



COMUNICADO 38

3 y 4 de septiembre de 2025

El comunicado 38 contiene seis decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-364/25: Corte declaró la exequibilidad condicionada del régimen transitorio especial para asegurar la sostenibilidad de la prestación eficiente del servicio público domiciliario de energía eléctrica en el Costa Caribe, siempre que se limite a la adecuación excepcional autorizada por la norma, y solo se mantenga vigente mientras subsistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que motivaron su expedición.

Sentencia C-365/25: La Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 55 y 66 de la ley 99 de 1993 y del artículo 214 de la ley 1450 de 2011, que atribuyen y distribuyen competencias en materia ambiental a grandes centros urbanos, al considerar inepto el cargo formulado por presunta vulneración del principio de reserva de ley orgánica.

Sentencia C-366/25: La Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 2, numeral 4, literal c, de la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, al encontrar que la demanda no satisfizo los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Sentencia SU-367/25: La Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de varias personas en situación de abandono social y familiar, al constatar la insuficiente acción del Estado en la puesta en marcha de una Política Nacional de Cuidado. Al efecto, unificó su jurisprudencia sobre la prohibición de la institucionalización injustificada como regla general, permitiendo su aplicación únicamente como medida excepcional.

Sentencia C-369/25: Corte se declara inhibida para estudiar de fondo los cargos propuestos contra los artículos 17 (parcial) y 33 (parcial) de la ley 1621 de 2013, ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia.

Sentencia C-374/25: La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 2385 de 2024, "por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas, y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana", y declaró inconstitucional la exclusión de la prohibición de las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos.

Sentencia C-364/25 (3 de septiembre)

M.P. Miguel Polo Rosero

Expediente D-16115

Corte declaró la exequibilidad condicionada del régimen transitorio especial para asegurar la sostenibilidad de la prestación eficiente del servicio público domiciliario de energía eléctrica en el Costa Caribe, siempre que se limite a la adecuación excepcional autorizada por la norma, y solo se mantenga

vigente mientras subsistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que motivaron su expedición.

1. Norma demandada

Ley 1955 de 2019” (mayo 25)

“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 318. Régimen transitorio especial para asegurar la sostenibilidad de la prestación eficiente del servicio. Con el fin de asegurar la prestación eficiente y sostenible del servicio público domiciliario de energía eléctrica en la Costa Caribe, teniendo en cuenta el estado de Electricaribe S.A. E.S.P. al momento de su intervención, autorícese al Gobierno Nacional para establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización del actual mercado de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. o las empresas derivadas de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. que se constituyan en el marco del proceso de toma de posesión de esta sociedad para las regiones en las que se preste el servicio público. Para estos efectos, los límites en la participación de la actividad de comercialización de energía eléctrica podrán ser superiores hasta en diez puntos porcentuales adicionales al límite regulatorio corriente.

Este régimen regulatorio especial deberá establecer que la variación en las tarifas para esta región sea al menos igual a la variación porcentual de tarifas del promedio nacional, en la medida en que refleje, como mínimo, las inversiones realizadas, el cumplimiento de las metas de calidad y de reducción de pérdidas. El Gobierno Nacional definirá el plazo máximo de aplicación del este régimen transitorio especial.

Parágrafo Primero. Con recursos provenientes del sistema general de regalías se podrán financiar inversiones en infraestructura eléctrica, como aportes que no incidirán en la tarifa.

Parágrafo Segundo. Las entidades estatales que sean deudoras de Electricaribe S.A. E.S.P. deberán tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones que se derivan del servicio público de energía. El incumplimiento por parte de cualquier entidad estatal de sus deberes como usuarios de servicios públicos, especialmente en lo relativo a la incorporación en los respectivos presupuestos de apropiaciones suficientes y al pago efectivo de los servicios utilizados, es causal de mala conducta para sus representantes legales y los funcionarios responsables, sancionable con destitución”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los apartes normativos acusados del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, en el entendido de que (i) el régimen transitorio y especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización que fije el Gobierno Nacional se limita a la adecuación excepcional autorizada por esta norma, por lo que en el resto estará sujeto a las reglas previstas en las Leyes 142 de 1994 y 143 de 1994, así como a aquellas otras que las deroguen o modifiquen; y (ii) la reglamentación que el Gobierno Nacional expida solo podrá mantenerse vigente mientras subsistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que motivaron su expedición.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 318 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”. El demandante sostuvo que la norma vulneraba el principio de reserva de ley al autorizar al Gobierno Nacional, para establecer un régimen tarifario transitorio en la región Caribe.

Tras analizar los argumentos de los demandantes, las intervenciones ciudadanas y el concepto del Procurador General de la Nación, y una vez verificado que la norma continúa produciendo efectos jurídicos, la Corte concluyó que la disposición demandada no vulnera el principio de reserva legal previsto en los artículos 150.23, 365 y 367 de la Constitución.

Para llegar a esta conclusión, la Sala admitió que la norma demandada permite las siguientes dos interpretaciones: por un lado, que la autorización para establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización habilita al ejecutivo para crear un régimen tarifario paralelo que no se rige por las reglas generales en materia tarifaria previstas –hoy en día– en las Leyes 142 y 143 de 1994. Lo anterior, porque no fija expresamente la sujeción del régimen transitorio y especial a las reglas que el legislador ha adoptado en materia tarifaria, y tampoco define el alcance de la autorización.

Y, por el otro, que la norma solo autoriza al Gobierno Nacional a modificar algunos criterios, metodologías y factores técnicos y operativos para la determinación de la tarifa. Ello, porque no se autoriza expresamente a modificar las reglas generales contenidas en las Leyes 142 y 143 de 1994, y porque la facultad reglamentaria prevista en los artículos 189.11 y 370 de la Constitución, aparece limitada.

Con base en la normativa que permite realizar ajustes tarifarios según las condiciones particulares de una región, y teniendo en cuenta que la norma demandada responde a la necesidad de una solución extraordinaria ante una problemática específica naturalmente condicionada en todos sus aspectos a la coyuntura que motivó su expedición, la Sala concluyó que solo la última interpretación es compatible con la Constitución, en el entendido de que (i) el régimen transitorio y especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización que fije el Gobierno Nacional se limita a la adecuación excepcional autorizada por esta norma, por lo que en el resto estará sujeto a las reglas previstas en las Leyes 142 de 1994 y 143 de 1994, así como a aquellas otras que las deroguen o modifiquen; y (ii) la reglamentación que el Gobierno Nacional expida solo podrá mantenerse vigente mientras subsistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que motivaron su expedición.

Para la Sala Plena esta última interpretación no desconoce el principio de reserva legal respecto de la regulación de servicios públicos (artículos 150.23, 365 y 367 de la Carta), por las siguientes razones: (i) la jurisprudencia ha señalado que la reserva legal en materia de servicios públicos domiciliarios no es absoluta y es *altamente flexible*, lo que implica, entre otras, y en términos del artículo 367 de la Carta, que se autoriza que el legislador, *motu proprio*, determine la entidad competente para fijar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, sin que exista un mandato que excluya la eventual intervención, con ese propósito, del Gobierno Nacional, siempre que (ii) se fije la extensión de la facultad reglamentaria o regulatoria conferida, cuya verificación se acreditó en el asunto bajo examen, y (iii) se cumplan con los requisitos de *concreción legal mínima*, que se dieron por satisfechos en este caso, y que se concretan en los deberes de incluir (a) las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas; (b) las prestaciones o derechos que se busca asegurar por medio de la actividad objeto de regulación; (c) las reglas a las cuales se sujetará el

órgano de regulación y que regirán la actividad regulada; y (d) las previsiones que impidan que algunas personas sean objeto de tratamientos arbitrarios o de beneficios ilegítimos.

Finalmente, la Sala insistió en la que la validez de esta medida está sujeta a que subsistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que motivaron su expedición, razón por la cual la propia norma impone al Gobierno definir "(...) *el plazo máximo de aplicación del este régimen transitorio especial*", y esa carga se traslada al legislativo en caso de que decida nuevamente incorporar esta disposición en una ley del plan, caso en el cual, de llegar a darse a esa hipótesis, se activará un control estricto por parte de esta Corporación, en cuanto a la satisfacción del citado criterio material.

Sentencia C-365/25 (3 de septiembre)

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente D-16.231

Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, que atribuyen y distribuyen competencias en materia ambiental a grandes centros urbanos, al considerar inepto el cargo formulado por presunta vulneración del principio de reserva de ley orgánica

1. Normas demandadas

LEY 99 DE 1993

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta: (...)

Artículo 55. De las competencias de las grandes ciudades. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones

cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

Artículo 66. Competencias de grandes centros urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50%

del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento."

LEY 1450 DE 2011

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta: (...)

Artículo 214. Competencias de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

Parágrafo. Los ríos principales de las subzonas hidrográficas a los que hace referencia el presente artículo corresponden a los definidos en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia elaborado por el IDEAM."

2. Decisión

INHIBIRSE de proferir una decisión de mérito respecto de los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 “[p]or la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones” y el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011 “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, por ineptitud sustantiva del cargo analizado en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó una acción pública de inconstitucionalidad dirigida contra los artículos 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011. Según el cargo admitido, estas disposiciones vulnerarían el principio de reserva de ley orgánica, consagrado en los artículos 151 y 288 de la Constitución, al atribuir o distribuir competencias ambientales a determinadas entidades territoriales mediante leyes ordinarias, sin que tales atribuciones hubieran sido establecidas a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial.

Como cuestión previa, y en atención a los criterios jurisprudenciales que rigen el proceso de control abstracto, la Sala se concentró en examinar si el cargo formulado reunía los requisitos mínimos para provocar un pronunciamiento de fondo. En desarrollo de este análisis preliminar, la Corte evaluó de manera específica la aptitud sustantiva del reproche de inconstitucionalidad a la luz de los juicios de especificidad, pertinencia y suficiencia, y concluyó que el mismo no cumplía con los estándares exigidos por la jurisprudencia constitucional.

En particular, la Sala consideró que, si bien los actores identificaron formalmente las disposiciones acusadas y señalaron el principio constitucional que estimaban vulnerado, su argumentación se limitó a una exposición genérica y abstracta sobre el alcance del principio de reserva de ley orgánica, sin desarrollar una confrontación normativa verificable entre el contenido de cada una de las normas impugnadas y el parámetro constitucional invocado. La demanda no ofreció un desarrollo argumentativo concreto que permitiera establecer cómo, en cada caso, las disposiciones legales cuestionadas atribuían o distribuían competencias ambientales en contravención del modelo de fuentes normativas definido por el

constituyente. En este sentido, los cargos se fundaron en opiniones personales, consideraciones de conveniencia e interpretaciones generales, que resultaron insuficientes para activar un juicio de constitucionalidad.

Como consecuencia del análisis descrito, la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo formulado, al constatar que no se cumplía con algunos de los requisitos señalados por la jurisprudencia de aptitud sustantiva de la demanda. En esa medida, y por no haberse superado el juicio de admisibilidad de la acusación, la Sala Plena se abstuvo de adelantar el examen sobre la posible configuración de cosa juzgada constitucional en relación con la Sentencia C-1340 de 2000. Se reiteró que el estudio de este fenómeno jurídico presupone la existencia de un cargo sustantivamente apto que permita una confrontación válida entre la nueva acusación y la decisión previamente adoptada por la Corte, condición que no se acreditó en este caso.

Sentencia C-366/25 (3 de septiembre)

M.P. Lina Marcela Escobar Martínez

Expediente D-16361

Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 2, numeral 4, literal c, de la Ley 1150 de 2007, modificada por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, al encontrar que la demanda no satisfizo los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. Norma demandada

LEY 1150 DE 2007

(julio 16)

Diario Oficial N.º 46.691 de 16 de julio de 2007

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

El Congreso de la República

DECRETA:

[...]

Artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

[...]

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

[...]

c) <Inciso 1 modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

<Inciso modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales.

2. Decisión

Único. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 2, numeral 4, literal c, de la Ley 1150 de 2007, modificado por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció una demanda presentada contra el artículo 2, numeral 4, literal c, de la Ley 1150 de 2007, modificado por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011, que regula los contratos interadministrativos.

El demandante sostuvo que la celebración de contratos interadministrativos mediante la modalidad de selección por contratación directa desconoce los principios de igualdad y libre concurrencia, establecidos en los artículos 13 y 333 de la Constitución. Según el demandante, la disposición permite a las entidades públicas contratar entre sí sin acudir a un proceso competitivo de selección, lo que impide a las empresas privadas competir en igualdad de condiciones en el mercado de la contratación pública.

En el proceso se recibieron nueve intervenciones. Algunas de ellas solicitaron a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda al considerar que no cumplía los requisitos mínimos argumentativos. En consecuencia, la Sala Plena verificó el cumplimiento de dichos requisitos.

La Sala Plena reiteró su jurisprudencia sobre el carácter público de la acción de constitucionalidad y los requisitos esenciales que debe satisfacer el concepto de violación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Luego, analizó el contenido del artículo 2, numeral 4, literal c de la Ley 1150 de 2007. Preciso que el contrato interadministrativo por contratación directa presenta las siguientes características: (i) es excepcional, (ii) limita su uso a los casos en los que las obligaciones derivadas del contrato tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos, (iii) excluye el contrato de seguro, (iv) su régimen jurídico aplicable es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública e (v) impone reglas estrictas en materia de subcontratación.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena procedió a verificar la aptitud sustantiva de la demanda y encontró que no satisfizo el requisito de certeza. Constató que la interpretación que el demandante hace de la norma acusada es aislada y subjetiva, ya que no considera el conjunto de normas que rigen la celebración de los contratos interadministrativos. Esto implica que su hermenéutica se apoya en planteamientos que desconocen el alcance de la disposición objeto de censura. Tal situación llevó al demandante a incurrir en los siguientes errores que suponen la falta de certeza del cargo: (i) confundir el tipo de contrato —contrato interadministrativo— y la modalidad de selección del contratista —contratación directa—; (ii) omitir que la modalidad de selección de contratación directa tiene reglas específicas que restringen el margen de discrecionalidad de la Administración pública; y (iii) no considerar que la contratación interadministrativa que surge mediante la modalidad de contratación directa es la excepción, y no la regla.

La Sala encontró, además, que la demanda no cumplió el requisito de especificidad. Esto se debe a que planteó una comparación entre las empresas privadas y las entidades públicas, pero no explicó de qué manera esa comparación resulta relevante en un juicio de igualdad en materia de contratación estatal. En otras palabras, el demandante empleó un criterio de comparación demasiado general, que no toma en cuenta las particularidades y fines de la contratación administrativa y de las entidades estatales.

Asimismo, la Sala concluyó que el demandante no expuso argumentos pertinentes, es decir, de naturaleza constitucional. Por el contrario, se limitó a indicar que la norma produce efectos negativos (hipotéticos) en la participación de las empresas y en el funcionamiento transparente de la contratación pública.

Al presentar estas falencias, la demanda también incumplió el requisito de suficiencia, ya que no expuso todos los elementos de juicios necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad ni despertó una duda mínima sobre la constitucionalidad del artículo 2, numeral 4, literal c de la Ley 1150 de 2007, modificado por los artículos 92 y 95 de la Ley 1474 de 2011. Ante tal situación, la Sala Plena decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

Sentencia SU-367/25 (3 de septiembre)

M.P. Miguel Polo Rosero

Expedientes T-10.131.749 y T-10.152.844 (AC)

La Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de varias personas en situación de abandono social y familiar, al constatar la insuficiente acción del Estado en la puesta en marcha de una Política Nacional de Cuidado. Al efecto, unificó su jurisprudencia sobre la prohibición de la institucionalización injustificada como regla general, permitiendo su aplicación únicamente como medida excepcional

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció dos acciones de tutela que fueron acumuladas.

En el expediente **T-10.131.749**, la acción fue interpuesta por un agente oficioso en representación del señor *Bernardo*, un adulto mayor de 86 años diagnosticado con Alzheimer, demencia frontotemporal y un avanzado deterioro físico y mental. Al momento de la presentación de la tutela, el señor *Bernardo* residía en la zona rural del municipio de Verde (*Verde Oscuro*), en aparente situación de abandono. El accionante denunció la vulneración de sus derechos al mínimo vital, a la vida, a la seguridad social y al debido proceso, presuntamente desconocidos por distintas autoridades locales como la Comisaría de Familia, la Personería, la Inspección y Estación de Policía, la Alcaldía y la Fiscalía de Verde, así como por la Procuraduría de Verde Oscuro, las cuales, pese a reiteradas solicitudes, no adoptaron medidas frente a la grave situación de vulnerabilidad. Tanto en primera como en segunda instancia se declaró improcedente la tutela, al estimarse incumplido el requisito de subsidiariedad y no acreditarse un perjuicio irremediable.

En el expediente **T-10.152.844**, la acción fue promovida por *Cuidar* EPS, en representación de quince (15) personas con discapacidad psicosocial que, pese a haber sido dadas de alta, permanecían hospitalizadas en el Hospital Psiquiátrico Universitario del Rojo Oscuro. La entidad señaló que la prolongada internación obedecía a la ausencia de redes familiares y de alternativas sociales de cuidado, configurando una situación de abandono atribuible a la Secretaría Distrital de Salud de Rojo y a la Secretaría Departamental de Salud del Rojo Oscuro, que no atendieron los llamados efectuados. En este caso, el juez de primera instancia declaró improcedente la tutela, al considerar que *Cuidar* EPS no contaba con legitimación en la causa por activa, en tanto existía un posible conflicto de intereses por haber sido demandada en procesos previos y no haber acreditado los requisitos de la agencia oficiosa.

Antes de analizar los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, la Sala resolvió tres (3) cuestiones preliminares. En *primer lugar*, determinó que en el expediente T-10.152.844 se configuraba la cosa juzgada respecto de siete (7) de los accionantes, por cuanto sus derechos ya habían sido protegidos en fallos anteriores. En *segundo lugar*, constató la existencia de carencia actual de objeto por situación sobreviniente en relación con dos (2) personas, quienes al momento de la decisión ya habían sido reintegradas a sus hogares, dejando de estar en estado de abandono en el Hospital y quedando satisfecha la pretensión de la demanda. En *tercer lugar*, advirtió que uno (1) de los expedientes planteaba un problema jurídico distinto al de los demás casos, lo que exigía un estudio autónomo. Por ende, esta

Corporación concentró su análisis de fondo en la situación de las cinco (5) personas restantes.

Superadas las cuestiones preliminares, la Sala Plena de Corte concluyó que las acciones de tutela superaron los requisitos de procedencia. En particular, frente al expediente T-10.152.844, la Sala Plena se apartó del análisis realizado en primera instancia y reconoció que *Cuidar* EPS sí estaba legitimada para actuar. Esto es así porque, *por un lado*, aunque la EPS no invocó de manera expresa la figura de la agencia oficiosa, esta se desprende de los hechos y pretensiones encaminadas a proteger los derechos fundamentales de personas en condiciones de especial vulnerabilidad. La Corte advirtió que las cinco (5) personas agenciadas enfrentaban barreras que, incluso con ajustes razonables, limitaban gravemente su acceso a la justicia, y que, además, carecían de apoyos judiciales para ejercer directamente su defensa. Esa imposibilidad objetiva justificaba la representación excepcional ejercida por la entidad. Y, *por el otro*, descartó la existencia de un conflicto de interés, pues la EPS no pretendía eludir sus responsabilidades ni trasladarlas a otros, sino promover la actuación coordinada del Estado para garantizar alternativas de cuidado no hospitalario, en línea con el principio de corresponsabilidad.

La Sala Plena precisó el alcance de la regla en materia de legitimación por activa, cuando se trata de la agencia oficiosa ejercida por Entidades Promotoras de Salud (EPS), en representación de sus usuarios. Así, y como *jurisprudencia anunciada*, señaló que, en principio, la defensa judicial de los derechos fundamentales de los usuarios del sistema de salud que no puedan representarse por sí mismos, o que tengan un familiar que pueda brindarles apoyo para gestionar la defensa de sus derechos, corresponde a la Defensoría del Pueblo o a las personerías municipales, en ejercicio de sus mandatos constitucionales y legales. En este sentido, sobre el carácter excepcionalísimo de la intervención de las EPS como agentes oficiosas, cuando tal condición no se asuma por un tercero ajeno a la existencia de cualquier relación familiar, legal o contractual con el agenciado, se encuentra sujeta a condiciones restrictivas que solo se activan en escenarios en los que (i) se constate una situación de urgencia o indefensión que imposibilite la intervención oportuna de las citadas autoridades competentes, y (ii) se descarte cualquier conflicto de interés.

Asimismo, la Corte aclaró que la condición de agente oficioso no excluye la eventual responsabilidad de la EPS por vulneraciones a los derechos de sus

afiliados. En consecuencia, en el marco de un mismo trámite de tutela, la entidad puede ser admitida simultáneamente como demandante –en calidad de agente oficiosa– y como sujeto pasivo de órdenes judiciales, siempre que el juez motive de manera suficiente esta doble condición.

2. Síntesis de los fundamentos

Definido el objeto del litigio, la Sala procedió a examinar de fondo si las entidades accionadas vulneraron los derechos a la vida digna, a la salud, a la asistencia social y al cuidado de las personas representadas, al omitir la adopción de medidas integrales y oportunas de atención, así como la garantía de alternativas reales de apoyo comunitario o social. Para ello, la Corte estructuró su análisis en cuatro ejes: (i) la condición de sujetos de especial protección y la necesidad de un enfoque interseccional en el estudio del abandono social; (ii) el abandono entendido como un fenómeno social complejo que afecta de manera directa los derechos fundamentales al cuidado y a la protección y asistencia social integral, cuya superación demanda la acción conjunta de la familia, la sociedad y el Estado, conforme con el principio de corresponsabilidad; (iii) la aplicación del modelo social de la discapacidad, que reconoce la dignidad inherente, la autonomía personal, incluida la capacidad de tomar decisiones propias, y la independencia de las personas; y (iv) la prohibición de la institucionalización injustificada, asumida como regla general, y la garantía del derecho a una vida independiente.

Con base en este análisis, la Corte concluyó que en ambos expedientes se configuró una vulneración grave y continuada de los derechos fundamentales de las personas agenciadas a la dignidad humana, al cuidado, a la salud y a la vida en comunidad, derivada de la insuficiente acción del Estado en la puesta en marcha de una Política Nacional de Cuidado. Para la Corte, esta política debe reconocer la interrelación entre el derecho a la protección y asistencia social y el derecho al cuidado, en situaciones de abandono social y familiar.

La Corte enfatizó que los esfuerzos estatales en esta materia deben construirse con enfoque de género, interseccional, intercultural y de derechos humanos, bajo el entendido de que el cuidado no es un asunto exclusivo de la esfera privada o familiar, sino un derecho de carácter social que impone un deber de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, así como una adecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales. Precisó,

además, que el cuidado no puede concebirse como una carga exclusiva del sistema de salud, pues su garantía requiere esfuerzos presupuestales y programáticos de otros sectores estatales, especialmente el social. No obstante, esta distribución de responsabilidades no exonera a las EPS de sus deberes de atención, pues estas siguen siendo garantes de la prestación oportuna y adecuada de los servicios de salud.

Tratándose de personas con discapacidad, la Corte precisó que la Política Nacional de Cuidado debe fundarse en el modelo social de la discapacidad, lo cual implica que el ejercicio de la capacidad jurídica, el acceso a cuidados cotidianos y los procesos de desinstitucionalización se definen a partir de las necesidades específicas de cada persona, con una articulación efectiva entre el sistema de salud, las instancias de atención social y el conjunto de entidades estatales competentes.

En esta línea, la Corte señaló que tanto las personas en situación de discapacidad como los adultos mayores en situación de abandono enfrentan barreras agravadas por la falta de coordinación entre el sistema de salud, las autoridades territoriales y las comisarías de familia. En consecuencia, fijó reglas de decisión orientadas a: (i) entender el abandono como una forma de violencia institucional o familiar; (ii) reafirmar el principio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, en la adopción de medidas de protección; y (iii) prohibir la institucionalización injustificada como regla general, permitiendo su aplicación únicamente como medida excepcional de *ultima ratio*, de carácter temporal, necesaria y proporcional.

Como remedio constitucional en los casos concretos, la Corte ordenó elaborar planes individualizados de desinstitucionalización con participación de los agenciados, y, en el caso del señor *Bernardo*, diseñar un plan especial de apoyo social y médico en su entorno. Igualmente, exigió acciones coordinadas y permanentes por parte de las autoridades territoriales, comisarías de familia y EPS, y vinculó a entidades nacionales con el fin de ordenarles la realización de un diagnóstico sobre la problemática de la permanencia injustificada de personas en instituciones que prestan dicho servicio, que sirva para el diseño de políticas públicas que garanticen una vida digna, autónoma e integrada en la comunidad para quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad estructural, y para impulsar la implementación de la Política Nacional de Cuidado, incorporando el modelo social de la discapacidad en sus medidas de atención.

3. Decisión

PRIMERO. REVOCAR, en el expediente T-10.131.749, la sentencia del 12 de marzo de 2024 proferida por el Juzgado 001 Penal del Circuito de Verde, que confirmó el fallo dictado el 1º de febrero del año en cita por el Juzgado 001 Promiscuo Municipal de dicha ciudad, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por el señor *Alberto*, como agente oficioso del señor *Bernardo*, en contra de la Comisaría de Familia de Verde y otros. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud, a la protección y asistencia social integral y al cuidado del señor *Bernardo*, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR, en el expediente T-10.131.749, a la Secretaría de Salud y de Desarrollo Comunitario de la Alcaldía Municipal de Verde que lidere, en coordinación con la Comisaría de Familia y la Nueva EPS, en el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de esta providencia, la conformación de un equipo interdisciplinario integrado por profesionales en medicina, psiquiatría, psicología, trabajo social, derecho y disciplinas afines, para adelantar las siguientes acciones:

- a) Adoptar los ajustes razonables y la provisión de apoyos necesarios que permitan consultar la voluntad del señor *Bernardo* y garantizar la expresión de su consentimiento informado en las decisiones que le conciernen respecto de este trámite.
- b) Realizar una valoración médica y socioeconómica integral para determinar los cuidados, tratamientos y servicios que requiera. La valoración médica integral deberá hacerla la Secretaría de Salud del municipio de Verde y la Nueva EPS, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia. La valoración socioeconómica deberá establecer si las condiciones de la vivienda actual se ajustan al mínimo esencial de cuidado señalado en la parte motiva de esta providencia.
- c) Mapear exhaustivamente sus vínculos familiares con el propósito de determinar cuáles son sus condiciones económicas, físicas, emocionales y personales que les impiden contribuir al cuidado, apoyo y sostenimiento del agenciado, de acuerdo con servicios y necesidades que se hayan identificado como indispensables en los términos del literal anterior. Las autoridades a las que se les dirigió esta orden

deberán propiciar escenarios de diálogo y conciliación entre los familiares del agenciado en torno a la distribución de las labores de cuidado, apoyo y asistencia que este requiere sin que ello implique la imposición de responsabilidades excesivas o desproporcionadas a la familia y con un enfoque de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

- d) Adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para brindar apoyo institucional al señor Oscar, quien sería el cuidador primario del agenciado Bernardo, hasta tanto se defina de manera definitiva la situación de este último.
- e) Determinar medidas de protección que promuevan la permanencia del agenciado en su entorno habitual, y prevengan la institucionalización como única alternativa de atención; entre ellas, el registro del agenciado en el Sisbén; la inclusión del grupo familiar en programas de fortalecimiento y corresponsabilidad, tales como transferencias monetarias condicionadas, subsidios de acceso o mejoramiento de vivienda, acompañamiento psicosocial, acceso a oportunidades de formación, empleo y educación, de manera que se propicien condiciones materiales para asumir, de forma compartida, las responsabilidades de cuidado; asimismo, la garantía de servicios de cuidado o apoyos comunitarios que permitan distribuir de forma equitativa las responsabilidades de atención.
- f) Si como resultado de la valoración integral se concluye que la institucionalización es necesaria, bien sea hospitalaria o en otro tipo de institución, esta deberá estar debidamente motivada en razones objetivas de necesidad, proporcionalidad y temporalidad. De ningún modo este mecanismo suprime la necesidad de garantizar el cumplimiento de las demás órdenes proferidas en esta decisión.
- g) Si la familia no puede asumir las responsabilidades del cuidado, y la valoración integral no aconseja la institucionalización, la Alcaldía municipal de Verde deberá adoptar apoyos domiciliarios y comunitarios en el lugar de residencia actual, que prevea al menos: (i) asistencia personal en el hogar; (ii) servicios de relevo del cuidador; (iii) ayudas técnicas y adecuaciones razonables; (iv) transporte asistido y acompañamiento psicosocial; (v) priorización en transferencias y subsidios; y (vi) seguimiento cada 30 días.
- h) Un informe de las actuaciones adelantadas deberá remitirse al Juzgado 001 Penal del Circuito de Verde, en el término máximo de quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del término de treinta (30) días

concedido para el cumplimiento de esta orden. El informe deberá dar cuenta de las acciones ejecutadas, los avances alcanzados y las dificultades encontradas para su implementación.

- i) El seguimiento al cumplimiento de estas órdenes estará a cargo de la Personería Municipal de Verde y de la Defensoría del Pueblo Regional, las cuales rendirán informe semestral al Juzgado 001 Penal del Circuito de Verde, para evaluar si es necesario impulsar nuevos correctivos. En el marco de sus competencias, dichas entidades deberán, además, garantizar que la voluntad de las personas agenciadas sea respetada.
- j) Como medida reparadora, garantizar que el contenido de la sentencia sea comunicado al agenciado, presentándole una síntesis clara del fallo en lenguaje comprensible y con los ajustes razonables que sean necesarios. La diligencia será liderada por el Juzgado 001 Penal del Circuito de Verde, con apoyo de la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal de Verde.

TERCERO. ORDENAR, en el expediente T-10.131.749, a la Gobernación de Verde Oscuro y la Alcaldía Municipal de Verde que continúen garantizando las condiciones mínimas de vida, salud y alimentación del señor *Bernardo*, ordenadas como medida provisional en el auto 2042 del 5 de diciembre de 2024. Lo anterior, hasta tanto se hayan adoptado medidas previstas en el numeral anterior que permitan la garantía definitiva de los derechos fundamentales del agenciado.

CUARTO. EXHORTAR a la Contraloría Departamental de Verde Oscuro que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, en ejercicio de sus funciones de control fiscal inicie las actuaciones necesarias para verificar el recaudo, destino y ejecución de los recursos provenientes de las estampillas Pro-Adulto Mayor y Justicia Familiar en el municipio de Verde. La entidad deberá iniciar las actuaciones correspondientes a los tipos de hallazgos que realice en el marco del cumplimiento de esta orden.

Un informe sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de la presente orden deberá ser rendido al Juzgado 001 Penal del Circuito de Verde; en todo caso, la Corte Constitucional se reserva la facultad de realizar seguimiento al cumplimiento de lo aquí dispuesto.

QUINTO. REVOCAR PARCIALMENTE, en el expediente T-10.152.844, la sentencia del 12 de marzo de 2024 proferida por el Juzgado 007 Civil Municipal de Rojo, que declaró improcedente la acción de tutela presentada por *Cuidar EPS* en contra de la Secretaría Distrital de Salud de Rojo y otros. En su lugar, (i) **DECLARAR** la improcedencia de la acción de tutela por la configuración de la cosa juzgada constitucional respecto de *Emilia, Manuel, Daniel, Felipe, Gina, Libardo y Pedro*; (ii) **DECLARAR** la improcedencia de la acción de tutela respecto de *Kevin*, por cuanto su internación obedece al cumplimiento de una medida de seguridad impuesta por decisión judicial penal, situación fáctica y jurídica distinta a la problemática de abandono social objeto de este proceso, no obstante lo cual, el Juzgado 009 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Rojo deberá verificar periódicamente el cumplimiento de las condiciones especiales de internación que le deben ser garantizadas tal como se indica en el ordinal noveno del presente resolutivo; (iii) **DECLARAR** la carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de *Hugo y Ramiro*; y (iv) **AMPARAR** los derechos a la vida en condiciones dignas, a la salud, a la protección y asistencia social integral y al cuidado de *Orlando, Julio, Camilo, Indira, y Natalia*, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEXTO. ORDENAR, en el expediente T-10.152.844, a la Alcaldía Distrital de Rojo, a través de sus Secretarías de Salud y de Bienestar Social que lidere, en coordinación con *Cuidar EPS*, el Hospital Departamental Psiquiátrico de Rojo Oscuro y la comisaría Cuarta de Familia "*El Amigo*", en el término máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de esta providencia, la conformación de un equipo interdisciplinario integrado por profesionales en medicina, psiquiatría, psicología, trabajo social, derecho y disciplinas afines, con el propósito de intervenir en los casos de *Orlando, Julio, Camilo, Indira, y Natalia*, para adelantar las siguientes acciones respecto de cada uno de ellos:

- a) Adoptar los ajustes razonables y apoyos necesarios que permitan consultar la voluntad de los agenciados y garantizar la expresión de su consentimiento informado a efectos de realizar una valoración médica y sociosanitaria completa para determinar los cuidados, tratamientos y servicios que requieran, ya sean intrahospitalarios o extrahospitalarios,

conforme con la Ley 1996 de 2019 y los estándares internacionales en materia de discapacidad.

- b) Mapear exhaustivamente sus vínculos familiares con el propósito de determinar cuáles son sus condiciones económicas, físicas, emocionales y personales que les impiden contribuir al cuidado, apoyo y sostenimiento del agenciado, de acuerdo con los servicios y necesidades que se identifiquen como indispensables en los términos del literal anterior. Las autoridades a las que se les dirigió esta orden deberán propiciar escenarios de diálogo y conciliación entre los familiares del agenciado en torno a la distribución de las labores de cuidado, apoyo y asistencia que este requiere, sin que ello implique la imposición de responsabilidades excesivas o desproporcionadas a la familia y con un enfoque de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.
- c) Con base en lo anterior, propiciar un espacio de diálogo en el que todos los involucrados, incluidos los agenciados y sus familiares, acuerden un *plan individualizado de desinstitutionalización* con, al menos, los siguientes criterios: (i) restablecer la autonomía y garantizar el respeto de la voluntad y preferencias de cada persona; (ii) involucrar a las familias en la transición, sin reproducir dinámicas de segregación o medicalización innecesaria; (iii) articular servicios y apoyos comunitarios formales e informales; y (iv) asegurar la provisión efectiva de los servicios requeridos por parte de las autoridades estatales. Dicho plan deberá desarrollarse en fases, así:

Medidas inmediatas	(i) <i>Cuidar</i> EPS deberá garantizar, sin interrupciones, la continuidad del tratamiento médico integral en todas las fases del proceso de transición ya sea en el hospital, en unidades de apoyo extramural o en el nuevo entorno de vida, incluyendo el suministro de medicamentos, acompañamiento terapéutico y remisiones a servicios especializados ordenados por los médicos tratantes. (ii) La Comisaría Cuarta de Familia, en coordinación con la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía Distrital de Rojo, deberá adelantar valoraciones rigurosas e individuales de la situación sociofamiliar y
---------------------------	--

	económica de los agenciados, e iniciar, cuando corresponda, los trámites para la declaración de abandono, que en todos los casos deberá ser motivada, y la definición de las medidas de protección previstas en la ley. (iii) La Personería Distrital de Rojo y la Defensoría del Pueblo –Regional Rojo Oscuro – deberán hacer seguimiento activo al cumplimiento de estas medidas, garantizando que se adopten los ajustes razonables y brindar los apoyos necesarios para el ejercicio efectivo de la capacidad jurídica de las personas en situación de discapacidad, conforme con lo previsto en la Ley 1996 de 2019 y los estándares internacionales de derechos humanos.
Medidas de transitorias	(iv) La Alcaldía Distrital de Rojo, a través de la Secretaría de Bienestar Social, deberá disponer, en un plazo máximo de treinta (30) días, opciones de alojamiento temporal digno, seguro y accesible para que los agenciados puedan ser dados de alta, con el fin de facilitar su egreso del Hospital Psiquiátrico Universitario de Rojo Oscuro, y garantizar condiciones mínimas de habitabilidad, mientras se implementan medidas de inclusión comunitaria. (v) La Alcaldía Distrital de Rojo, a través de la Secretaría de Bienestar Social, deberá considerar la adopción de medidas dirigidas a superar las circunstancias que impiden la integración de la persona al contexto familiar o comunitario, dependiendo de cada circunstancia. Para ello, se deberá evitar que la responsabilidad recaiga únicamente sobre las familias, y reconocerá la corresponsabilidad del Estado y de la sociedad. Esto puede incluir la vinculación del grupo familiar en programas de apoyo económico, acceso a vivienda, empleo y educación y la garantía de servicios de cuidado o apoyos comunitarios que

	permitan repartir de manera equitativa las responsabilidades de atención. (vi) En aquellos casos en que no sea posible ejecutar de manera inmediata la desinstitucionalización por falta de redes familiares, apoyos comunitarios o recursos disponibles, se autoriza la permanencia temporal de los agenciados en el Hospital, siempre que (a) exista justificación técnica documentada por parte del equipo interdisciplinario; (b) se garantice un entorno protector y no restrictivo; y (c) los costos de estancia no médica sean asumidos por la Alcaldía Distrital de Rojo, sin afectar la disponibilidad de recursos del sistema de salud.
--	---

- d) Los *planes individualizados de desinstitucionalización* deberán remitirse al Juzgado 007 Civil Municipal de Rojo en el término máximo de quince (15) días calendario siguientes a su elaboración, acompañados de un informe detallado sobre las acciones ejecutadas, los avances alcanzados y las dificultades encontradas para su implementación.
- e) El seguimiento al cumplimiento de estas órdenes estará a cargo de la Personería Distrital de Rojo y de la Defensoría del Pueblo Regional Rojo Oscuro, las cuales rendirán informe semestral al Juzgado 007 Civil Municipal de Rojo, para evaluar si es necesario impulsar nuevos correctivos. Dichas entidades deberán, además, en el marco de sus competencias, garantizar que la voluntad de las personas agenciadas sea respetada.
- f) Como medida reparadora, garantizar que el contenido de la sentencia sea comunicado a cada uno de los agenciados, presentándoles una síntesis clara del fallo en lenguaje comprensible y con los ajustes razonables que sean necesarios. La diligencia que al efecto se realice será liderada por el Juzgado 007 Civil Municipal de Rojo, con apoyo de la Defensoría del Pueblo y la Personería Distrital de Rojo.

SÉPTIMO. ORDENAR, en el expediente T-10.152.844, a *Cuidar EPS* y al Hospital Psiquiátrico Universitario de Rojo Oscuro, mantener la atención y cuidado integral de *Orlando, Julio, Camilo, Indira, y Natalia*, ordenados como medida provisional en el auto 2042 del 5 de diciembre de 2024. Lo anterior, hasta tanto

se hayan adoptado y estén en ejecución las medidas definitivas indicadas en el ordinal anterior. Los costos derivados de la atención en salud de los accionantes deberán ser asumidos por la EPS a la que se encuentren afiliados, conforme con sus competencias. Si los gastos en que se incurra responden a la necesidad de brindar medidas de protección frente a la situación de abandono social en la que se encuentran, su financiación corresponderá a la Alcaldía Distrital de Rojo, en el marco de sus deberes constitucionales y legales de asistencia social.

OCTAVO. En aplicación de los efectos *inter comunis*, **EXTENDER** el amparo de los derechos a quienes actualmente están (i) internados en el Hospital Psiquiátrico Universitario de Rojo Oscuro, (ii) con fundamento en su situación de abandono social, (iii) pese a contar con orden de egreso expedida con anterioridad a la fecha de adopción de esta decisión. Ello incluye a *Emilia, Manuel, Daniel, Felipe, Gina, Libardo y Pedro*.

NOVENO. ORDENAR al Juzgado 009 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Rojo que, en el marco de sus funciones de verificación y control de la medida de seguridad impuesta al señor *Kevin*, adopte sus decisiones conforme con el modelo social de la discapacidad y los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional, en particular la Sentencia SU-512 de 2024, durante el cumplimiento de la medida de seguridad, y las reglas establecidas en esta providencia una vez cumplida la condena y emitida la orden de egreso.

DÉCIMO. ORDENAR a la Alcaldía Distrital de Rojo y a la Comisaría de Familia “*El Amigo*” que, respecto de los señores *Hugo y Ramiro*, quienes actualmente se encuentran en sus entornos familiares tras un proceso de desinstitucionalización, convoquen un espacio de articulación con sus familias y con *Cuidar EPS*, con el fin de coordinar los servicios de cuidado, apoyo y asistencia social requeridos. Esta actuación deberá orientarse a prevenir nuevos escenarios de institucionalización y a garantizar la materialización del principio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO PRIMERO. INSTAR al Ministerio de Igualdad y Equidad, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Cuidado y líder técnica de la Política Nacional de Cuidado, o a quien asuma sus funciones, y al Departamento

Nacional de Planeación, en su calidad de secretario técnico de la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado, a que fortalezca los lineamientos, acciones y mecanismos de seguimiento de dicha política, con especial énfasis en los siguientes aspectos:

- a) El desarrollo de estrategias concretas para garantizar el derecho al cuidado de las personas en situación de discapacidad psicosocial y de las personas mayores en riesgo de abandono, reconociéndolas como sujetos plenos de derechos y evitando enfoques que perpetúen la institucionalización como única alternativa;
- b) La incorporación de medidas específicas para asegurar el acceso a apoyos personalizados, servicios domiciliarios y redes comunitarias de cuidado, de conformidad con el modelo social de la discapacidad y los estándares internacionales sobre desinstitucionalización;
- c) La superación de vacíos en la articulación institucional, territorial y sectorial, mediante el diseño de espacios permanentes de coordinación entre las entidades nacionales y los entes territoriales, así como de instrumentos técnicos, financieros y operativos que permitan avanzar hacia la implementación efectiva de la política en los niveles locales;
- d) La inclusión explícita de mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento interinstitucional, que garanticen la ejecución progresiva de los objetivos propuestos, con enfoque interseccional, de derechos humanos y corresponsabilidad.
- e) La incorporación de medidas específicas para reconocer los roles de las mujeres en el cuidado, así como políticas de autocuidado dirigidas a las personas cuidadoras.
- f) La adopción de un enfoque intercultural en el diseño y ejecución de las estrategias de cuidado, que respete la diversidad de prácticas comunitarias y culturales.
- g) La inclusión de programas de educación en el cuidado y de difusión en lenguaje claro sobre el alcance y contenido de este derecho y de los lineamientos expedidos.
- h) La garantía de espacios de diálogo participativo en la construcción de las estrategias y medidas de cuidado, involucrando a familias, comunidades, cuidadores y personas en situación de dependencia.

El desarrollo de la Política Nacional de Cuidado debe articularse con los mandatos previos proferidos por esta Corte en materia de cuidado, evitando la adopción de medidas fragmentadas y reforzando una visión integral y

transformadora que supere los enfoques asistencialistas y fortalezca el cuidado comunitario. Estas medidas deberán desarrollarse en un plazo máximo de un (1) año siguiente a la notificación de esta providencia.

Para tal efecto, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, las entidades deberán presentar a la Procuraduría General de la Nación un cronograma detallado de las actividades programadas para dar cumplimiento a esta orden, así como un informe de avance que dé cuenta de las acciones ejecutadas, los resultados obtenidos y, en particular, de las medidas presupuestales adoptadas para fortalecer las capacidades institucionales del Sistema Nacional de Cuidado a nivel nacional y territorial. En todo caso, la Corte Constitucional se reserva la facultad de realizar seguimiento al cumplimiento de lo aquí ordenado.

DÉCIMO SEGUNDO. INSTAR al Ministerio de Salud y Protección Social y a la ADRES para que, en el marco de sus competencias, junto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en coordinación con la Alcaldía Distrital de Rojo, definan mecanismos técnicos y financieros que permitan, cuando a ello haya lugar, el reembolso de los recursos asumidos por las IPS o EPS en aquellos casos excepcionales en los que la internación hospitalaria haya desbordado su naturaleza médica, como consecuencia de la ausencia de respuesta institucional oportuna por parte de las entidades territoriales responsables de la protección social. Esta medida se orienta a garantizar la adecuada asignación de responsabilidades dentro de la red de corresponsabilidad entre el sistema de salud y el sistema de protección social, conforme con los principios de solidaridad, integralidad y continuidad en la atención, y según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

La medida aquí dispuesta deberá desarrollarse en un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia. Al término de dicho plazo, las entidades deberán presentar a la Procuraduría General de la Nación un informe detallado sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de la presente orden. En todo caso, la Corte Constitucional se reserva la facultad de realizar seguimiento al cumplimiento de lo aquí dispuesto.

DÉCIMO TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía Distrital de Verde, y a la Alcaldía Distrital de Rojo que, con la asistencia técnica del Ministerio de Igualdad y Equidad, o de la entidad que asuma sus funciones, formulen un plan de adaptación de la respuesta institucional para garantizar una atención

adecuada e interseccional a las personas en situación de discapacidad psicosocial y personas mayores en situación de abandono con sujeción a sus competencias constitucionales y legales en materia de formulación de políticas públicas. Dicho plan deberá considerar, al menos: (i) el diseño e implementación de políticas articuladas que prevengan la institucionalización como única respuesta frente a personas mayores en situación de abandono, y fortalezcan redes de apoyo comunitario, con perspectiva de corresponsabilidad entre familia, Estado y sociedad, e incorporación del enfoque interseccional; (ii) programas de sensibilización y formación dirigidos a servidores públicos, cuidadores y comunidad, orientados a superar estereotipos sobre la vejez y promover un modelo de envejecimiento activo, digno y autónomo; (iii) estrategias presupuestales sostenibles que aseguren la continuidad de los programas de asistencia y cuidado en el entorno familiar o comunitario, con mecanismos de transparencia y control; (iv) creación y fortalecimiento de servicios personalizados de apoyo domiciliario, acompañamiento comunitario, centros de día y vivienda con apoyos, que permitan a las personas mayores permanecer en sus entornos de forma segura y acompañada; (v) reformas reglamentarias que prioricen alternativas a la institucionalización y establezcan estándares mínimos de calidad en los servicios sociales y de cuidado; (vi) implementación de sistemas de monitoreo y evaluación con indicadores verificables y participación activa de personas mayores, las personas con discapacidad y sus organizaciones; y (vii) fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana y del control social en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a esta población.

La medida aquí dispuesta deberá desarrollarse en un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia. Un informe sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de la presente orden deberá ser presentado, según corresponda, al Juzgado 001 Penal del Circuito de Verde, al Juzgado 007 Civil Municipal de Rojo y a la Procuraduría General de la Nación. En todo caso, la Corte Constitucional se reserva la facultad de realizar seguimiento al cumplimiento de lo aquí dispuesto.

DÉCIMO CUARTO. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, en el marco de sus funciones de inspección, vigilancia y fortalecimiento de las comisarías de familia, adopte medidas técnicas, administrativas y presupuestales orientadas a garantizar que estas puedan responder de manera adecuada y oportuna a situaciones de abandono de personas en situación de discapacidad psicosocial y personas mayores, en coherencia

con el modelo social de la discapacidad, el principio de corresponsabilidad y el enfoque interseccional. Para ello, deberá: (i) fortalecer la capacitación de los funcionarios de las comisarías en el tratamiento integral de estos casos; (ii) promover la incorporación de equipos interdisciplinarios en las comisarías; y (iii) desarrollar lineamientos que orienten la activación de rutas de protección cuando se identifiquen situaciones de abandono, maltrato o desprotección en estas poblaciones.

Estas medidas deberán desarrollarse en un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia. Un informe sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de la presente orden deberá presentarse a la Procuraduría General de la Nación. En todo caso, la Corte Constitucional se reserva la facultad de verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

DÉCIMO QUINTO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de vigilancia, control y promoción de los derechos fundamentales, elaboren y presenten ante el Ministerio de Igualdad y Equidad y el Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, un informe conjunto que contenga un diagnóstico detallado sobre los fenómenos estructurales abordados en esta providencia, en particular: (i) la institucionalización prolongada de personas con discapacidad psicosocial y de adultos mayores en situación de abandono; (ii) la falta de alternativas comunitarias para su egreso y vida digna en la comunidad; y (iii) las deficiencias en la articulación institucional para su atención integral. Este informe deberá incluir, al menos: (a) un estimado del número de personas en estas condiciones actualmente internadas en hospitales psiquiátricos, centros de larga estancia u otras instituciones similares; (b) un análisis sobre las barreras institucionales, normativas o presupuestales que impiden el desarrollo de medidas de cuidado comunitario; y (c) la entrega de recomendaciones concretas y viables dirigidas a las autoridades competentes para superar las prácticas innecesarias de institucionalización y garantizar el derecho a vivir en comunidad con los apoyos adecuados.

Estas medidas deberán desarrollarse en un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia. Un informe sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de la presente orden deberá ser rendido a la Corte Constitucional.

DÉCIMO SEXTO. ORDENAR, en ambos expedientes, la desvinculación de las siguientes entidades: Procuraduría Regional de Verde Oscuro, Superintendencia Nacional de Salud, Inspección de Policía de Verde, Fiscalía Local de Verde, Procuraduría Regional del Rojo Oscuro, Procuraduría Provincial de Rojo, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Juzgado 001 Civil Municipal de Rojo, Juzgado 001 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Rojo, Comisaría Primera “Tigre”, Comisaría Segunda “León”, Comisaría Sexta “Bengala”, Comisaría Séptima “Jaguar”, Comisaría Octava “Felino”, Comisaría Novena “Leopardo”, Comisaría Décima “Lince”, Comisaría Móvil, Comisaría de descongestión, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Administrativo de Prosperidad Social, Registraduría Nacional del Estado Civil, Contraloría Distrital de Rojo, Dirección Seccional de Administración Judicial de Rojo, Juzgado 005 de Familia del Circuito de Ocre, Juzgado 002 Penal de Dorado, y Juzgado 026 Civil Municipal de Rojo.

DÉCIMO SÉPTIMO. REMITIR copia de la presente sentencia al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República para que, en el ámbito de sus competencias, ejerzan vigilancia sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas. Cada seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República presentarán a la Corte Constitucional un informe ejecutivo sobre el estado de avance en la implementación y cumplimiento de lo resuelto en esta sentencia.

DÉCIMO OCTAVO. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que, en el término de dos (2) años, en el marco de sus competencias, adelanten el proceso de formulación y expedición de una ley que regule integralmente el sistema de cuidado, protección social y atención comunitaria de las personas mayores y de las personas con discapacidad en situación de abandono o sin redes de apoyo. Dicha normativa deberá fundarse en estudios técnicos, análisis fiscal y procesos de participación ciudadana, e incorporar principios rectores tales como la dignidad humana, la autonomía, la corresponsabilidad familiar, comunitaria y estatal, la sostenibilidad financiera y la igualdad material. La Corte advierte que la regulación deberá atender a la viabilidad presupuestal y a la capacidad

fiscal de los entes territoriales, a fin de garantizar una implementación progresiva y efectiva de las obligaciones en materia de protección y cuidado.

DÉCIMO NOVENO. ORDENAR a la Policía Nacional para que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adopte las medidas necesarias para garantizar que todo su personal, a nivel nacional, conozca la obligación que le asiste en virtud del artículo 14 de la Ley 1850 de 2017, relativa a la activación de las Redes Sociales de Apoyo Comunitario como mecanismo de prevención, acompañamiento y reacción frente al abandono, maltrato o cualquier otra forma de vulneración de los derechos de las personas mayores.

Un informe sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de la presente orden deberá ser rendido a la Procuraduría General de la Nación; en todo caso, la Corte Constitucional se reserva la facultad de realizar seguimiento al cumplimiento de lo aquí dispuesto.

VIGÉSIMO. ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que suprima de toda publicación del presente fallo, los nombres y los datos que permitan identificar a los agenciados, accionados y vinculados. Igualmente, ordenar por Secretaría General a los jueces de tutela competentes que se encarguen de salvaguardar la intimidad de las personas e instituciones mencionadas, manteniendo la reserva sobre el expediente, so pena de las sanciones legales que correspondan por el desacato a esta orden judicial.

VIGÉSIMO PRIMERO. ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que publique la presente providencia en un micrositio de la página web de la Corte Constitucional, el cual deberá habilitarse, además, para la inclusión de los informes que se presenten sobre el estado de avance en la implementación y cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.

VIGÉSIMO SEGUNDO. LIBRAR por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Sentencia C-369/25 (3 de septiembre)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas
Expediente D-16216

Corte se declara inhibida para estudiar de fondo los cargos propuestos contra los artículos 17 (parcial) y 33 (parcial) de la ley 1621 de 2013, ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia

1. Norma parcialmente demandada

LEY ESTATUTARIA 1621 DE 2013

Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

Artículo 17. Monitoreo del Espectro Electromagnético e Interceptaciones de Comunicaciones Privadas. Las actividades de inteligencia y contrainteligencia comprenden actividades de monitoreo del espectro electromagnético debidamente incorporadas dentro de órdenes de operaciones o misiones de trabajo. La información recolectada en el marco del monitoreo del espectro electromagnético en ejercicio de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, que no sirva para el cumplimiento de los fines establecidos en la presente Ley, deberá ser destruida y no podrá ser almacenada en las bases de datos de inteligencia y contrainteligencia. El monitoreo no constituye interceptación de comunicaciones. La interceptación de

conversaciones privadas telefónicas móviles o fijas, así como de las comunicaciones privadas de datos, deberán someterse a los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Constitución y el Código de Procedimiento Penal y sólo podrán llevarse a cabo en el marco de procedimientos judiciales.

Artículo 33. Reserva. Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de treinta (30) años contados a partir de la recolección de la información y tendrán carácter de información reservada.

Excepcionalmente y en casos específicos, por recomendación de cualquier organismo que lleve a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, el Presidente de la República podrá acoger la recomendación de extender la reserva por quince (15) años más, cuando su difusión suponga una amenaza grave interna o externa contra la seguridad o la defensa nacional, se trate de información que ponga en riesgo las relaciones internacionales, esté relacionada con grupos armados al margen de la ley, o atente contra la integridad personal de los agentes o las fuentes (...).

2. Decisión

Primero. INHIBIRSE para emitir un estudio de fondo respecto de los artículos 17 y 33 de la Ley 1621 de 2013.

3. Síntesis de los fundamentos

Las y los demandantes solicitaron la inexecuibilidad de los apartes resaltados y, subsidiariamente, en relación con el artículo 17 (parcial) de la Ley 1621 de 2013, pidieron la exequibilidad condicionada, en el sentido de que “se reconozca que, incluso si el monitoreo del espectro electromagnético no constituye interceptación de comunicaciones, por lo menos, sí es una injerencia en la vida privada que en cualquier caso requiere de control judicial”.

El primer cargo contra el *artículo 17 (parcial) de la Ley 1621 de 2013 por infringir los artículos 2, 11 y 13 de la CADH y 15 y 20 de la Constitución*, se fundó en que el estándar fijado por la Corte IDH en el caso CAJAR vs Colombia protege de mejor forma los derechos a la vida privada y a la libertad de expresión y, de ello se deriva que el monitoreo del espectro electromagnético es una forma de interceptación de comunicaciones y, por tanto, debe ejecutarse de forma restringida y precedida de una orden judicial. El segundo cargo contra el *artículo 33 (parcial) de la Ley 1621 de 2013 por vulnerar los artículos 2, 11 y 13 de la CADH y 15 y 20 de la Constitución*, se basó en que el estándar establecido por la Corte IDH en el caso CAJAR vs Colombia protege el acceso a la información y, en virtud de aquel, la reserva de la información de inteligencia debe basarse en su contenido, por lo que consideraron que la norma acusada es imprecisa, vaga y ambigua frente al alcance de los conceptos de “seguridad y defensa nacional”. Además, señalaron que la restricción temporal está injustificada y debe ser retirada del ordenamiento jurídico para darle paso al principio de máxima publicidad de asuntos de interés general y particular cuando el interesado pretenda conocer la información que sobre aquel reposa en las bases de datos.

En las intervenciones presentadas por la Comisión Colombiana de Juristas y, de manera conjunta, por la Fundación Karisma y el Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario, se le solicitó a la Corte *inhibirse*, dado que la carga argumentativa presentada en la demanda no reunía los mínimos de *certeza y pertinencia*.

En atención a lo anterior, la Sala Plena, como cuestión previa, estudió la aptitud de la demanda. Respecto del artículo 17 acusado, en primer lugar, la Corte observó que, aunque la demanda pretendió apoyarse en los estándares fijados

por la Corte IDH en el caso CAJAR vs. Colombia, no logró articular de manera cierta un cargo de inconstitucionalidad frente a los apartes demandados. En este punto, es preciso señalar que el requisito de *certeza* exige que la acusación recaiga sobre una proposición normativa real y vigente. Esto incluye verificar el alcance de la norma acusada en el contexto nacional, por lo que la demanda debía examinar de manera precisa y detallada el contenido de la decisión que adelantó el control judicial previo y automático de la norma acusada, es decir, la Sentencia C-540 de 2012. Sin embargo, la demanda no partió del contenido de aquella, sino que se basó en significados supuestos o deducidos por las y los accionantes, por ejemplo, se insistió en que el monitoreo del espectro electromagnético debe considerarse interceptación de comunicaciones y, por tanto, requerir autorización judicial. Para esta Corporación, una lectura sistemática de la Sentencia C-540 de 2012, que delimitó el monitoreo como actividad impersonal y no un seguimiento individualizado, y el caso CAJAR vs Colombia, exigía demostrar cómo el estándar interamericano impactaba directamente la interpretación vigente de la norma. Con su omisión, los accionantes sustituyeron el contenido normativo en lugar de controvertirlo, lo que revela el incumplimiento de la carga de *certeza*.

En segundo lugar, se observa que la demanda no evidenció la contradicción específica entre la norma demandada -incluyendo al alcance establecido por esta Corte en el control automático y previo- y la Constitución, puesto que el escrito presentado estableció su eje en la calificación del monitoreo como una práctica invasiva de las comunicaciones contraria a los derechos fundamentales, sin demostrar cómo, a partir del texto literal del artículo 17 y de la interpretación vinculante fijada en la sentencia C-540 de 2012, se produce una contradicción normativa con los artículos superiores invocados. Al omitir este contraste indispensable, no se generó tampoco la duda mínima requerida para activar el juicio de fondo, por lo que tampoco se cumplió el requisito de *suficiencia*.

Frente al artículo 33 acusado, la Sala Plena observó que en la sentencia C-540 de 2012, esta Corte advirtió que “las limitaciones al acceso a la información deben estar fijadas en una ley de forma clara y precisa como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público, y solo son válidas si persiguen la protección de derechos fundamentales o bienes constitucionales

valiosos como la seguridad y defensa nacional, que deben estar en armonía con los principios de razonabilidad y proporcionalidad”. El igual sentido, la referida providencia precisó que la norma debe establecer con claridad “(i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas”.

Frente a los anteriores parámetros estrictos y vigentes, la Sala concluyó que los argumentos de las y los demandantes no mostraron cómo se genera una contradicción concreta entre la disposición acusada y los estándares fijados por la Corte IDH en el caso CAJAR vs. Colombia. En contraste, la demanda se limitó a plantear reproches generales sobre la vaguedad de expresiones como “defensa y seguridad nacional”, sin confrontar el marco detallado de la sentencia C-540 de 2012 e incluso de la legislación estatutaria posterior que se ha ocupado de esta materia. Por tanto, al omitir la confrontación descrita, los cargos no recayeron sobre una proposición normativa real y existente y tampoco suscitaron la duda mínima de inconstitucionalidad exigida por la jurisprudencia. En consecuencia, carecen de *certeza, especificidad y suficiencia*.

En síntesis, los demandantes no mostraron cómo las reglas del caso CAJAR vs Colombia se proyectan de manera concreta sobre los apartes acusados de la Ley 1621 de 2013, ni explicaron por qué el alcance normativo definido en la C-540 de 2012 resulta incompatible con los estándares interamericanos. En este entendido, la Corte no puede suplir esas carencias reelaborando los cargos, pues ello desconocería la naturaleza rogada y abstracta del control de constitucionalidad que en esta oportunidad debía adelantar.

Sentencia C-374/25 (4 de septiembre)

M.P. Miguel Polo Rosero

Expediente D-16.101AC

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 2385 de 2024, “por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas, y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana”, y declaró inconstitucional la exclusión de la prohibición de las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos

1. Norma demandada

LEY 2385 DE 2024

Por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas, y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto aportar en una transformación cultural que se fundamente en el reconocimiento y respeto por la vida animal, y que contribuya al avance de la cultura de la paz, mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos, que socavan la integridad de formas de vida no humana

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional.

Artículo 3. Prohibición. Transcurridos tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, queda prohibido en todo el territorio nacional el desarrollo de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas.

Parágrafo primero: Para el caso de las actividades que actualmente se encuentren incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial LRPCI, únicamente quedarán vigentes las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a estas actividades, que no impliquen el maltrato animal, después de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el presente artículo.

Parágrafo Segundo: El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en los primeros dos meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de desarrollo de las actividades taurinas durante los tres años permitidos, las cuales se basarán en los más altos estándares de bienestar y protección animal.

Parágrafo Tercero: «Parágrafo corregido por el artículo 1 del Decreto 1228 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:» El Gobierno Nacional hará pedagogía sobre las condiciones de desarrollo de actividades taurinas a las entidades territoriales durante los tres años permitidos, las cuales podrán autorizar dichos espectáculos siempre que se dé estricto cumplimiento de condiciones de bienestar y

protección animal, así como de lo siguiente:

a) Las actividades señaladas en los artículos 1 y 3 de la presente ley sólo podrán realizarse en aquellos lugares en que se trate de una manifestación ininterrumpida de tradición de la población

b) La realización de las actividades señaladas en los artículos 1 y 3 de la presente ley deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente estas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización

c) Las autoridades municipales y departamentales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones o a la financiación de estas actividades

d) Las entidades territoriales tendrán la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales.

Parágrafo cuarto: La prohibición de la que trata este artículo no es extensiva para el resto de actividades y prácticas diarias que se realizan en la ganadería nacional ni para otras actividades y prácticas no descritas en la presente ley. Por tanto, quedarán excluidas de la prohibición las cabalgatas,

las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos.

La verificación del cumplimiento de dichas condiciones estará a cargo de las entidades territoriales. Su incumplimiento dará lugar a la suspensión o cancelación del evento, en cualquier tiempo.

Artículo 4. Reconversión laboral. El Gobierno Nacional, en coordinación con las Entidades Territoriales, tendrá un plazo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para garantizar programas efectivos de reconversión económica y laboral para las personas que se dedican a la actividad taurina y que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades de las que tratan los artículos 1 y 3 de la presente ley.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE apoyará técnicamente a la Comisión Interinstitucional creada en el presente artículo y al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes en la elaboración de los instrumentos para desarrollar un registro administrativo para determinar el número de personas que dependen directa y exclusivamente de las actividades a las que hace referencia este artículo. Así mismo, se determinará el número de personas que, aunque no dependan

directamente de estas actividades, se ven beneficiados con su realización.

Una vez se conozca el resultado del diagnóstico, se adoptarán las medidas necesarias para facilitar el tránsito de las personas que dependen de estas actividades hacia otras actividades económicas y/o laborales.

Parágrafo primero. Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo, créase una Comisión Interinstitucional liderada por el Ministerio del Trabajo y conformada por los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, así como del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, y las asociaciones de toreros o cualquier gremio u organización del sector, a cargo de definir los programas requeridos para la reconversión económica y laboral de estas personas.

Parágrafo segundo. El Gobierno Nacional garantizará planes especiales de articulación en los municipios, dirigido a las personas que hacen parte del comercio indirecto que rodean los espectáculos taurinos, a fin de que desarrollen sus labores en el marco de otros eventos de carácter artístico, cultural, deportivo o de cualquier otra

índole, que se encuentren a cargo de la respectiva entidad territorial; así como la adopción de la política pública establecida en la Ley 1988 de 2019 Y sus derechos reglamentarios, a fin de beneficiar a los vendedores informales o sus organizaciones, que hacen parte de la actividad taurina, y que están amparados bajo en principio de confianza legítima.

Artículo 5. Reconversión cultural. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y respetando el principio de autonomía territorial, tendrá un plazo de un (1) año contados a partir de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el artículo 3° de la presente ley, para llevar a cabo el proceso de reconversión de los escenarios de propiedad pública y con participación mayoritaria del Estado, usados para el desarrollo de las prácticas taurinas, en espacios destinados a actividades culturales, lúdicas, deportivas y artísticas, priorizando la vinculación y participación de las personas señaladas en el artículo 4 de la presente ley.

Parágrafo: Para alcanzar el objetivo de la reconversión cultural de manera efectiva y sostenible, se podrán usar figuras jurídicas como las Alianzas Público-privadas y Público-Populares.

Artículo 6. Educación en cuidado y protección animal. Los Ministerios de Educación

Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental, brindarán las orientaciones para que en las estrategias de Proyectos Ambientales Escolares -PRAES-, Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental -PROCEDAS- Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental- CIEDAS- se reconozca e integre el tema del cuidado y la protección animal y fauna silvestre de los diferentes ecosistemas del territorio nacional. Adicionalmente, en el marco de sus competencias, el Ministerio de las Culturas, las

Artes y los Saberes implementará políticas, programas y acciones orientados a fomentar una cultura ciudadana alrededor de la vida y la protección animal y que desincentiven las prácticas prohibidas en la presente ley de forma gradual en la sociedad mostrándoles los perjuicios y consecuencias de estas prácticas.

Artículo 7. Vigencia. la presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

2. Decisión

PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 4 y 5 de la Ley 2385 de 2024, *“por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas, y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos, que socavan la integridad de formas de vida no humana”*, por el cargo referente al examen del impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en armonía con los artículos 151 y 334 de la Constitución Política.

SEGUNDO: Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2385 de 2024, *“por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas, y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana”*, por los cargos examinados referentes a la protección de la diversidad cultural y al patrimonio cultural de la Nación, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión, y a los derechos adquiridos y propiedad privada de quienes se dedican a las actividades contempladas en esta ley.

TERCERO: Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *“las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos”* contenida en el párrafo 4 del artículo 3 de la Ley 2385 de 2024. **DIFERIR** los efectos de la inexequibilidad

declarada en este numeral, por el término de tres (3) años a partir de la presente decisión, con el fin de que se inicien los procesos de reconversión laboral y cultural correspondientes a estas actividades.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció sobre dos demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 2385 de 2024, que dispone la prohibición de las corridas, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, y aporta una transformación cultural a través de distintas medidas de reconversión de este sector. Los demandantes señalaron que esta ley vulnera los derechos fundamentales a la diversidad cultural, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y a la propiedad privada. Además, argumentaron que la iniciativa debió contar con un estudio de impacto fiscal en el trámite legislativo, conforme con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Para comenzar, y con ocasión de la solicitud de uno de los intervinientes, se valoró la aptitud de los cargos y se concluyó que los mismos permitían un pronunciamiento de fondo. Luego, la Corte procedió a analizar el cargo de trámite y concluyó que la Ley 2385 de 2024 no contiene en ninguna de sus disposiciones órdenes de gasto, ni beneficios tributarios y, en esa medida, no era necesario cumplir con los deberes dispuestos en el citado artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Posteriormente, para dar respuesta a los cargos sustanciales propuestos, se determinó el contenido y alcance integral de la Ley 2385 de 2024. En seguida, la Sala Plena desarrolló las siguientes consideraciones: (i) la protección y bienestar animal como mandato constitucional, en donde abordó su evolución en la doctrina, en la legislación nacional y en la jurisprudencia constitucional; y (ii) la protección de la diversidad cultural en la Constitución de 1991 y, especialmente, la jurisprudencia relacionada con actividades taurinas, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas como manifestaciones culturales, su alcance y restricciones legítimas.

Sobre este último punto, la Corte concluyó que las sentencias en las que este tribunal analizó la actividad taurina como manifestación cultural y realizó juicios de ponderación con el deber de protección animal, fueron resueltas en un escenario normativo y jurisprudencial distinto al que hoy la Sala Plena encuentra para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados en este caso. A diferencia de los anteriores asuntos, en el estado actual: (i) el legislador

ha expedido varias leyes que propenden por la materialización de la protección de los animales contra el maltrato y los tratos crueles, y buscan el alcance de su mayor bienestar; (ii) aunado a un desarrollo internacional de reconocimiento del valor intrínseco de los animales y su recategorización en el ámbito de la protección jurídica. Por su parte, (iii) la jurisprudencia constitucional, en los años recientes, ha interpretado con mayor profundidad el alcance de las obligaciones del Estado frente a la protección de los animales y su relacionamiento con los seres humanos. En este punto, es claro que existe un consenso pacífico, sustentado en una ética universal, y refrendado en nuestra Constitución viviente, sobre el deber de no provocar dolor, sufrimiento o muerte de forma deliberada a otro ser sintiente, so pretexto de placer o diversión, aun cuando tal manifestación pueda tener connotaciones históricas de carácter artístico o cultural. Para este Tribunal, las sociedades no son estáticas, como tampoco lo son los mandatos constitucionales que las rigen, los cuales permiten, precisamente, incorporar en su lectura nuevos valores y principios que sean acordes con los postulados de una sociedad que fija nuevas reglas de comportamiento y que busca excluir aquellas conductas que, hoy en día, no resultan tolerables, entre otras, porque se desarrollan en el marco de escenarios de violencia y de agresiones arbitrarias a otros seres sintientes.

Al analizar los cargos formulados contra la Ley 2385 de 2024, la Sala Plena realizó las siguientes precisiones previas: (i) el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de expresión, en este caso, se concretan en la realización de las manifestaciones culturales que fueron prohibidas por el legislador; y (ii) a este último la jurisprudencia le había otorgado la atribución para regular o prohibir las actividades taurinas, pues, por un lado (a) se admitió que tenía la autoridad para regular las tradiciones, costumbres y manifestaciones culturales relevantes en el territorio, al ser el órgano representativo del pueblo; y, por el otro, (b) porque tratándose de manifestaciones culturales que incluyen actos de maltrato animal, se presentaba una tensión entre valores constitucionales, que el legislador debía ser llamado a balancear, *en principio*, a través de sus competencias.

Con base en las reglas jurisprudenciales citadas, la Corte resolvió que la transformación cultural adoptada mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas es constitucional, pues persigue un fin constitucionalmente importante, que se sustenta en la materialización real del mandato constitucional de protección y bienestar animal. El medio para lograrlo es efectivamente conducente, toda vez que la prohibición adoptada

por el legislador apuesta por una transformación cultural que acaba con el maltrato animal, y las acciones que les infligen dolor y sufrimiento al toro y a otros animales durante el espectáculo. Otro tipo de alternativas no cumplen con el objetivo constitucional. Y, finalmente, la medida no es evidentemente desproporcionada, ya que se obtienen mayores beneficios en el marco del Estado Social de Derecho, que pretende lograr una armonía genuina y humanista con la naturaleza, y especialmente con los animales. En efecto, lejos de plantearse un debate alrededor de una autonomía que pueda considerarse absoluta o de un pluralismo irrestricto para justificar todo tipo de comportamiento, las actividades prohibidas no se dan en escenarios que dependan de la sola voluntad del sujeto, y en donde aparentemente se restringe el desarrollo puro de una libertad individual, sino que impactan no solo en seres sintientes respecto de los cuales se activa un deber de protección, sino que también se extiende su influencia en el resto de la comunidad, que busca lograr, como lo adoptó el legislador, una transformación hacia una cultura de paz, que excluya la violencia que socava la integridad de formas de vida no humana.

Esta nueva ponderación, en el ámbito de la Constitución viviente, y por el impulso dado por el legislador y la evolución de la jurisprudencia constitucional, llevó a la Corte a avanzar en la comprensión y definición del alcance del mandato constitucional de protección y bienestar animal, por virtud del cual se impone el imperativo de excluir de nuestra sociedad, como ya se dijo, todo tipo de dolor, sufrimiento o muerte de forma deliberada a otro ser sintiente, so pretexto de placer o diversión, aun cuando esa expresión pueda tener sustento histórico de carácter artístico, cultural o deportivo, y sea representativa de regiones o de ciertos colectivos que la practican y la reconocen como propia. En este escenario, y previa integración de la unidad normativa, por estar intrínsecamente relacionada con las disposiciones demandadas, se constató que el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 2385 de 2024 excluye las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos, que deben seguir la misma regla de derecho prevista en esta sentencia.

En efecto, la Sala Plena de la Corte encontró que, a pesar de que estas últimas también han sido admitidas como manifestaciones culturales y deportivas, e incluso gozan de instituciones que las representan en esos ámbitos, son actividades que, al igual que las prohibidas, perpetúan una cultura violenta contra los animales y la convivencia en sociedad. En este orden de ideas, la Corte consideró que la transformación cultural debe iniciar también con este

tipo de eventos, pues so pretexto de generar diversión, se cometen actos de sufrimiento y dolor contra caballos, gallos y toros. Todo ello es contrario al mandato constitucional de protección y bienestar animal, que excluye el maltrato arbitrario contra los animales, así como aquel motivado en razones de esparcimiento o placer. En todo caso, en la medida en que esta decisión afecta situaciones preexistentes que no habían sido objeto de cuantificación ni por el Estado, ni por quienes realizan dichas prácticas, la Corte consideró necesario aplicar a estos sectores una transición gradual con medidas de reconversión laboral y cultural similares a las dispuestas en los artículos 4 y 5 de la Ley 2385 de 2024, las cuales deberán ser implementadas por el Gobierno Nacional en coordinación con las entidades territoriales que puedan verse afectadas, en las prácticas tradicionales y en las labores de sus habitantes, con la decisión adoptada por este Tribunal.

Así las cosas, y con base en lo señalado, la Sala Plena declaró la exequibilidad de (i) los artículos 4 y 5 de la Ley 2385 de 2024, por el cargo referente al examen del impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en armonía con el artículo 151 y 334 de la Constitución Política; (ii) la Ley 2385 de 2024 por los cargos examinados referentes a la protección de la diversidad cultural y al patrimonio cultural de la Nación, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión, y a los derechos adquiridos y propiedad privada de quienes se dedican a las actividades prohibidas en esta ley y (iii) en cuanto a las actividades excluidas por el legislador que también representan maltrato animal, la Sala declaró la inexequibilidad de la expresión *“las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos”* contenida en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 2385 de 2024, pero aplazó los efectos de la inexequibilidad declarada en ese numeral, por el término de tres (3) años a partir de la decisión, con el fin de que se inicien los procesos de reconversión laboral y cultural correspondientes a estas actividades.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia