

REVISTA JURÍDICA DEL DISTRITO DE CARTAGENA



Vol. 1, No. 1. (enero-julio/2025), Publicación semestral. ISSN 3114-9952



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

PERIODICIDAD

Semestral

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Hernán Lenes Pacheco-Álvarez

INFORMACIÓN DE LA REVISTA

Revista Jurídica del Distrito de Cartagena

Oficina Asesora Jurídica – OAJ

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

ISSN 3114-9952

e-mail: revistajuridica@cartagena.gov.co

<https://www.cartagena.gov.co/oficina-asesora-juridica/revista-juridica>

Cartagena de Indias, Colombia

Alcaldía Mayor de Cartagena

**Dumek José Turbay Paz
Alcalde Mayor de Cartagena**

**Liliana Majana Pupo
Gestora Social**

**Ana Milena Jiménez Tuñón
Secretaria de Desarrollo Social**

**Gloria Ramírez de León
Asesora de la Oficina de Protocolo**

**Bruno Enrique Hernández Ramos
Secretario del Interior y Convivencia
Ciudadana**

**Haroldo José Fortich González
Tesorero Distrital**

**Alberto Martínez Monterrosa
Secretario de Educación**

**Jaime Ricardo Hernández Amín
Director de Distriseguridad**

**Haroldo Fortich González
Secretario de Hacienda**

**Jhony David Pérez Sayas
Director Administrativo de
Bomberos**

**María Patricia Porras Mendoza
Secretaria General**

**Jorge Alfonso Redondo Suárez
Director del Plan de Emergencia
Social**

**Wilmer Enrique Iriarte
Secretario de Infraestructura**

**Gisella Román Ceballos
Gerente de Corvivienda**

**Teresa Margarita Londoño Zurek
Secretaria de Turismo**

**José Carlos Puello Rubio
Director Administrativo de Archivo
General**

**Dayro José Bustillo Alvarado
Secretario Privado**

**Adolfo Pérez Fonseca
UMATA**

**José Raimundo Ricaurte Gómez
Director del Departamento
Administrativo de Tránsito y
Transporte**

**Adriana de la Cruz Payares
Jefe de la Oficina de
Comunicaciones y Prensa**

**Carmen Lucy Espinosa Díaz
Directora del Instituto de
Patrimonio y Cultura - IPCC**

**Rafael Navarro España
Director del Departamento
Administrativo Distrital de Salud -
DADIS**

**Liliana Rodríguez Hurtado
Presidente Ejecutiva de
Corpoturismo**

Carlos Ernesto Rodríguez Cortés
Director del Plan Estratégico de
Seguridad Titán 24

Campo Elías Terán Humanéz
Director del Instituto de Deporte y
Recreación - IDER

Carlos Mario Ordosgoitia
Asesor de la Unidad de
Contratación

Daniel Antonio Vargas Díaz
Jefe de la Oficina Asesora para la
Gestión del Riesgo de Desastres

Emilio Rafael Molina Barboza
Director Administrativo de Control
Urbano

Fanny Guerrero Maya
Directora de la Empresa de
Desarrollo Urbano de Bolívar -
EDURBE

Ernesto José Robles Gómez
Jefe de la Oficina Asesora
Informática

Geverson Manuel Ortiz Soto
Director del Instituto Distrital de
Acción
Comunal de Cartagena y el Caribe

Tania Rosa Díaz Sabbagh
Directora de la Oficina Asesora de
Control Disciplinario

Mauricio Rodríguez Gómez
Director del Establecimiento
Público
Ambiental - EPA

Merys Castro Pereira
Directora Administrativa de Apoyo
Logístico

Milton José Pereira Blanco
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Ercilia Barrios Flórez
Gerente de Transcribe
Rafael Antonio Morales Hernández
Director Administrativo de
Valorización Distrital

Sandra Schmalbach Pérez
Directora Escuela Taller

Tannis Rocío Puello Miranda
Gerente de Espacio Público y
Movilidad

Yira Morales Castro
Directora Administrativa de Talento
Humano

Yojana González Hernández
Directora del Fondo de Pensiones
de
Cartagena

Verena Lucía Guerrero Bettín
Directora de la Oficina Asesora de
Control Interno

Robinson Luis Casarrubia Cardona
Director de la Escuela de Gobierno y
Liderazgo

Equipo Editorial

Daniel Eduardo Florez-Muñoz
Editor General

Hernán Lenés Pacheco-Álvarez
Editor

Comité Científico Editorial

Dr. Roberto Viciano Pastor
Universidad de Valencia, España

Dr. Gonzalo Ramírez Cleves
Universidad Externado de
Colombia, Colombia

Dra. Flor María Torres Guzmán
Universidad Antonio Nariño,
Colombia

Dra. María Camila Correa Florez
Universidad del Rosario,
Colombia

Dr. Andrés Botero Bernal
Universidad Industrial de
Santander, Colombia

Dra. Liliana Estupiñan Achury
Red de Constitucionalismo
Crítico de América Latina

Dr. Edgar Garzón Buenaventura
Universidad Católica de
Colombia, Colombia

Dra. Silvia Lozano Castro
Universidad de Cartagena,
Colombia

Dr. Jhonny Mena Herrera
Instituto Colombiano de Derecho
Procesal, Colombia

Dr. Riccardo Perona
Istituto Giuridico Internazionale
Di Torino, Italia

Dr. Roberto Garetto
Università degli studi di
Camerino, Italia

Dr. Juan Peña Aguirre
Universidad de Cuenca, Ecuador

Revista Jurídica del Distrito de Cartagena
revistajuridica@cartagena.gov.co
<https://www.cartagena.gov.co/oficina-asesora-juridica/revista-juridica>
Cra. 2 # 36-86, Cartagena, Bolívar-Colombia

Contenido

| | |
|--|-----|
| Palabras de presentación del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias Dumek Turbay Paz | 11 |
| Palabras de presentación del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Milton José Pereira Blanco | 12 |
| Palabras de presentación del Editor de la Revista Jurídica del Distrito Daniel Florez Muñoz | 14 |
| Enfoque de género, control material y principio de no reforma en perjuicio Enrique Del Río González | 16 |
| El test de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad y la participación democrática Milton José Pereira Blanco - Daniel E. Florez-Muñoz | 35 |
| El derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del Distrito de Cartagena de Indias: recomendaciones para una política pública Miguel Antonio Morón Campos | 55 |
| Políticas y estrategias de inteligencia artificial en américa latina: un análisis basado en la documentación del observatorio de la OCDE Juan Manuel Padilla García | 81 |
| El lenguaje claro como garantía constitucional: justicia accesible, inteligencia artificial y administración pública a la luz de la sentencia t-311 de 2024 Fernando Luna Salas | 91 |
| La confesión como medio de prueba en el procedimiento disciplinario colombiano: análisis normativo, procesal y jurisprudencial a la luz del código general disciplinario (ley 1952 de 2019) Orlando de Jesús Díaz Atehortua - Solangie Vanessa Torres Acosta | 109 |
| La conciliación en la ley 1123 de 2007: una aproximación deontológica a los fines esenciales del estado Edgardo Manuel Román Elles - Angie Catalina Correa González - Leonardo Antonio Rivas Todaro | 125 |
| Análisis de la gestión pública para la defensa en sede administrativa y judicial del centro histórico de Cartagena como bien de interés cultural Duván Felipe Muñoz Chacón - Vanessa Castro Gonzales - Andry Angulo Acevedo | 145 |

| | |
|--|------------|
| El derecho a la salud para personas con trastornos mentales: entre la inmutabilidad histórica y la evolución constitucional | 172 |
| Diana Katerine Hernández Gallo - Rafael Muñoz Macías - Leonardo Enrique Carvajalino Rodríguez | |
| Evolución del sistema de políticas públicas en Cartagena de Indias, Colombia | 200 |
| Camilo Andrés Ardila Mejía | |
| El enfoque de género en el derecho colombiano: análisis de las reglas jurisprudenciales para su implementación | 223 |
| Daniel Hernando Herrera Blanco | |
| Lucha contra la corrupción y enfoque de género: hacia un nuevo paradigma para la ciudad de Cartagena de Indias | 236 |
| María Camila Caraballo Ávila - Vianca Illera Vidal | |
| Memoria, anonimización y justicia: el conflicto entre olvido y verdad en el derecho contemporáneo | 250 |
| Luis Guillermo Ramos Vergara | |

Presentación

Alcalde Mayor Cartagena de Indias

Es un motivo de orgullo para la Administración Distrital presentar el primer número de la *Revista Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias*, publicación institucional de la Oficina Asesora Jurídica que marca un hito en la proyección intelectual y académica de nuestra ciudad. Este esfuerzo editorial se inscribe en el compromiso de nuestra Alcaldía con la construcción de una gestión pública basada en el conocimiento, la transparencia y la deliberación democrática, pilares esenciales del gobierno de una Cartagena moderna, una ciudad inteligente, participativa y garante de derechos.

La *Revista Jurídica del Distrito* representa una apuesta por elevar el nivel del debate jurídico en nuestra administración, fortalecer la formación de los servidores públicos y promover una cultura de reflexión crítica sobre los desafíos normativos, institucionales y sociales que enfrenta nuestra ciudad. En sus páginas se reúnen voces de juristas, investigadores, docentes y funcionarios que, desde la experiencia y la academia, contribuyen a enriquecer la comprensión del derecho como herramienta de transformación de la gestión pública y la materialización de la justicia social.

Esta iniciativa cobra especial relevancia en el marco del Plan de Desarrollo “Cartagena Ciudad de Derechos 2024–2027”, que reconoce la importancia del conocimiento jurídico como base para la construcción de un Estado local transparente y eficiente. La revista es, así, una manifestación concreta de la meta institucional de consolidar una Cartagena que piense, debata y decida a partir de la razón jurídica y del interés público, articulando la función administrativa con la reflexión académica.

Más allá de su carácter editorial, la *Revista Jurídica del Distrito* se proyecta como un laboratorio de pensamiento jurídico, donde confluyen la doctrina, la jurisprudencia y la práctica institucional, en diálogo permanente con los problemas reales de la ciudad. Cada artículo que compone este número inaugural refleja el esfuerzo por tender puentes entre el derecho y la vida cotidiana, entre la norma y el ciudadano, entre la letra y el espíritu de la justicia.

Invito a la comunidad jurídica, académica y ciudadana a participar activamente en este espacio de conocimiento compartido. Que esta revista sea no solo un instrumento de divulgación, sino también un foro de encuentro para construir juntos una Cartagena más justa, más equitativa y más consciente del poder transformador del derecho.

Dumek José Turbay Paz
Alcalde Mayor Cartagena de Indias

Jefe Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena

Con especial orgullo institucional presentamos el primer número de la *Revista Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias*, una publicación que nace del trabajo comprometido de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor, con el propósito de posicionar al Distrito como un referente en la producción, divulgación y aplicación del conocimiento jurídico público. Este proyecto editorial constituye un paso firme hacia la consolidación de una administración local más reflexiva, deliberante y orientada al fortalecimiento del Estado de Derecho en el ámbito territorial.

La creación de esta revista responde a una convicción profunda: el derecho no solo se aplica, también se construye, se interpreta y se transforma desde los territorios. En ese sentido, este espacio académico busca generar un diálogo entre la práctica institucional y la investigación jurídica, promoviendo la formación de una comunidad jurídica activa, crítica y participativa, capaz de incidir en la mejora continua de las políticas públicas, la gestión administrativa y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía cartagenera.

Cada edición de la *Revista Jurídica del Distrito* será una invitación a pensar el derecho desde Cartagena, con rigor, compromiso y sensibilidad social. En este primer número se abordan temas de alta relevancia para el contexto local y nacional, vinculados con el derecho constitucional, la ética pública, la planeación urbana, la responsabilidad disciplinaria y la perspectiva de género. Se trata de debates que no solo tienen valor teórico, sino que inciden directamente en los desafíos cotidianos de la administración pública y la justicia territorial.

Este esfuerzo editorial se encuentra plenamente alineado con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo “Cartagena Ciudad de Derechos 2024–2027”, especialmente con su apuesta por una gobernanza transparente, eficaz y basada en el conocimiento

De igual modo, la revista busca servir como plataforma de encuentro entre la academia y la institucionalidad, promoviendo la colaboración entre investigadores, docentes, jueces, abogados y funcionarios, así como entre las universidades y la administración local. El lanzamiento de este primer número simboliza, por tanto, un acto de confianza en la fuerza del pensamiento jurídico y en su capacidad de orientar la acción pública hacia el bien común. A través de esta revista, la Oficina Asesora Jurídica reafirma su compromiso con la excelencia, la transparencia y la construcción colectiva de una cultura jurídica al servicio de la justicia, la equidad y la democracia.

Invito a todos los lectores a asumir esta publicación como un espacio vivo de reflexión y diálogo, donde el derecho se piense desde Cartagena, pero también con vocación de universalidad, al servicio de una sociedad más justa, más consciente y más humana.

Milton José Pereira Blanco
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

Editor General Revista Jurídica del Distrito de Cartagena

Con inmensa satisfacción y sentido de responsabilidad académica presentamos el primer número de la *Revista Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias*, publicación institucional de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor, concebida como un espacio de reflexión, análisis y diálogo en torno a los grandes desafíos que enfrenta el derecho público contemporáneo desde el ámbito territorial. Esta revista nace de la convicción de que el conocimiento jurídico es un bien público, y que su circulación libre, crítica y rigurosa fortalece la democracia, la institucionalidad y la cultura jurídica en nuestra ciudad.

La *Revista Jurídica del Distrito* es el resultado de un proceso colectivo que articula la vocación académica con la práctica jurídica institucional. Cada uno de los artículos que integran esta edición inaugural ha sido sometido a un cuidadoso proceso editorial y de evaluación académica, garantizando el rigor metodológico, la solidez conceptual y la relevancia temática que exige una publicación de carácter científico e institucional. En estas páginas se desarrollan análisis sustantivos sobre derecho constitucional, derecho urbanístico, derecho disciplinario y estudios de género, abordados desde perspectivas críticas, garantistas y con especial atención al contexto jurídico y social de Cartagena de Indias.

Estas contribuciones no solo evidencian el alto nivel académico de quienes las escriben, sino también su compromiso con la función pública, la ética profesional y la construcción de conocimiento aplicado a la solución de los problemas reales del territorio. La revista se erige, así como un puente entre la academia, la gestión pública y la ciudadanía, ofreciendo un espacio en el que convergen la reflexión teórica, la experiencia institucional y el análisis interdisciplinario de las políticas jurídicas locales.

Paralelamente, y como parte de este ecosistema de pensamiento jurídico, la *Revista Jurídica del Distrito* se complementa con el Blog de Opinión Jurídico del Distrito, una plataforma digital de actualización permanente que amplía el alcance del debate y permite la participación de servidores públicos, abogados, docentes, investigadores y estudiantes. Mientras la revista se concentra en la producción académica revisada y estructurada, el blog ofrece un formato más ágil y dialógico, orientado a la discusión de temas coyunturales, el análisis de jurisprudencia, la difusión de reformas normativas y la reflexión sobre dilemas éticos y administrativos del ejercicio del derecho público.

Ambos espacios conforman un ecosistema integral de divulgación del pensamiento jurídico local, en el que la deliberación, la argumentación y el análisis crítico se ponen al servicio de una ciudadanía más informada y de una administración pública más reflexiva. Desde la Oficina Asesora Jurídica creemos que solo una comunidad jurídica activa y participativa puede sostener una gestión pública ética, transparente y transformadora.

El desafío que asumimos con esta publicación es, por tanto, doble: contribuir a la formación de pensamiento jurídico crítico en el ámbito local y consolidar un referente académico que proyecte a Cartagena en los circuitos nacionales e internacionales de discusión jurídica. Esta revista no pretende ser un repositorio de textos, sino un laboratorio de ideas, un espacio para

pensar el derecho desde la ciudad, con vocación universal, al servicio de la justicia y del bien común.

Expreso mi más sincero agradecimiento a los autores, evaluadores y al equipo editorial que han hecho posible este primer número, así como a la Oficina Asesora Jurídica y a la Alcaldía Mayor de Cartagena por su respaldo decidido a la construcción de una institucionalidad que aprende, reflexiona y comunica. Que esta revista sea el punto de partida para una nueva etapa en la historia intelectual del Distrito: una en la que el derecho se piense no solo como norma, sino como lenguaje de transformación social.

Daniel Florez-Muñoz

Editor General Revista Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias

Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

ENFOQUE DE GÉNERO, CONTROL MATERIAL Y PRINCIPIO DE NO REFORMA EN PERJUICIO

(Análisis de la decisión AP3382-2025 (Rad. 60721) del 28 de mayo de 2025)

Enrique Del Rio González¹

Resumen:

El presente artículo analiza la decisión AP3382-2025 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, la cual marca una ruptura jurisprudencial significativa respecto del principio de *non reformatio in peius*, tradicionalmente considerado una garantía absoluta del debido proceso penal. La Corte permitió la nulidad de lo actuado desde la imputación en un caso de violencia sexual, pese a que el condenado era el único apelante, con el fin de corregir una calificación jurídica errónea y permitir una persecución penal adecuada. Esta decisión, sustentada en la obligación estatal de actuar con debida diligencia en casos de violencia de género, generó un intenso debate entre una postura que privilegia la justicia material y otra garantista que advierte los riesgos de socavar derechos fundamentales del acusado. El salvamento de voto reprocha la ruptura del precedente sin una carga argumentativa suficiente y alerta sobre el uso expansivo de la nulidad y el riesgo de establecer un “derecho penal del enemigo” en el que las garantías procesales se flexibilizan por la gravedad del delito. Asimismo, se plantea la tensión entre la legalidad sustancial, los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica. La Corte Constitucional había sostenido previamente que cualquier agravación en perjuicio del apelante único es inconstitucional. Por tanto, la decisión analizada abre un debate crucial sobre los límites del garantismo procesal frente a la justicia material en el contexto de los derechos humanos.

Palabras claves: Garantismo procesal, Justicia material, Violencia sexual, debida diligencia

Abstract:

This article examines the Colombian Supreme Court’s Criminal Chamber ruling AP3382-2025, which represents a significant jurisprudential shift regarding the principle of *non reformatio in peius*, long held as an inviolable guarantee of due process in criminal law. In a case involving sexual violence, the Court allowed for the annulment of proceedings from the indictment stage, despite the fact that the convicted person was the sole appellant, in order to

¹ Abogado. Doctor en Derecho con distinción Magna Cum Laude, Magister en Derecho, Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas; en Derecho Probatorio y en Casación Penal. Experto en Cumplimiento Corporativo de la Universidad de La Rioja España y en Psicología del testimonio de la Universidad de Girona; con diplomado en Técnicas de Oralidad de la Universidad Interamericana de Puerto Rico; estudios en el Programa de Acceso a la Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- USAID y; curso de pedagogía para la Enseñanza del Proceso Penal Acusatorio. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, del Colegio de Abogados Penalistas de Colombia y del Colegio Nacional de Abogados Casacionistas. Abogado penalista, asesor de entidades públicas y privadas, Docente de pregrado y posgrados en diversas universidades del País y Coordinador de la Maestría en Derecho Penal de la Universidad de Cartagena.

correct a flawed legal classification and enable proper prosecution. Justified by the State's reinforced duty of due diligence in gender-based violence cases, this decision triggered a sharp debate between a substantive justice perspective and a garantist view that warns of the erosion of the accused's fundamental rights. The dissenting opinion criticizes the abrupt departure from precedent without sufficient justification and cautions against the expansive use of judicial nullity, suggesting the emergence of an "enemy criminal law" model in which procedural safeguards are weakened due to the seriousness of the offense. The article explores the tensions between substantive legality, victims' rights, and legal certainty. The Constitutional Court had previously asserted that any worsening of a convicted person's situation when they are the sole appellant violates constitutional guarantees. Thus, the ruling initiates a critical debate on how far procedural guarantees may be relaxed in the pursuit of material justice, especially in the context of serious human rights violations.

Keywords: Procedural garantism, substantive justice, sexual violence, due diligence.

Introducción

El principio de no reforma en perjuicio del procesado (*non reformatio in peius*) constituye una garantía fundamental del derecho penal y procesal moderno, consagrada en Colombia en el artículo 31 de la Constitución Política (inciso segundo) y como norma rectora en la Ley 906 de 2004, artículo 20 inciso final y está dirigida a impedir que un recurso interpuesto exclusivamente por el condenado derive en una situación más gravosa para él.

En términos simples, si el procesado es el único apelante, el superior no puede empeorar su pena o condición, ni siquiera para corregir errores ostensibles del juicio. Este postulado busca asegurar la lealtad del Estado con el ciudadano que acude a la segunda instancia, protegiendo su derecho de defensa y alentando el uso de recursos sin temor a represalias procesales.

La Corte Suprema de Justicia de Colombia, a través de su Sala de Casación Penal, había desarrollado desde hace más de una década una sólida jurisprudencia sobre esta garantía, reiterando que se trata de una restricción constitucional absoluta que no admite excepción alguna. Sin embargo, en la decisión AP3382-2025 (Rad. 60721) del 28 de mayo de 2025, esa misma corporación decidió apartarse de dicho criterio en un caso de violencia sexual, originando un intenso debate sobre los alcances de la prohibición de reforma en perjuicio frente a otros principios en juego.

El presente artículo ofrece un análisis jurisprudencial, con enfoque dogmático y procesal, de la mencionada decisión de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, examinando críticamente la ruptura del principio de *non reformatio in peius*. En ese sentido, se pone de relieve la tensión entre dicha garantía y otros valores como el debido proceso entendido integralmente (incluyendo los derechos de la víctima y la correcta calificación jurídica de los hechos), desde una perspectiva garantista del proceso penal.

Para ello, nos apoyamos expresamente en los argumentos expuestos en el salvamento de voto de los magistrados disidentes, cuyos apartes más relevantes se citarán a lo largo del texto, toda vez que, este criterio disidente plantea una férrea defensa de las garantías fundamentales del enjuiciado y cuestiona la decisión mayoritaria por debilitar la seguridad jurídica en aras de un objetivo de justicia material.

También se incorporarán criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional que han advertido que cualquier decisión judicial que se aparte del principio de *non reformatio in pejus* es por esencia, un proceder arbitrario, resultado de la inobservancia deliberada de disposiciones constitucionales interpretadas con autoridad por la Corte Constitucional y constitutivo de una vía de hecho (Sentencia T-082 de 2002, Corte Constitucional).

En últimas, se reflexiona sobre si este giro jurisprudencial supone un preocupante alejamiento del modelo de derecho penal del ciudadano hacia un derecho penal del enemigo, que sacrifica garantías en pos de combatir ciertos delitos considerados especialmente graves.

1. Fundamentos del principio de no reforma en perjuicio del procesado

El principio de no reforma en perjuicio o *non reformatio in peius* se erige como una salvaguarda esencial del derecho de defensa en la segunda instancia. En Colombia, su consagración normativa se halla en la Constitución Política (art. 31, inc. 2) y en la Ley procesal penal (Ley 906 de 2004, art. 20 inc. 2), significando que cuando el condenado es el único impugnante de la sentencia, el tribunal de apelación carece de facultad para agravar su situación.

Desde una perspectiva dogmática, esta garantía hunde sus raíces en los ideales del Estado de Derecho y el debido proceso, toda vez que asegura la imparcialidad y limitación del poder punitivo en la fase de impugnación, impidiendo que la jurisdicción actúe con afán punitivo oficioso bajo pretexto de corrección.

La misma Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia desde la sentencia de casación CSJ SP, 12 de diciembre de 2012 (Rad. 35487), reafirmó la prohibición de reforma en perjuicio aduciendo que este era un límite infranqueable, en ese sentido, la Sala textualmente explicó que, “*la modificación oficiosa de la sentencia... en todos los casos en que involucre... una alteración peyorativa de la sanción... está prohibida por el art. 31 superior, pues dicha restricción constitucional no admite excepción alguna*”. (CSJ SP, 12 dic. 2012, rad. 35487.)

Este postulado de que no es constitucionalmente admisible ningún acto del juez de segunda instancia que empeore directa o indirectamente la situación del acusado apelante único ha sido reiterado consistentemente en la jurisprudencia penal colombiana a lo largo de los años y en múltiples decisiones, por ejemplo, CSJ SP14842-2015, SP3714-2016, AP5285-2017, SP708-2020, SP467-2023, SP2934-2024.

Incluso en casos de errores graves en la calificación jurídica de los hechos, la Corte había privilegiado el principio de *non reformatio in peius* por encima de consideraciones de legalidad material, señalando que la anulación de lo actuado o cualquier corrección oficiosa no puede proceder si conlleva a agravar la pena o revivir cargos en perjuicio del recurrente único.

La razón de ser de esta tesis jurisprudencial es clara y tendiente a proteger la confianza legítima del procesado en la administración de justicia y la lealtad procesal del Estado, evitando que quien recurre buscando justicia termine en peor condición por el solo hecho de

haber ejercido un derecho. Se trata, pues, de un principio de igualdad de armas y seguridad jurídica en la fase impugnativa, inseparable de un modelo de enjuiciamiento penal garantista.

2. El razonamiento de la Sala frente al caso concreto y su ruptura con el precedente

Pero bien, las circunstancias que rodean la decisión analizada giran en torno a unos hechos ocurridos en junio de 2014, cuando una mujer fue víctima de un ataque que, según lo narrado, consistió en una agresión física con contenido sexual por parte del agresor. Sin embargo, en la audiencia de formulación de imputación, la Fiscalía calificó los hechos como acoso sexual y lesiones personales, omitiendo adecuar correctamente la conducta como acto sexual violento. Esta deficiente calificación jurídica invisibilizó la violencia sexual denunciada.

El proceso avanzó con esa tipificación. En primera instancia, el Juzgado Penal del Circuito condenó al acusado por lesiones personales y lo absolvió del acoso sexual. En segunda instancia, el Tribunal Superior confirmó la condena por lesiones, pero agregó el delito de injuria por vías de hecho, el cual no hacía parte de la acusación inicial, argumentando que la agresión también afectaba la dignidad de la víctima.

El procesado fue el único apelante e interpuso impugnación especial ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, solicitando únicamente la absolución por el delito de injuria, al considerar que no era típica la conducta. Vale mencionar que la Fiscalía y la víctima no apelaron la ausencia de condena por delitos sexuales más graves.

Fue así como, la alta Corporación se encontró entonces ante una disyuntiva, toda vez que, por un lado, subsistía un error sustancial en la calificación jurídica; por otro, regía el principio de *non reformatio in peius*, que prohíbe agravar la situación del apelante único.

Entonces, al abordar la impugnación especial, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema reconoció expresamente la existencia de una tensión entre, por un lado, la garantía de *non reformatio in peius* a favor del apelante único y, por otro, los principios de legalidad y debida diligencia en la investigación de graves violaciones de derechos humanos (como la violencia de género).

En su decisión, la mayoría de la Sala sostuvo que el Estado colombiano tiene la obligación reforzada de investigar, juzgar y sancionar con debida diligencia los actos de violencia contra la mujer, lo cual hace parte del bloque de derechos fundamentales del debido proceso de las víctimas. Bajo esa premisa, estimó que en el caso concreto se incumplió el mandato de debida diligencia al no considerarse la ausencia de consentimiento como un criterio jurídico determinante para delimitar la violencia sexual y al no tipificar correctamente la conducta conforme a la gravedad de los hechos. Para la Sala, tal omisión configuró una violación grave

al debido proceso, visto desde la óptica de la víctima y de los estándares internacionales de protección.

Con fundamento en lo anterior, la mayoría anunció la necesidad de efectuar un ejercicio de ponderación para decidir cuál principio debía ceder en este caso excepcional, si el de la prohibición de reforma en perjuicio o la corrección de la ilegalidad manifiesta en la calificación jurídica.

Empleando el lenguaje del principio de proporcionalidad, la Sala insinuó que sopesaría los intereses en conflicto (garantía del procesado vs. derechos de la víctima) para adoptar una solución justa. No obstante, tal como lo subraya luego el salvamento de voto, la decisión mayoritaria no desarrolló un test de ponderación profundo, sino que rápidamente llegó a la conclusión de que procedía excepcionar la regla de *non reformatio in peius*.

En efecto, la Sala afirmó que *“el principio de no reforma en peor es compatible con la posibilidad de retrotraer actuaciones ilegales en casos de violaciones de derechos humanos. Para la Sala, el núcleo esencial del derecho fundamental que prevé el inciso segundo del artículo 31 de la Constitución no impide que en ciertos escenarios se recurra a la nulidad con el propósito de subsanar los yerros... de la actuación”*.

Con esta afirmación, la Corte estableció que, tratándose de graves violaciones de derechos humanos (v.gr. violencia sexual contra sujetos de especial protección, como mujeres o menores), el principio de no agravación de la pena del apelante único no es absoluto, admitiendo la posibilidad de anular lo actuado para corregir la calificación jurídica y permitir una persecución penal adecuada.

La consecuencia práctica de tal razonamiento fue la decisión de declarar la nulidad de todo lo actuado desde la formulación de imputación, inclusive, ordenando reponer la actuación desde esa etapa con una correcta adecuación típica de los hechos. La Corte Suprema de Justicia instó a la Fiscalía a asignar un fiscal especializado con enfoque de género y derechos humanos para retomar el caso y pidió celeridad a las autoridades en vista del riesgo de prescripción. En síntesis, se permitió reabrir el caso para que se formulara imputación por los delitos sexuales que correspondieran, algo que claramente agrava la situación del procesado, quien podría enfrentar penas mucho más severas que las inicialmente impuestas que eran las de lesiones personales.

En esta decisión, la Sala de Casación Penal consideró que esta solución estaba amparada por una lectura teleológica del art. 31 de la Constitución, según la cual la esencia del derecho del apelante único permanecía incólume porque la finalidad era corregir una injusticia manifiesta y satisfacer el derecho a la verdad y justicia de la víctima. En otras palabras, la mayoría privilegió la realización de la justicia material y la observancia del principio de legalidad,

evitando que un hecho de aparente violencia sexual quedara impune como tal, ello por encima de la garantía tradicional que blinda al acusado en la doble instancia.

Este cambio jurisprudencial marca una ruptura respecto de la posición previa de la Corte. Llamativamente, la decisión no hizo mención expresa al abundante precedente existente sobre la prohibición de reforma en perjuicio; simplemente asumió la compatibilidad de su decisión con el artículo 31 constitucional, sin discutir las razones por las cuales el caso ameritaba apartarse de la regla general.

Como lo señalan los disidentes, *“en un solo párrafo, sin más, la Corte varió su jurisprudencia, sin siquiera mencionar la existencia de un precedente consolidado y pacífico”* que databa de 2012. Se trató, por tanto, de un cambio abrupto y no anunciado, en el que el máximo tribunal penal adoptó una excepción no reconocida anteriormente.

La falta de una motivación más robusta sobre por qué en este caso específico debía ceder el principio garantista generó preocupación, pues podría interpretarse como un menoscabo de la seguridad jurídica y del respeto al precedente. La Sala simplemente dio preeminencia al deber de debida diligencia en la investigación de la violencia de género, argumentando implícitamente que ese interés superior justificaba sacrificar la protección del apelante único.

Esta decisión, aunque bien intencionada desde la óptica de la lucha contra la impunidad en delitos sexuales, siembra interrogantes serios sobre sus implicaciones en el ordenamiento procesal penal garantista.

3. Salvamento de voto y su tesis garantista

Frente a la decisión mayoritaria, un grupo de magistrados de la Sala Penal salvó el voto, exponiendo una posición crítica y opuesta, claramente inspirada en una visión garantista del proceso penal.

En primer lugar, los magistrados disidentes cuestionan la forma misma en que la Sala abordó el caso, señalando que no se identificó correctamente el problema jurídico a resolver. A su juicio, la mayoría enmarcó erróneamente el asunto como un fallo en la narración de los hechos por parte de la Fiscalía (hechos “insuficientes o errados” en la formulación de imputación), cuando en realidad el verdadero yerro fue una indebida adecuación típica de esos hechos.

Del análisis del caso, el salvamento de voto concluye que el fiscal sí relató lo esencial de la agresión sexual ocurrida (aunque mezclando aspectos probatorios con fácticos), de modo que el acusado tuvo conocimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de lo ocurrido. Lo que falló gravemente fue la subsunción jurídica, pues, esos mismos hechos –que

describían claramente un ataque sexual violento frustrado— “*no se adecuán a los delitos de acoso sexual y lesiones personales por los que... fue imputado y acusado*”, sino que “*se compadecen, por lo menos, con el delito de acto sexual violento, conducta mucho más grave*”.

En consecuencia, según los disidentes, el verdadero problema jurídico del caso era determinar si cabía declarar la nulidad de lo actuado desde la imputación debido a la evidente incorrección de la calificación jurídica realizada por la Fiscalía, máxime al tratarse de hechos de violencia sexual no perseguidos adecuadamente.

Admitiendo entonces que existió una falencia seria en la calificación legal (violatoria de los principios de legalidad y tipicidad), el salvamento de voto reconoce que, en principio, la jurisprudencia de la misma Corte Suprema había avalado soluciones drásticas como la nulidad para este tipo de situaciones.

De hecho, mencionan una decisión de 2023 en la cual la Sala penal sí decretó la nulidad desde la imputación ante una calificación “manifiestamente errónea” por parte de la Fiscalía, que contrariaba el orden jurídico y los derechos de las víctimas. Asimismo, citan pronunciamientos de 2022, 2023 y 2025 donde la Corte había desarrollado la idea de que el juez de control de garantías o de conocimiento puede y debe verificar la legalidad de la calificación jurídica en casos extremos, para no convalidar imputaciones o acusaciones abiertamente ilegales o discordantes con los hechos.

Es decir, los disidentes reconocen que existe un deber del juez de impedir que prospere una acusación con deficiencias sustanciales en la adecuación típica, dado que ello afecta la relevancia jurídica de los hechos en el proceso penal.

No obstante, el salvamento enfatiza que el caso bajo examen presentaba una característica absolutamente distinta a los precedentes donde se anuló la actuación por calificaciones aberrantes, aquí, el procesado era el único apelante. A diferencia de otros casos citados (donde seguramente la apelación provenía de la Fiscalía o un Ministerio Público velando por la legalidad), en esta situación la única parte inconforme era la defensa y su pretensión se limitaba a obtener un alivio (eliminar la injuria), no a reabrir el caso para agravar la imputación.

Así, los disidentes plantean que la Sala debió abordar el conflicto central que era ¿puede el deber de corrección de los yerros en la calificación jurídica prevalecer sobre la garantía de no reforma en peor cuando sólo el acusado recurrió? A juicio del salvamento, la respuesta debía ser negativa, conforme a la línea jurisprudencial tradicional. De hecho, recuerdan que la propia Corte Suprema había sostenido por años que el principio de *non reformatio in peius* tiene mayor peso relativo que los principios de legalidad y tipicidad en estos escenarios, al

punto que existía una “línea jurisprudencial consolidada” prohibiendo cualquier nulidad que empeorase la situación del apelante único.

Desde el punto de vista garantista, los magistrados disidentes argumentan que la decisión de la mayoría compromete valores constitucionales básicos. En primer término, advierten que la Sala Mayoritaria introduce una diferenciación indebida en la tutela del debido proceso, dependiendo de la calidad de la víctima *“resulta problemático, pues apareja una relativización de una garantía y derecho fundamental... el debido proceso, que se basa apenas en las particulares condiciones de la víctima”*.

Según este planteamiento, el fallo de la mayoría implica que las garantías procesales y sustantivas del debido proceso no serían iguales para todos los ciudadanos, sino que variarían si la víctima pertenece a un grupo de especial protección (mujeres, niños, etc.), lo cual consideran a todas luces inadmisibles, por inconstitucional.

Este señalamiento es poderoso, toda vez que, el debido proceso es un derecho universal que no puede fragmentarse o graduarse según quién sea la víctima o el delito de que se trate; hacer eso socava el principio de igualdad ante la ley y abre la puerta a distinciones peligrosas en la garantía de derechos fundamentales.

En segundo lugar, el salvamento de voto critica la incorporación del concepto de “debida diligencia” al ámbito del debido proceso sin delimitar claramente sus alcances. Si bien reconocen que el Estado colombiano tiene el deber internacional de actuar con debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia de género, señalan que ese mandato de debida diligencia se vincula principalmente con los principios de legalidad y tipicidad en la actuación de la Fiscalía, no con el derecho al debido proceso del imputado.

En otras palabras, exigir a las autoridades que califiquen correctamente los hechos conforme a su gravedad es un imperativo legal y de tutela de las víctimas, pero de allí no se sigue que el incumplimiento de esa obligación pueda interpretarse como una violación al debido proceso que justifique restringir garantías del acusado. Al fundir conceptualmente la debida diligencia con el debido proceso, la mayoría –según los disidentes– diluyó la claridad del principio e introdujo un parámetro vago que puede prestarse para arbitrariedades.

El salvamento advierte que, al introducir nociones novedosas sin definir las con precisión, *“su aplicación no sólo se torna arbitraria –como especie de posición autoritaria carente de justificación suficiente–, sino que establece un criterio completamente poroso por el cual se puede introducir cualquier criterio personal o interesado”* bajo la excusa de la debida diligencia. Este llamado de atención subraya el riesgo de subjetividad y abuso, pues, si no se fijan límites claros, la invocación de la “debida diligencia” podría convertirse en comodín

para desconocer garantías, dependiendo de la apreciación particular de cada juzgador sobre qué constituye una violación suficientemente grave.

Los magistrados disidentes, tras desvirtuar el razonamiento central de la mayoría, reafirman la vigencia del principio de no reforma en perjuicio como límite o cláusula de cierre que no puede ceder en un Estado de Derecho.

Citan extensamente las decisiones precedentes de la Corte Suprema que robustecieron este principio, recordando que la prohibición de agravar la pena del apelante único es una restricción de raigambre constitucional y que la propia Corte había dicho que no admite excepciones ni aun bajo el loable propósito de corregir errores flagrantes.

Acudir ahora a una excepción basada en consideraciones de política criminal (la persecución de delitos sexuales) sin cambiar previamente la norma o, al menos, sin una fundamentación sólida, equivale, en criterio del salvamento, a desconocer abiertamente el precedente y la confianza legítima que este generaba.

Precisamente, acusan a la Sala Mayoritaria de haber incumplido su carga argumentativa al *“desconocer de manera abierta y contraevidente su propio precedente, con lo cual pasó por encima de los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica, buena fe y el derecho de acceso a la administración de justicia”*, principios entrelazados con la garantía de la confianza legítima de los ciudadanos en la estabilidad de las reglas jurisprudenciales.

Esta crítica señala que, además de vulnerar el derecho concreto del procesado, la decisión erosiona valores sistémicos, tales como, la igualdad (tratar igual a quien esté en la misma situación de apelante único), la seguridad jurídica (mantener coherencia en las decisiones judiciales a través del tiempo) y la buena fe de quienes confían en que las reglas de juego no cambiarán súbitamente en su contra.

Otro aspecto fundamental del salvamento de voto es el peligro de desnaturalizar el modelo acusatorio y las garantías procesales básicas. Los disidentes afirman que la tesis de la mayoría equivale a introducir *“una cláusula de corrección judicial ilimitada y abierta, por la vía de la nulidad”*, que permitiría al juez de segunda instancia enmendar cualquier error de la Fiscalía o de los jueces inferiores, incluso si nadie más que el acusado apeló. Esto se consideró sumamente riesgoso y contrario a principios estructurales del proceso penal. En palabras del salvamento, adoptar esa postura es *“contrario a las garantías penales y procesales que tanto nos ha costado alcanzar, entre ellas, el principio acusatorio, la igualdad de las partes, la imparcialidad del juez, los derechos de defensa y contradicción, entre otros”*.

Recordemos que el sistema penal acusatorio (vigente plenamente en Colombia desde 2005) se funda en la separación de roles, esto es, la Fiscalía acusa y el juez juzga imparcialmente, sin asumir funciones investigativas ni acusatorias.

Al permitirse que un juez de impugnación actúe oficiosamente para reencauzar la acusación (así sea mediante la nulidad), se le estaría atribuyendo un rol cuasi-inquisitivo, lo cual choca con la esencia del sistema acusatorio. El salvamento lo dice claramente *“la Corte se autoasigna el rol de corrector omnímodo de todas las incorrecciones... aún por encima de las garantías mínimas debidas al sujeto pasivo... como si de un juez inquisidor se tratara. Nada más contrario al proceso de constitucionalización del derecho penal y procesal penal”*.

Esta durísima aseveración equipara la actuación de la mayoría con un retroceso histórico, evocando las prácticas del antiguo sistema inquisitivo donde el juez concentraba poder absoluto (incluso para agravar la situación del reo) en aras de la verdad real, a expensas de las garantías de contradicción y defensa.

Finalmente, el salvamento de voto alerta sobre la falta de parámetros claros en la regla que pretende instaurar la mayoría. La afirmación de que la no reforma en perjuicio cederá en “ciertos escenarios” de violaciones a derechos humanos es vista como una norma de contornos difusos, porque no se precisa cuáles son esos escenarios, cuál es la magnitud o tipo de violación que justificaría la excepción, ni cómo se compatibiliza esto con la letra del artículo 31 constitucional.

Los disidentes señalan que la decisión no define *“cuándo debe entenderse que una actuación u omisión del fiscal o de los jueces ‘viola los derechos humanos’”* de tal manera que habilite la intervención correctiva del juez de segunda instancia. La porosidad de este criterio deja un amplio margen a la subjetividad, ya que, cualquier error podría alegarse como violatorio de derechos humanos (concepto amplio), incluyendo, irónicamente, la propia violación de los derechos del acusado.

En efecto, el salvamento subraya la evidente paradoja de que la decisión de la mayoría podría repelerse a sí misma, pues cuando se afecta el principio *non reformatio in peius*, también es factible significar que se han violado los derechos humanos del acusado. Esta observación expone una inconsistencia lógica, ya que, si realmente toda violación de un derecho fundamental habilita a dejar sin efecto lo actuado, ¿por qué no considerar que agravar la situación del procesado único (contra lo dispuesto por la Constitución) es en sí mismo una violación de sus derechos fundamentales? La Sala Mayoritaria no ofreció criterios para resolver ese dilema.

Por todo lo anterior, el salvamento de voto aboga por mantener incólume la prohibición de reforma peyorativa, privilegiando las garantías del debido proceso del imputado como un

límite que el Estado no debe transgredir ni siquiera ante la presión social o moral de castigar con mayor severidad ciertos crímenes.

La postura garantista, así, reivindica el principio de legalidad y la seguridad jurídica, pues si la Fiscalía falló en su acusación (y no apeló oportunamente ese fallo), la solución no puede ser que el juez sacrifique un derecho del procesado, sino que deberá buscarse en otros mecanismos (responsabilidades disciplinarias, mejoras institucionales o, en su caso, eventuales acciones de tutela si cupieran, etc.), pero no a costa de quebrantar una garantía constitucional.

Esta posición crítica de los disidentes encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional, pues, la Sentencia T-082 de 2002 de la Corte Constitucional reiteró que el artículo 31 de la Carta Política, al consagrar la prohibición según la cual el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único, le otorgó al régimen de impugnación el carácter de garantía fundamental de defensa, descartando cualquier posibilidad de que, por esa vía judicial, el condenado pudiera sufrir un menoscabo de su situación jurídica (Corte Constitucional, 2002, T-082).

Es decir, la Corte Constitucional fue enfática en señalar que cualquier agravación de la condena impuesta al apelante único, incluso bajo la excusa de corregir errores legales, constituye una vía de hecho judicial por vulnerar el debido proceso (arts. 29 y 31 CP).

4. Tensiones entre debido proceso, legalidad y justicia material

El caso objeto de análisis ilustra a la perfección la tensión clásica entre el formalismo garantista y la búsqueda de la justicia material en el proceso penal. Por un lado, está el debido proceso en su dimensión de protección al acusado, esto es, el respeto irrestricto a las reglas de juego (entre ellas la prohibición de *reformatio in peius*, la imparcialidad judicial y la preclusión de etapas).

Por otro lado, está el valor de la legalidad sustancial y la justicia material, que demanda que los hechos delictivos sean perseguidos y sancionados conforme a su verdadera gravedad, garantizando también los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.

Como se mencionó, este mismo enfoque fue asumido de forma clara por la Corte Constitucional en la Sentencia T-082 de 2002, donde afirmó que, la garantía constitucional que prohíbe *la reformatio in pejus* no admite excepciones cuando el condenado es apelante único, pues sólo así se garantiza la efectividad del artículo 31 de la Carta y del principio de certeza jurídica en el fallo (Corte Constitucional, 2002, T-082). Es decir, se enfatizó que ni siquiera el principio de legalidad de la pena puede justificar una agravación *ex officio* por

parte del juez cuando el único apelante es el procesado, so pena de convertir el fallo en una vía de hecho judicial.

En abstracto, ambos polos hacen parte del Estado de Derecho y del concepto amplio de debido proceso; sin embargo, en situaciones límite pueden colisionar, como sucedió aquí. La Corte Suprema se encontró ante el dilema de si era peor para el orden jurídico mantener incólume la garantía del procesado aun a costa de consolidar una injusticia (no penar un delito sexual serio), o si era preferible remediar la injusticia sustancial así implicara lesionar una garantía del acusado.

La Sala Mayoritaria optó por lo segundo, inclinando la balanza hacia la justicia material, con el argumento de que ciertas violaciones a derechos humanos (violencia sexual de género, en este caso) imponían un deber superior de actuar, incluso a costa de flexibilizar un principio procesal.

Este razonamiento se alinea con una visión que podríamos llamar finalista o teleológica del proceso penal, y es justo esa que surge de la idea de que la misión última del sistema de justicia es esclarecer los hechos y aplicar la ley sustantiva correctamente, haciendo prevalecer los derechos de las víctimas y los intereses colectivos en la sanción de delitos graves. Desde esta óptica, el proceso no debe convertirse en un escudo de impunidad por tecnicismos o errores formales, porque si algo salió mal en la calificación jurídica, el sistema debe tener mecanismos para corregirlo y evitar que un agresor sexual escape a la condena adecuada.

La Corte invocó aquí el principio de proporcionalidad como herramienta para justificar la intervención excepcional, afirmando que su decisión era necesaria y razonable para cumplir con obligaciones internacionales de debida diligencia en casos de violencia de género. En suma, primó la visión de una justicia robusta que prefiere asumir el costo de vulnerar parcialmente un derecho del procesado, antes que cargar con el costo de dejar sin sanción plena un delito contra una mujer. Por el contrario, el salvamento de voto defiende la perspectiva garantista, que considera que no puede alcanzarse verdadera justicia material sacrificando los principios del debido proceso.

Desde esta visión, las garantías procesales (como *non reformatio in peius*) no son simples formalidades subsanables, sino expresiones de límites éticos y jurídicos que el poder punitivo no debe transgredir. La idea es que un Estado de Derecho se legitima no sólo por castigar a los culpables, sino por cómo los castiga, respetando reglas preestablecidas que protegen la dignidad humana, incluso la de quien ha delinquido.

Como expresa Ferrajoli (1997), el proceso penal rodeado de garantías es una conquista civilizatoria para refrenar la “brutalidad intrínseca” del castigo estatal y evitar caer en lógicas de venganza. Desde esta óptica garantista, aceptar excepciones ad hoc por la gravedad del

delito o la calidad de la víctima es abrir la puerta a un derecho penal desigual y eventualmente arbitrario. Los disidentes, en esencia, temen que la decisión de la mayoría sienta un precedente en el cual ciertos acusados, particularmente aquellos que cometen delitos graves o repudiables, sean tratados con menores garantías, lo cual recuerda peligrosamente a la lógica del derecho penal del enemigo.

Esta concepción (del derecho penal del enemigo) es una concepción teórica desarrollada por Günther Jakobs (2003), según la cual el Estado, ante ciertos individuos considerados especialmente peligrosos o antisociales, tiende a suspender o recortar las garantías penales y procesales, tratándolos no como ciudadanos titulares de derechos sino como enemigos a neutralizar.

En la práctica, esto se traduce en un endurecimiento de penas y en procedimientos excepcionales donde importan más los fines de seguridad que los medios garantistas. La crítica a este enfoque radica en que supone la negación del derecho penal del ciudadano, toda vez que, se crea un doble estándar en el que los “enemigos” (v.gr. terroristas, delincuentes sexuales, criminales organizados) no gozan de los mismos derechos que el resto.

Lo cierto es que el salvamento de voto no usa explícitamente el término, pero sus argumentos resuenan con esta crítica, pues, la relativización del debido proceso por la naturaleza del delito o la condición de la víctima es precisamente lo que postula el derecho penal del enemigo, al justificar que frente a ciertos delitos “excepcionales” el Estado puede “socavar... las garantías procesales” e incluso “renunciar” a ellas con tal de combatir eficazmente al enemigo.

En este caso, considerar que por tratarse de violencia contra la mujer se puede dejar de lado una garantía como la *non reformatio in peius*, implica, en la mirada garantista, transitar por esa senda peligrosa. Hoy es la violencia de género, mañana podría ser el narcotráfico, el terrorismo u otro delito que la sociedad condene, y poco a poco las excepciones podrían multiplicarse, erosionando el núcleo duro de garantías que define un proceso penal justo.

Desde luego, el asunto es complejo porque tanto la protección de las víctimas como las garantías de los acusados son valores legítimos, por eso, la verdadera tensión está en encontrar equilibrios sin menoscabar la esencia de ninguno.

La decisión analizada entonces plantea un serio interrogante relativo a la existencia de alternativas menos lesivas para corregir el yerro de la Fiscalía sin violar el principio de no reforma en peor. Los magistrados disidentes sugieren que el sistema acusatorio tiene sus propios correctivos, por ejemplo, el fiscal bien pudo (y debió) recalificar los hechos en el transcurso del juicio al advertir su error, o la propia segunda instancia pudo compulsar copias para investigaciones disciplinarias sin invalidar el juicio ya hecho.

Incluso existía la posibilidad de que la víctima acudiera a la acción de tutela por violación a sus derechos, lo que habría provocado un debate constitucional con participación de todas las partes, en lugar de que la Corte Suprema actuase *motu proprio*. Sin embargo, la mayoría optó por una solución expedita en sede de casación, priorizando la tutela judicial efectiva de la víctima.

Esto deja una lección importante y es la falta de diligencia o errores en la fase de investigación y acusación generan distorsiones difíciles de resolver en instancias posteriores sin afectar derechos de alguien. El caso refleja cómo una falla inicial de la Fiscalía (no imputar correctamente) puso al sistema en una situación difícil ante la cual, cualquier salida implicaba sacrificar un interés valioso (impunidad de un delito grave vs. garantía del procesado). En ese sentido, la decisión invita a reforzar la exigencia de calidad en la acusación desde el inicio, para no tener que escoger entre males en etapas posteriores.

Desde una óptica de política judicial, la discusión también toca la seguridad jurídica y la confianza en el sistema judicial. La decisión de 2025 sorprendió a muchos operadores jurídicos precisamente porque se apartó sin aviso de un criterio asentado. Esto puede minar la confianza legítima, porque abogados y procesados que creían cierta una protección (basados en la jurisprudencia constante) y en la seguridad jurídica, ahora enfrentan incertidumbre sobre si esa garantía aplicará en su caso.

La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que la confianza legítima implica que los ciudadanos puedan prever razonablemente las actuaciones de las autoridades con base en conductas precedentes estables, y que cambios súbitos quebrantan la buena fe y la seguridad jurídica (Sentencia C-478/1998).

Si bien las Altas Cortes pueden rectificar su jurisprudencia, para hacerlo debieran ofrecer razones poderosas y explícitas, de modo que el viraje no luzca arbitrario ni genere indefensión. En este caso, según los críticos, la Sala de Casación Penal no satisfizo esa carga argumentativa, lo cual deja un sabor amargo en cuanto al respeto del precedente horizontal y la previsibilidad de la administración de justicia.

5. Conclusiones

La decisión CSJ AP3382-2025 (Rad. 60721) representa una ruptura jurisprudencial significativa en la dogmática penal colombiana, al permitir que el principio de non reformatio in peius, hasta entonces considerado inviolable, ceda en aras de una justicia material que corrija errores en la calificación jurídica de hechos de violencia sexual. Aunque el propósito declarado (dar respuesta punitiva adecuada a delitos de género) puede considerarse loable, la

vía escogida abre una fisura delicada en el sistema garantista, consistente en el sacrificio de una garantía procesal constitucional a favor de consideraciones de política criminal.

Desde una óptica garantista, la decisión mayoritaria es profundamente criticable. No solo rompe con un precedente sólido sin desarrollar la carga argumentativa que exige el principio de respeto al precedente, sino que también debilita la seguridad jurídica y deja la puerta abierta a que la gravedad del delito o la calidad de la víctima se conviertan en criterios que relativicen derechos fundamentales del acusado.

En un Estado Social de Derecho, los fines no pueden justificar cualquier medio, porque las garantías, precisamente, están diseñadas para impedir que el poder punitivo actúe en función de impulsos morales o sociales coyunturales. Por eso, uno de los aspectos más preocupantes del fallo es el uso expansivo de la nulidad oficiosa, sin observar los criterios jurisprudenciales que la condicionan a afectaciones sustanciales y a la inexistencia de vías menos lesivas para subsanar el yerro.

Al anular toda la actuación desde la imputación, la Sala actúa como un corrector institucional omnímodo, lo que desdibuja las fronteras entre el rol acusador y el juzgador. Además, el uso del enfoque de género como justificación para flexibilizar garantías procesales plantea una tensión de fondo dirigida a que la lucha contra la discriminación no puede traducirse en nuevas formas de desigualdad, ni mucho menos en el desconocimiento de garantías que también protegen a las mujeres cuando son acusadas y condenadas.

Ahora bien, el mensaje más demoledor frente a la fragilidad de esta nueva línea jurisprudencial no vino de la doctrina, ni de la Corte Constitucional, sino de la propia Corte Suprema de Justicia. Pues, tan solo un día después, en la Providencia SP1607-2025 (Rad. 68.603) del 29 de mayo de 2025, con ponencia de un magistrado, que no salvó voto en la decisión anterior, la misma Sala de Casación Penal reafirmó categóricamente el carácter absoluto del principio de non reformatio in peius.

Allí se sostiene que “cuando el condenado es apelante único, el juez de segunda instancia está vedado de agravar su situación jurídica, so pena de quebrantar el debido proceso”, retomando la jurisprudencia consolidada desde 2012. Esta contradicción palmaria, en un lapso de 24 horas, evidencia una preocupante inestabilidad en el precedente judicial y un serio quebranto a la confianza legítima que debe inspirar la función jurisdiccional.

Este episodio revela que la excepción introducida por la providencia AP3382-2025 fue más un accidente jurisprudencial que un giro razonado y sostenible, lo que refuerza la necesidad de claridad, unidad de criterio y respeto por los límites constitucionales, especialmente en materia penal.

En este contexto, resulta imperioso fortalecer el trabajo institucional desde las fases iniciales del proceso. Es indispensable que la Fiscalía formule imputaciones correctas desde el inicio y que jueces de control ejerzan una labor de control material eficaz, evitando que errores de tipificación lleguen a juicio y desemboquen en nulidades que, como en este caso, terminan enfrentando garantías procesales con deberes sustantivos del Estado.

Asimismo, la formación en enfoque diferencial debe ser transversal, técnica y coherente entre fiscales, jueces y defensores, sin que ello implique desdibujar el núcleo esencial del debido proceso. El derecho penal no puede responder con desequilibrio a las deudas históricas y se debe tener en cuenta que, las garantías no son obstáculos para la justicia, sino condiciones para que esta se produzca con legitimidad. Pues, solo un sistema que respete tanto a las víctimas como a los acusados puede aspirar a ser verdaderamente democrático y protector de la dignidad humana.

Ello requiere mejoras en la fase investigativa (calificaciones jurídicas correctas desde el inicio, capacitación con enfoque de género, etc.), mecanismos de coordinación interinstitucional, como el comité técnico-jurídico que la misma decisión sugiere a la Fiscalía y, eventualmente reformas normativas que precisen qué hacer ante errores de imputación sin lesionar garantías.

Por ello, se hace indispensable que las autoridades judiciales y fiscales emprendan una labor pedagógica rigurosa en materia de enfoques diferenciales, incluyendo el de género, infancia, comunidades étnicas, personas en situación de discapacidad, entre otros. Pero dicha formación no debe darse a expensas del debido proceso, sino dentro de sus márgenes. Toda vez que, la armonización entre la especial protección de ciertos grupos y la garantía de los derechos del acusado es un desafío que exige precisión conceptual y técnica.

Lo anterior también implica que esa labor pedagógica debe ser integral. Ya que no es suficiente que los fiscales se capaciten en enfoque de género si los jueces no manejan los mismos marcos normativos y jurisprudenciales. La asimetría en la formación de los operadores jurídicos genera fallos como el analizado, en el que la solución institucional termina siendo la anulación de lo actuado, cuando el problema de fondo era la falta de articulación entre actores procesales.

Por último, este caso retoma la importancia de robustecer el control material por parte del juez en las etapas previas, especialmente en la audiencia de formulación de imputación y en la audiencia de acusación. Pues, el juez no puede ser un convidado de piedra, sino que debe tener un papel activo en el análisis de la adecuación típica, no para sustituir a la Fiscalía, pero sí para evitar que imputaciones y acusaciones manifiestamente erradas avancen a juicio, generando riesgos de nulidades futuras o, peor aún, decisiones que terminan enfrentando principios fundamentales entre sí.

Es decir, la búsqueda de justicia material no puede realizarse sacrificando garantías constitucionales. Puesto que, el equilibrio entre los derechos de las víctimas y las garantías de los procesados es frágil y su preservación exige un compromiso con el debido proceso en todas sus dimensiones. Solo así se podrá avanzar hacia un derecho penal verdaderamente democrático, incluyente y respetuoso de la dignidad humana.

En conclusión, esta decisión abre un debate constitucional de gran trascendencia y es hasta dónde se puede flexibilizar un principio garantista para alcanzar la justicia material. Ante lo cual, la Sala de Casación Penal de 2025 trazó una línea novedosa, decantándose por la justicia material en casos excepcionales de violaciones a derechos humanos, incluso apartándose de la reafirmación de la Corte Constitucional en Sentencia T-082 de 2002, cuando sostuvo que *“la defensa del interés público y la preservación del principio de legalidad no radica en cabeza del condenado”* y, por tanto, cualquier intento de corregir una ilegalidad en perjuicio del apelante único desconoce el núcleo esencial del derecho al debido proceso (arts. 29 y 31 CP).

Es decir, desde el año 2002, la máxima guardiana de la constitución reafirmó que, incluso ante errores materiales, la solución institucional no puede ser la ruptura de las garantías constitucionales del procesado. Por eso, este avance, para algunos necesario, puede verse como un retroceso desde la óptica del garantismo, acercándonos a un derecho penal del enemigo en el que ciertos delitos justifican vaciar de contenido las garantías. La respuesta tal vez deba hallarse en un delicado balance, esto es, fortalecer la eficacia del sistema penal sin renunciar a sus principios rectores.

Como sociedad, el objetivo debe ser un derecho penal del ciudadano, no del enemigo, en el que se logre castigar la violencia con todo el peso de la ley, pero sin traicionar los valores constitucionales que distinguen a la justicia de la venganza. El diálogo jurisprudencial que suscita esta decisión, con voces a favor de la excepcionalidad y voces en defensa de la ortodoxia garantista, es sano y necesario.

En últimas, será la evolución jurídica y, eventualmente, el control constitucional la que determine si la ruptura introducida en el AP3382-2025 se consolida como el nuevo criterio jurisprudencial predominante o si, por el contrario, se revierte para reafirmar que ningún fin, por lo noble que sea, justifica quebrantar las garantías básicas del debido proceso penal.

REFERENCIAS

Corte Constitucional. (2002). Sentencia T-082 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Recuperada de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-082-02.htm>

Corte Suprema de Justicia. (2025). Providencia SP1607-2025 (Rad. 68.603), de 29 de mayo de 2025. M.P. Urbano Martínez. Consultada en base de datos judicial de la Sala de Casación Penal.

Corte Suprema de Justicia. (2025). Decisión AP3382-2025 (Rad. 60721), de 28 de mayo de 2025. M.P. Gerardo Barbosa Castillo. Consultada en base de datos judicial de la Sala de Casación Penal.

Corte Suprema de Justicia. (2012). Sentencia (Rad. 35487) de 12 de diciembre de 2012. M.P. Luis Guillermo Salazar Otero. Consultada en base de datos judicial de la Sala de Casación Penal.

Ferrajoli, L. (1997). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta.

Jakobs, G. (2003). Derecho penal del enemigo. Madrid: Civitas-Thomson Reuters.

EL TEST DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA¹

Milton José Pereira Blanco²

Daniel E. Florez-Muñoz³

Resumen:

El presente artículo analiza críticamente el test de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia, cuestionando su impacto sobre la participación democrática en el control abstracto de constitucionalidad. Si bien dicho test, consolidado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, pretende racionalizar el acceso al control constitucional, su aplicación rigurosa ha derivado en una tecnificación que restringe el acceso de la ciudadanía no experta, debilitando la dimensión participativa del modelo constitucional colombiano. El trabajo se basa en una metodología cualitativa de carácter documental, con énfasis en el análisis jurisprudencial y doctrinal. Se identifican los requisitos exigidos (claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia) y se evalúan críticamente sus efectos, especialmente la alta tasa de sentencias inhibitorias y la posible elitización del acceso a la justicia constitucional. Asimismo, se plantea que el uso estratégico del test por parte de la Corte puede evitar pronunciamientos sobre temas políticamente sensibles, erosionando la legitimidad del control judicial. El artículo propone reinterpretar el test a la luz del principio *pro actione*, asegurando su aplicación razonable y proporcional, con el fin de fortalecer la acción pública como herramienta ciudadana para la defensa de la supremacía constitucional y la consolidación del Estado democrático de derecho.

Palabras claves: Participación democrática, control abstracto de constitucionalidad, acción pública de inconstitucionalidad, test de admisión de la demanda de inconstitucionalidad.

¹El presente trabajo constituye un avance del marco teórico de la investigación concluida, titulada: *Acción Pública de Inconstitucionalidad, Corte Constitucional y Participación Democrática: El test de admisibilidad*, en la cual los autores son investigadores. Este trabajo se encuentra adscrito a la línea de investigación denominada “Derechos fundamentales y derechos sociales” del Grupo de Investigación Teoría Jurídica y Derechos Fundamentales “*Phrónesis*” de la Universidad de Cartagena

² Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. Profesor de la Universidad de Cartagena. Abogado y Licenciado en Filosofía. Magíster en Derecho de la Universidad del Norte (Colombia) y Magister en Derecho Penal de la Universidad de Palermo (Argentina). Postgraduado en Diplomacia en Cambio Climático: Negociaciones climáticas internacionales del Colegio de Biólogos del Perú. Especialista en Sistema Penal Acusatorio de la Universidad Católica de Colombia. Especialista en Derecho Contencioso Administrativo, y en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Ex Conjuez de la Comisión de Disciplina Judicial seccional Bolívar y Ex Conjuez del Tribunal Administrativo de Bolívar. miltonjosepereirablanca@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9080-4947>

³ Profesor de la Universidad de Cartagena. Abogado. Director del Semillero de Investigación en Derechos Humanos de la misma universidad. Magister en Derecho de la Universidad de Cartagena (Colombia). Certificado en Estudios Afrolatinoamericanos de la Universidad de Harvard (EEUU). Especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO-FLACSO. Candidato a Magister en Educación de la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel). dflorez@unicartagena.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1710-2850>

Abstract:

This article offers a critical analysis of the admissibility test applied to the public action of unconstitutionality in Colombia, questioning its impact on democratic participation within the framework of abstract constitutional review. Although this test—consolidated by the jurisprudence of the Constitutional Court since ruling C-1052 of 2001—aims to rationalize access to constitutional adjudication, its stringent application has led to a process of technification that restricts access for non-expert citizens, thereby weakening the participatory dimension of Colombia's constitutional model. The study employs a qualitative, documentary-based methodology, with emphasis on jurisprudential and doctrinal analysis. The article identifies the required admissibility criteria (clarity, certainty, specificity, pertinence, and sufficiency) and critically assesses their effects, particularly the high rate of inhibitory rulings and the potential elitization of access to constitutional justice. Furthermore, it argues that the strategic use of the admissibility test by the Court may serve to avoid rulings on politically sensitive issues, thereby undermining the legitimacy of judicial review. The article proposes a reinterpretation of the test under the *pro actione* principle, ensuring its reasonable and proportional application in order to strengthen the public action mechanism as a civic tool for safeguarding constitutional supremacy and advancing the democratic rule of law.

Keywords: Democratic participation, abstract constitutional review, public action of unconstitutionality, admissibility test of constitutional complaints.

1. Introducción

La Corte Constitucional en sentencia C-366 de 2022 conoció una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 337 y 337A de la Ley 599 de 2000, referidos a la apropiación ilegal de baldíos de la nación y financiación de la apropiación ilegal de los mismos, la Corte se inhibió de fallar por considerar que la demanda no cumplía los requisitos de certeza, claridad, especificidad y suficiencia, establecidos en el test de admisión de las demandas de inconstitucionalidad por parte de la jurisprudencia constitucional (Quinche, 2020), en especial, a partir de la sentencia C-1052 de 2001. No obstante, en uno de los salvamentos de voto que acompañan la decisión se encuentra la siguiente afirmación: “A mi modo de ver la argumentación de los demandantes se fundó en el contenido normativo real de la disposición acusada, siguió un hilo explicativo claro que producía una duda suficiente sobre la constitucionalidad de la norma. Además, las demandas planteaban un problema específico y efectivo de confrontación entre la norma y la Constitución, por lo cual los cargos eran aptos y las demandas podían ser analizadas de fondo por parte de la Sala Plena”. Lo anterior, pone en evidencia la incertidumbre que rige los procesos evaluativos asociados con el test de admisibilidad de la Acción Pública de Inconstitucional en Colombia. Dicho test, lejos de permitir una defensa más rigurosa, racional y técnica de la Constitución, termina por desestimular una de las piezas claves para el afianzamiento del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, a saber, el *ethos* de una ciudadanía comprometida con la defensa del orden constitucional vigente.

Esta decisión judicial, como otras tantas en las que la Corte se ha inhibido de fallar de fondo, permite cuestionar si el test de admisibilidad de la Acción Pública de Inconstitucionalidad estaría actuando como una barrera excesiva que limita la participación ciudadana en el control de constitucionalidad abstracto. Este planteamiento es de especial relevancia fundamentalmente por dos razones:

(i) La Acción Pública de Inconstitucionalidad es un derecho político y como tal una pieza clave en el diseño y alcance de las instituciones democráticas del Estado colombiano, cualquier tipo de restricción injustificada de la misma comprometería no sólo la profundización o avance de la democracia participativa en Colombia, sino también, desestimularía una cultura de participación y control al poder público como principio estructural de la democracia liberal (Grisales, 2023).

(ii) Diferentes estudios, por ejemplo (Florez-Muñoz, 2010), han señalado cómo la Corte Constitucional, en ejercicio de su función de garante de la supremacía e integridad de la Constitución, ve considerablemente cualificada en escenarios en los que la ciudadanía participa activamente a través de la Acción Pública de Inconstitucionalidad. En ese sentido, restringir dicha Acción supondría también afectar el rigor y la profundidad del control de constitucional abstracto en Colombia.

En el presente texto se analizará el test de admisibilidad de la Acción Pública de Inconstitucionalidad como una posible restricción a la participación democrática en el control abstracto de constitucionalidad. Para ello, se examinarán los lineamientos jurisprudenciales asociados al test de admisibilidad en Colombia, identificando los requisitos que lo componen y los criterios utilizados por la Corte Constitucional para su aplicación. Adicionalmente, se analizarán los argumentos a favor y en contra del test de admisibilidad, evaluando si estos justifican las restricciones que impone a la participación ciudadana. Finalmente, se propondrán alternativas para fortalecer la Acción Pública de Inconstitucionalidad como mecanismo de participación democrática, sin menoscabar la seguridad jurídica y la eficiencia del control constitucional.

2. Diseño metodológico y planteamiento del problema

La presente investigación adoptará un diseño metodológico cualitativo de tipo documental. En primer lugar, se realizará una revisión exhaustiva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en relación con el test de admisibilidad de la Acción Pública de Inconstitucionalidad. Se analizarán las sentencias más relevantes, identificando los requisitos exigidos para la admisión de las demandas, los criterios utilizados para su aplicación y la evolución de la jurisprudencia en esta materia. En segundo lugar, se analizarán los debates académicos y políticos en torno al test de admisibilidad, identificando los argumentos a favor y en contra de su aplicación (García, 2024). Finalmente, se formularán propuestas para fortalecer la Acción Pública de Inconstitucionalidad como mecanismo de participación democrática en el control constitucional. La investigación se centrará en el análisis crítico del test de admisibilidad de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, buscando identificar sus posibles efectos restrictivos sobre la participación ciudadana en el control constitucional.

La acción pública de inconstitucionalidad, como mecanismo de control constitucional en Colombia, ha sido objeto de debate en cuanto a su real alcance y efectividad en la protección de los derechos ciudadanos y la defensa de la supremacía constitucional (Florez-Muñoz, 2010). Si bien esta acción se concibió como un instrumento para que cualquier ciudadano pueda demandar la inconstitucionalidad de una norma jurídica, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado un test de admisibilidad que establece requisitos mínimos para que la demanda sea considerada y resuelta de fondo. Estos requisitos, tales como la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos, han sido interpretados y aplicados de manera rigurosa por la Corte Constitucional, lo que ha llevado a que un número significativo de demandas sean rechazadas o inadmitidas (Mendieta & Tobón, 2018). Este fenómeno plantea interrogantes sobre si el test de admisibilidad, en su aplicación práctica, se ha convertido en una barrera que restringe el acceso a la justicia constitucional y limita la participación ciudadana en el control del poder público (Hartmann-Cortés et al., 2021).

La pregunta central que guía esta investigación es si el test de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, tal como se aplica actualmente en Colombia, representa una restricción

desproporcionada a la participación democrática en el control abstracto de constitucionalidad, y si esta restricción afecta el ejercicio de los derechos políticos y el acceso a la justicia de los ciudadanos (García, 2024). El análisis de esta problemática requiere una revisión de la jurisprudencia constitucional, la doctrina especializada y los estudios empíricos sobre el tema, con el fin de determinar si el test de admisibilidad cumple con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y si existen alternativas que permitan fortalecer la acción pública como mecanismo de participación ciudadana, sin comprometer la seguridad jurídica y la eficiencia del control constitucional.

3. El Control Abstracto de Constitucionalidad

Al interior del constitucionalismo contemporáneo es ampliamente conocida la clasificación del control de constitucionalidad (Melgararejo, 2017) a partir de diferentes criterios, tales como: el titular (concentrado o difuso), el objeto de control (abstracto o concreto), el momento en el que se ejerce (previo o posterior), la causa que lo motiva (automático o vía activa) y la naturaleza de la competencia (principal o residual). En el marco de la anterior tipología, el control de constitucionalidad abstracto tiene por objeto una norma jurídica, la cual es sometida a un análisis hermenéutico de contraste con lo preceptuado por el orden constitucional (compuesto no sólo por el texto constitucional sino también por las reglas y principios derivados del mismo por la jurisprudencia constitucional) para garantizar así el principio de supremacía constitucional y la adecuación de la interpretación y aplicación del derecho a las cláusulas constitucionales vigentes (Bravo, 2016).

En el marco del constitucionalismo colombiano, el control abstracto de constitucionalidad representa una de las instituciones más sólidas y distintivas del diseño institucional gestado durante la vigencia de la Constitución de 1886 y fortalecido por la Constitución de 1991 (Reyes, 2021). Este control ha tomado como principal fundamento el artículo 241 constitucional, a partir del cual se han derivado una variedad de sub-controles que por sus particularidades han ameritado que la jurisprudencia constitucional establezca lineamientos, pautas y exigencias específicas para cada uno de ellos. En ese sentido, podemos encontrar las reglas jurisprudenciales que determinan el alcance del control sobre actos reformativos de la Constitución en la sentencia C-094 de 2017, las reglas jurisprudenciales asociadas al control sobre las leyes que convocan referendos en la sentencia C-141 de 2010, las referidas al control general de leyes en la sentencia C-1052 de 2001, las del control sobre el Decreto Ley que pone en vigencia el Plan nacional de inversiones en la sentencia C-1403 de 2000, las del control sobre proyectos de ley en la sentencia C-972 de 2004, las reglas jurisprudenciales en el campo de los tratados internacional y las leyes que los aprueban en la sentencia C-578 de 2004. De esta manera, es posible afirmar que, más allá de los fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, el control de constitucionalidad abstracto en Colombia mantiene una naturaleza jurisprudencial en lo referido a la definición de su naturaleza, alcance y posibles efectos de sus decisiones.

4. La Acción Pública de Inconstitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad se materializa fundamentalmente a partir de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, mecanismo procesal mediante el cual cualquier ciudadano puede solicitar a la Corte Constitucional que evalúe la conformidad de una norma jurídica con el marco normativo constitucional. El fundamento de este control se encuentra principalmente en los artículos 40 y 241 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, que regula en general su procedimiento (Sierra Porto et al., 2023). En palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-932 de 2004, “el sistema constitucional colombiano consagra como principal mecanismo para el ejercicio del control de constitucional abstracto la acción de inconstitucionalidad, que otorga a todo ciudadano en ejercicio la facultad de acusar ante el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, normas de inferior jerarquía, a fin de que sean declaradas inexequibles mediante una providencia que hace tránsito a cosa juzgada constitucional”.

La acción inicia con la presentación de una demanda ante la Secretaría de la Corte Constitucional. El escrito debe identificar claramente la norma demandada, las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas, y exponer las razones que justifican la solicitud de inconstitucionalidad. El control abstracto así concebido también se caracteriza por su estructura procedimental rigurosa, en la cual el magistrado sustanciador evalúa la admisión de la demanda, con posibilidad de inadmisión por razones de forma o fondo, y posterior sustanciación ante la Sala Plena de la Corte (Sierra Porto et al., 2023). El proceso incluye herramientas deliberativas como la intervención del Procurador General, de la Defensoría del Pueblo, y la participación ciudadana o de expertos. No se admite la suspensión provisional de las normas impugnadas, salvo en circunstancias excepcionales reconocidas por reciente jurisprudencia en el Auto 272 de 2023, lo que marca un giro importante en la doctrina de la Corte.

Las decisiones de la Corte en sede de acción pública de inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo que refuerza el valor normativo de la Constitución y otorga certeza jurídica al sistema. Uno de los aspectos de mayor innovación al interior del constitucionalismo colombiano, se refiere a la pluralidad de efectos o modulaciones en las que puede concluir un proceso de control abstracto de constitucionalidad (Sierra Porto et al., 2023). Los fallos han avanzado en una ruta de complejidad de órdenes y acciones complementarias, orientadas a asegurar la prevalencia de los principios que cimientan el orden constitucional colombiano. En ese orden de ideas, los fallos pueden expresarse en:

- (i) Sentencias simplemente declarativas, en las que se concluye con una mera declaración de inconstitucional o constitucional de la norma demanda (sentencia C-481 de 1998).
- (ii) Sentencias inhibitorias, en las que la Corte se abstiene de tomar una decisión de fondo, principalmente por razones asociadas a la existencia de cosa juzgada

- constitucional (sentencia C-335 de 2017), por ineptitud de la demanda (Sentencia C-1052 de 2001), por derogatoria o carencia de objeto (sentencia C-350 de 1994), o por falta de jurisdicción o competencia (sentencia C-173 de 2014).
- (iii) Sentencias condicionadas, en las que la Corte realiza una depuración hermenéutica, estableciendo que determinando enunciado normativo resulta constitucional solo si es interpretado de una(s) forma(s) específica(s), excluyendo otros sentidos como inconstitucionales (sentencia C-496 de 1994).
 - (iv) Sentencias integradoras, en las cuales la Corte corrige deficiencias normativas que afectan la eficacia de los derechos constitucionales, sin anular la norma, pero ampliando su alcance o sentido (sentencia C-336 de 2008).
 - (v) Sentencias de inconstitucionalidad diferida, en las que se declara una norma contraria a la Constitución, pero pospone los efectos de dicha declaración para un momento futuro determinado (sentencia C-993 de 2024).
 - (vi) Sentencias de inconstitucionalidad sobreviniente, en las que la Corte actualiza el examen de constitucionalidad de una norma frente a nuevos marcos constitucionales, asegurando la vigencia dinámica de los contenidos y principios constitucionales (sentencia C-253 de 2011).
 - (vii) Sentencias con exhortos simples y con regla de autorización, en las cuales el juicio de constitucionalidad concluye con la activación de un mecanismo de advertencia y recomendación normativa dirigida al legislador para que en el ejercicio de sus funciones produzca la regulación normativa requerida (sentencia C-239 de 1997).

A la luz de lo anterior, resulta claro el profundo impacto que ha tenido la dinámica jurisprudencial en la configuración del alcance de la acción, siempre en procura de asegurar una defensa integral de su supremacía constitucional al tiempo que se optimiza la garantía del principio de conservación del derecho o principio de conservación del orden jurídico. Sin embargo, a partir de la sentencia C-1051 de 2001 la Corte comienza a implementar una serie de criterios que, en principio, estarían llamados a optimizar la técnica jurídica y racionalizar los procesos de constitucionalidad, sin embargo, han terminado generando un efecto elitizante, al dificultar el acceso real a la Corte para ciudadanos sin formación jurídica altamente especializada (García, 2024; Hartmann-Cortés et al., 2021).

El Decreto 2067 de 1991, así como el Acuerdo 2 de 2015, establecen los parámetros procedimentales de la Acción Pública de Inconstitucionalidad. De conformidad a estos instrumentos normativos, la acción debe contener los siguientes requisitos: (i) la señalización de las normas acusadas como inconstitucionales, así como las que se consideran infringidas; (ii) identificación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere el caso, el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y, (v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda. Este régimen procedimental fue entendido durante muchos años como un conjunto de requisitos mínimos razonables que buscaban hacer más viable el derecho al acceso a la administración de justicia y los derechos políticos de los ciudadanos, sin atentar contra su núcleo esencial. Interpretando, incluso, el concepto de “violación a la Constitución” a partir de los estándares

argumentativos del ciudadano corriente, lo anterior, permitía asegurar que la formalización procedimental de la acción no repercutiera en el acceso a la misma por parte de la ciudadanía en general. No obstante, un giro jurisprudencial que se consolida a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, comenzó a implementar un test de admisibilidad que ha terminado por restringir severamente el acceso a la acción pública de inconstitucionalidad.

5. El Test de Admisibilidad

El test de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad es el conjunto de requisitos y criterios que la Corte Constitucional creados por la jurisprudencia constitucional para determinar si una demanda presentada por un ciudadano cumple con las condiciones necesarias para ser estudiada de fondo (Mendieta, 2010; Quinche, 2022). Si bien, este test se fundamenta en la búsqueda de un equilibrio entre el derecho de acceso a la justicia constitucional y la necesidad de garantizar la eficiencia y la racionalidad en el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, ha terminado por servir como argumento recurrente para justificar la elusión del estudio de fondo de determinadas demandas de inconstitucionalidad.

En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional, realiza un desarrollo del contenido del numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que se refiere al requisito de expresar las razones por las cuales se estima que la norma acusada viola la Constitución, y señala que, si bien, se debe garantizar el carácter público de la acción, es necesario que la argumentación tenga unos parámetros mínimos que permitan iniciar el proceso de constitucionalidad (García, 2024). En ese sentido, la Corte considera necesario que las razones presentadas por el demandante sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes (Quinche, 2022).

- (i) Claridad: La demanda debe presentar un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el desarrollo argumentativo, pudiendo distinguir entre las diferentes ideas expuestas y los razonamientos que justifican la presunta violación al precepto constitucional.
- (ii) Certeza: Los cargos de la demanda deben recaer sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una interpretación subjetiva o imaginaria. En ese orden de ideas, se debe priorizar el “texto normativo” y evitar conjeturas, presunciones o creencias derivadas de interpretaciones del mismo.
- (iii) Especificidad: La demanda debe mostrar una confrontación directa entre la norma acusada y la Constitución, demostrando objetivamente la contradicción existente. En ese sentido, los cargos no pueden sustentarse en exposiciones “vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas o globales” que no permitan realizar un juicio constitucional (Quinche, 2022).
- (iv) Pertinencia: La demanda debe plantear argumentos de naturaleza constitucional, dirigidos a desvirtuar la presunción de validez de la norma acusada. En ese sentido, no resultan admisibles argumentos de orden legal, doctrinario o de conveniencia que no tengan una relación directa con la posible violación de la Constitución (Quinche, 2022).

- (v) Suficiencia: La argumentación debe ser lo suficientemente persuasiva para generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma, de tal manera que se justifique el inicio de un proceso de control constitucional. En ese orden de ideas, la Corte a indicado que la suficiencia guarda relación directa con el alcance del juicio que se propone y, por tanto, “ (...) exige que se demuestre la necesidad de que el asunto sea examinado por el juez constitucional” (Mendieta, 2010).

La exigencia de estos requisitos argumentativos ha sido precisada por la jurisprudencia constitucional, reiterando que las razones deben ser claras, es decir, "seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible"; ciertas, lo que implica que "recaigan sobre una proposición jurídica real y existente" y no sobre deducciones, interpretaciones o conjeturas del demandante; específicas, en la medida que deben "mostrar una acusación de inconstitucionalidad aparentemente fundada"; pertinentes, vale decir, que "planteen un problema de constitucionalidad y no de mera legalidad o conveniencia"; y, suficientes, por cuanto deben "contener todos los elementos de juicio necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad" (Sierra Porto et al., 2023).

Los momentos para la aplicación del test de admisibilidad pueden ser dos, en primer lugar, en el auto correspondiente a la etapa de admisión de la acción de inconstitucionalidad, de conformidad a lo previsto en el artículo 6° del decreto 2067 de 1991 y, en segundo lugar, al momento de dictar sentencia, oportunidad en la cual, si la Corte Constitucional advierte que la demanda carece de los requisitos mínimos de argumentación, puede proferir un fallo inhibitorio, es decir, abstenerse de decidir de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada (Sentencia C-623 de 2008).

La aplicación de este test ha generado un debate sobre si realmente se trata de una herramienta que promueve la racionalización del control abstracto de constitucionalidad o si, por el contrario, se ha convertido en un mecanismo que restringe el acceso a la justicia constitucional y limita la participación ciudadana en la defensa del orden constitucional.

6. Impacto del Test en la Participación Democrática

Los requisitos de admisibilidad han sido objeto de debate y evolución jurisprudencial, lo que ha generado tensiones entre la protección del derecho de acceso a la justicia constitucional y la necesidad de asegurar la racionalidad y eficiencia del control de constitucionalidad (García, 2024). Uno de los aspectos más discutidos es la exigencia de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes (Mendieta, 2010).

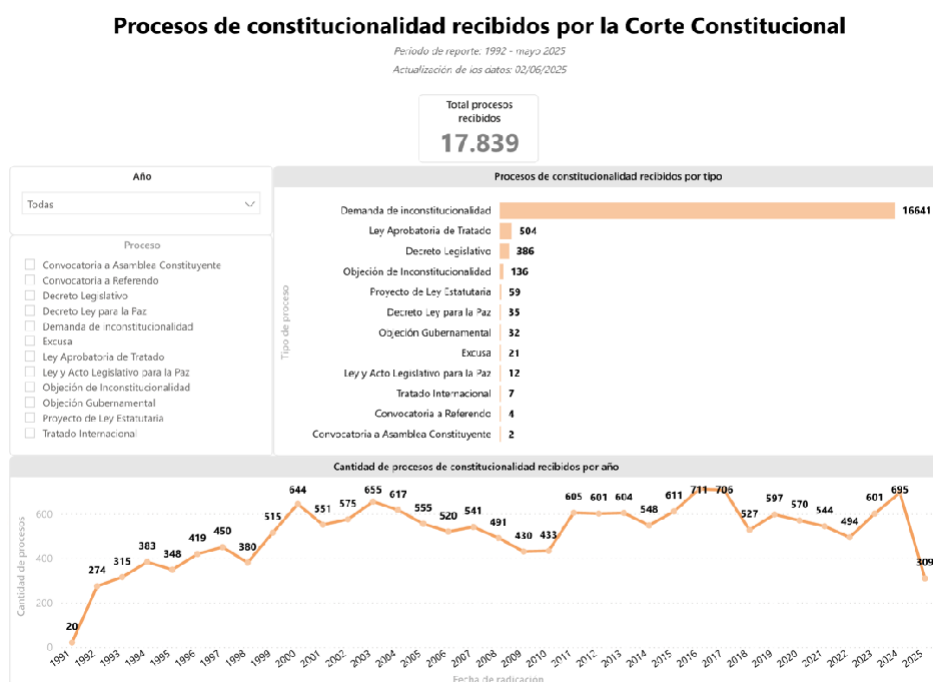
Manuel Fernando Quinche, en su obra *Los Test Constitucionales*(Quinche, 2022), ha analizado en profundidad el alcance de estos requisitos, señalando que su aplicación rigurosa puede convertirse en una barrera para la participación ciudadana en el control de constitucionalidad, especialmente para aquellos ciudadanos que no cuentan con una formación jurídica

especializada. Quinche argumenta que el rigor en la aplicación de estos criterios podría transformar la evaluación de admisibilidad en un filtro excesivamente técnico, obstaculizando el acceso a la justicia constitucional para individuos con un interés legítimo en la salvaguarda del orden constitucional (Quinche, 2022). Pese a que en un inicio los requisitos de admisibilidad no eran tan exigentes, la Corte Constitucional comenzó a recibir críticas por parte de ciudadanos y académicos, quienes argumentaban que las nuevas exigencias eran contrarias al carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad, pues solo los abogados expertos en derecho constitucional podían presentar demandas que superaran el test de admisibilidad.

Las críticas hacia el test de admisibilidad señalan que se estaría impidiendo el acceso de los ciudadanos a la justicia constitucional y a la defensa de la Constitución Política, pues se alega que el Tribunal Constitucional estaba haciendo un uso estratégico del test de admisibilidad para evitar pronunciarse sobre asuntos de gran importancia para el país, o para evitar contradecir al poder político de turno. En ese sentido, algunos analistas han llegado a afirmar que el test de admisibilidad se ha convertido en una herramienta para proteger los intereses de la clase política y económica, en lugar de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es importante señalar que la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de garantizar el acceso a la justicia constitucional y ha intentado flexibilizar la aplicación de los requisitos de admisibilidad, sin embargo, la exigencia de que las demandas cumplan con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia sigue siendo un obstáculo para muchos ciudadanos (García, 2024).

No obstante, la Corte Constitucional defiende la aplicación del test de admisibilidad, argumentando que no se trata de una restricción al derecho de los ciudadanos a participar en la defensa de la supremacía de la Constitución, sino que, por el contrario, es una herramienta necesaria para garantizar la racionalidad y eficiencia del control abstracto de constitucionalidad, pues de esta manera se evita que la Corte Constitucional se vea obligada a pronunciarse sobre demandas que no cumplen con los requisitos mínimos de argumentación, lo que podría afectar la calidad de sus decisiones y generar inseguridad jurídica.

La Corte Constitucional ha señalado que el test de admisibilidad no debe ser aplicado de manera formalista o excesivamente rigurosa, sino que debe tener en cuenta la naturaleza ciudadana de la acción de inconstitucionalidad y la importancia de garantizar el acceso a la justicia constitucional. En este sentido, la Corte ha manifestado que los requisitos de admisibilidad deben ser interpretados de manera flexible, de tal forma que se permita a los ciudadanos presentar demandas de inconstitucionalidad, incluso si no cuentan con una formación jurídica especializada. Es importante señalar que la Corte Constitucional desde el inicio de sus competencias hasta la fecha ha recibido 17.839 procesos de constitucionalidad, y 16.641 obedecen a demandas de inconstitucionalidad.



Fuente: Corte Constitucional. Grafica No 1de

Si se centra el análisis solo en la presente anualidad, se observa en la gráfica No. 2 que a corte 2 de junio de 2025 se han presentado 281 procesos de constitucionalidad a través de la acción pública de inconstitucionalidad, y 683 procesos de esa naturaleza en el año 2024, tal como lo muestra la gráfica No 3. Para el año 2023 la Corte Constitucional recibió 571 demandas de inconstitucionalidad. En el año 2022 se recibieron 484 demandas, en el año 2021 se recibieron 528, y el año 2020 se recibieron 451.

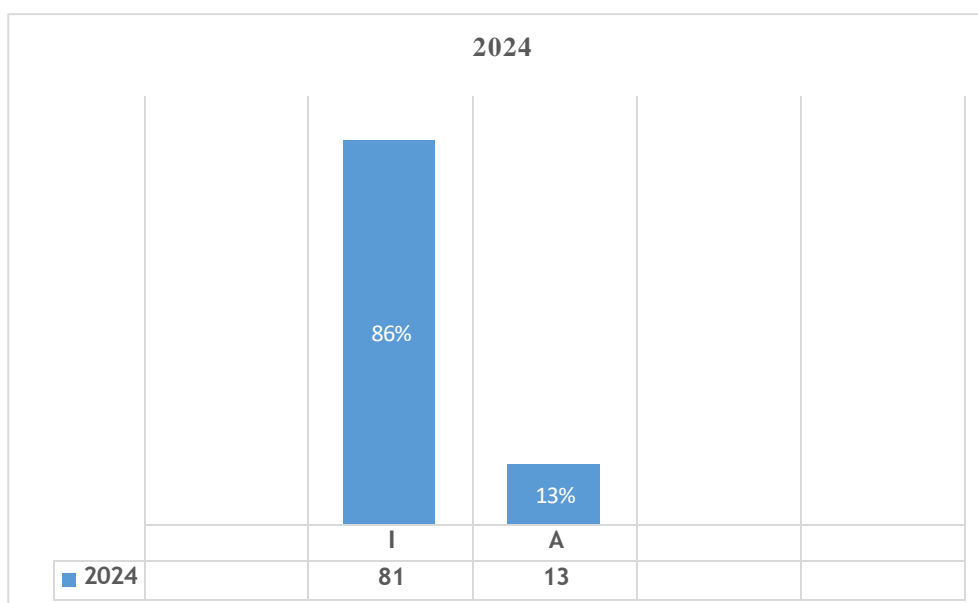


Fuente: Corte Constitucional. Grafica No 2



Fuente: Corte Constitucional. Grafica No 3

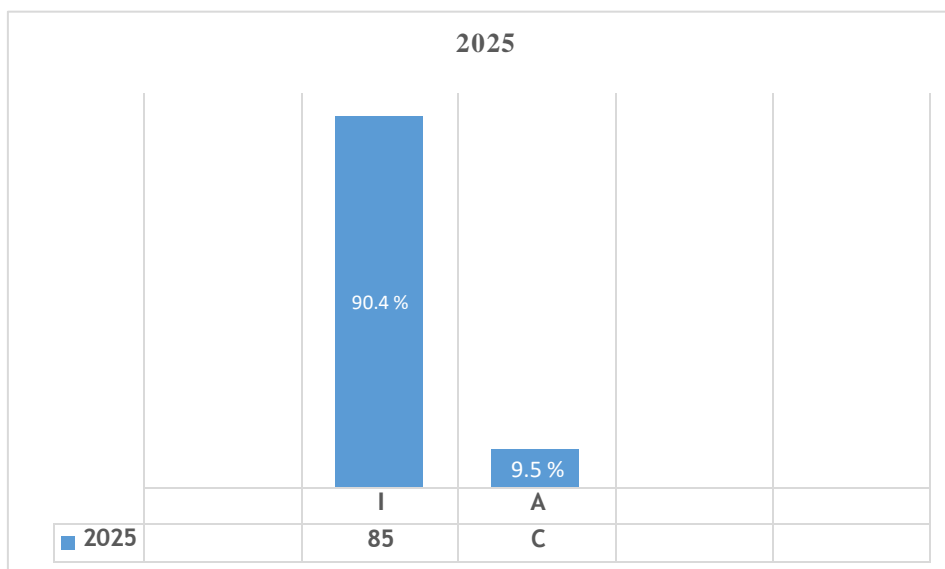
En un muestreo aleatorio sobre decisiones de admisión o inadmisión de demandas de inconstitucionalidad se escogieron los últimos 2 años, esto es, 2025 y 2024, para efectos de demostrar el difícil acceso a la justicia constitucional a través de la acción pública de inconstitucionalidad. De cada anualidad se analizaron las notificaciones por estados de la Corte Constitucional de los dos últimos meses disponibles de cada anualidad, esto es, noviembre y diciembre en el año 2024, y el periodo de mayo y junio en el año 2025, lo que arrojó los siguientes datos: Para el año 2024 se publicaron en total 211 estados, y en el periodo objeto de análisis se revisaron 30 estados (del estado 182 al 211), en los cuales se inadmitieron 81 demandas de inconstitucionalidad y solo se admitieron 13 demandas. Eso implica que para el año 2024, si se mantiene la tendencia, se puede decir que el 86.17% de las demandas son inadmitidas por parte de la Corte Constitucional. Se debe precisar que dicho análisis no se hizo con relación a los radicados precisos de los procesos constitucionales. Así mismo, se debe indicar que en los autos mixtos, esto es, los autos de admisión y rechazo se trabajó para los solos efectos del presente trabajo como auto de admisión.



Fuente: Elaboración propia.

En ese mismo periodo fueron rechazadas 65 demandas de inconstitucionalidad. Esta tendencia se mantiene incluso con la procedencia del recurso de súplica contra las decisiones de rechazo de la demanda, que en dicho periodo de estudio se analizaron 13 decisiones de las cuales el 100% de las decisiones fueron de rechazo del recurso o de negativa del mismo.

A corte 30 de junio de 2025, la Corte Constitucional publicó 102 estados a través de la Secretaria General. En el periodo objeto de análisis (mayo -junio) se revisaron 36 estados (del estado 067 al 102), en el que se inadmitieron 85 demandas de inconstitucionalidad y se admitieron solo 9 de estas demandas. Eso implica que para ese periodo del año 2025, se inadmitieron el 90.4% de las demandas de inconstitucionalidad presentadas. En ese mismo periodo fueron rechazadas 85 demandas de inconstitucionalidad. En cuanto al recurso de súplica contra las decisiones de rechazo de la demanda, que en dicho periodo de estudio se analizaron 10 decisiones de las cuales el 100% de las decisiones fueron de rechazo del recurso o de negativa del mismo.



Fuente: Elaboración propia.

El alto tribunal ha sostenido que la aplicación del test de admisibilidad debe ser razonable y proporcional, es decir, que no se pueden exigir requisitos excesivos o desproporcionados que impidan a los ciudadanos acceder a la justicia constitucional. La Corte Constitucional ha reconocido que el test de admisibilidad puede generar tensiones entre la protección del derecho de acceso a la justicia constitucional y la necesidad de asegurar la racionalidad y eficiencia del control de constitucionalidad, sin embargo, ha señalado que estas tensiones deben ser resueltas de manera ponderada, teniendo en cuenta los principios de favorabilidad, pro actione y pro homine, que obligan a interpretar las normas procesales en el sentido más favorable a la protección de los derechos fundamentales.

A la luz de fallos tales como los contenidos en las sentencias C-366 de 2022 o C-111 de 2019, es posible, razonablemente, sostener la existencia de un uso estratégico del test de admisión de la demanda de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, con el fin de evitar pronunciamientos sobre temas de especial trascendencia o sobre aquellos en los que, por

cualquier razón, no quiere contradecir al poder político. Esto ha llevado a que algunos sectores de la sociedad civil y de la academia cuestionen la legitimidad del control de constitucionalidad en Colombia, argumentando que la Corte Constitucional no está cumpliendo con su función de proteger la supremacía de la Constitución.

El debate en torno al test de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad se centra en determinar si los requisitos exigidos para su admisión constituyen una restricción desproporcionada al derecho de participación ciudadana en el control de constitucionalidad (Quinche, 2022). Por un lado, se argumenta que dichos requisitos son necesarios para garantizar la racionalidad y eficiencia del proceso, evitando así la judicialización excesiva de la política y el colapso del sistema judicial (Sierra Porto et al., 2023). Por otro lado, se sostiene que estos requisitos son excesivamente técnicos y formalistas, lo que dificulta el acceso a la justicia constitucional para los ciudadanos comunes, especialmente aquellos que no cuentan con una formación jurídica especializada.

La tensión entre la participación ciudadana y la racionalidad del proceso se ha intentado resolver a través de la flexibilización de los requisitos de admisibilidad, permitiendo que la Corte Constitucional valore los argumentos presentados por los ciudadanos, incluso si estos no cumplen con todos los requisitos formales. Sin embargo, esta flexibilización no ha sido suficiente para evitar las críticas sobre la elitización del control de constitucionalidad, pues se sigue exigiendo un cierto nivel de argumentación jurídica que excluye a muchos ciudadanos (García, 2024). El diseño institucional colombiano ofrece respuestas a estas objeciones, pues la aplicación de filtros para impedir el acceso de ciertas demandas o de determinados temas a la agenda del tribunal queda sujeta a escrutinio público mediante la evaluación de los argumentos que expone la Corte (Sierra Porto et al., 2023). Así, la legitimidad de estas decisiones depende, en buena medida, de la solidez de la argumentación empleada y de la razonabilidad de los criterios utilizados para priorizar o descartar determinados casos (Martínez, 2021).

La acción pública de inconstitucionalidad en Colombia, a pesar de sus limitaciones, ha demostrado ser un mecanismo eficaz para la protección de los derechos fundamentales y la defensa de la supremacía de la Constitución. Sin embargo, es importante seguir trabajando en el fortalecimiento de este mecanismo, de tal forma que se garantice el acceso a la justicia constitucional para todos los ciudadanos, sin importar su nivel de formación jurídica o su capacidad económica. Es así como, la motivación de las decisiones de inadmisión constituye una garantía fundamental del debido proceso, pues permite a los ciudadanos conocer las razones por las cuales su demanda no fue admitida y, en su caso, corregir los errores y presentar una nueva demanda. De esta forma, el argumento externo, que contiene las explicaciones que dan credibilidad y fiabilidad a la conclusión, se fortalece, ya que el juez tiene la obligación formal y material de motivar sus resoluciones, independientemente de la causa que se trate (Galarza-Chullca et al., 2020).

Una forma de superar estas objeciones sería cualificar los procesos de admisión y establecer alguna forma de intervención del demandante que no le obligue a reiniciar todo el proceso de

demanda de inconstitucionalidad ante una sentencia inhibitoria (Sierra Porto et al., 2023). En este sentido, la labor de la Corte Constitucional debe ser interpretativa y garantista, favoreciendo en todo momento el acceso a la justicia constitucional y la participación ciudadana en el control de constitucionalidad, sin caer en excesos de formalismo que impidan el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Es así como, el test de admisibilidad debe ser aplicado de manera restrictiva y proporcional, evitando que se convierta en una barrera infranqueable para el acceso a la justicia constitucional. La función del test de admisibilidad en la acción pública de inconstitucionalidad es crucial, aunque su aplicación debe equilibrarse cuidadosamente para no restringir indebidamente la participación democrática (García, 2024).

Los criterios del test de admisibilidad son usados con amplia discrecionalidad, lo que puede generar selectividad y formalismo excesivo (Quinche, 2022). La exigencia de requisitos argumentales rigurosos podría excluir a ciudadanos sin formación jurídica, limitando el ejercicio del derecho político a interponer acciones de inconstitucionalidad (Quinche, 2022). Se plantea que el test de admisibilidad, al requerir un alto nivel de especialización jurídica, restringe el carácter público y ciudadano de la acción, lo que podría llevar a la instrumentalización de estos requisitos para evitar ciertos debates constitucionales (García, 2024). La imposición de cargas metodológicas y la necesidad de aplicar test excesivamente especializados en las demandas pueden ser percibidas como barreras que dificultan el acceso a la justicia constitucional. En conclusión, es necesario avanzar hacia una jurisprudencia constitucional mucho más comprometida con la vinculación de la ciudadanía al interior de los procesos de deliberación y defensa de los contenidos constitucionales, superando perspectivas elitistas y, especialmente, evitando que bajo el argumento técnico jurídico se disfracen formas de eludir la responsabilidad institucional de garantizar la supremacía constitucional.

7. Conclusiones

La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo fundamental para la defensa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, el test de admisibilidad, tal como se aplica actualmente, puede convertirse en una restricción a la participación democrática en el control abstracto de constitucionalidad, especialmente para aquellos ciudadanos que no cuentan con una formación jurídica especializada (Mendieta, 2010). Existe el riesgo de que se impongan estándares argumentativos tan altos que se excluya a ciudadanos sin la capacidad de contratar expertos legales (García, 2024). Es crucial que la Corte Constitucional adopte una interpretación más flexible y garantista del test de admisibilidad, permitiendo que la acción pública de inconstitucionalidad cumpla su función esencial de garantizar el acceso a la justicia constitucional para todos los ciudadanos (Hartmann-Cortés et al., 2021). Se debe buscar un equilibrio entre la necesidad de asegurar un mínimo de rigor argumentativo en las demandas y la importancia de no imponer barreras infranqueables para la participación ciudadana.

La tecnificación de la acción pública de inconstitucionalidad, aunque busca mejorar la calidad de los argumentos presentados, puede tener efectos negativos en la democracia participativa y los derechos ciudadanos (García, 2024). El impacto del aumento del umbral argumentativo para la presentación de demandas ha evidenciado un patrón restrictivo en el acceso y ejercicio del derecho político ejercido a través de la acción pública de inconstitucionalidad (Hartmann-Cortés et al., 2021). La aplicación de criterios de admisibilidad más estrictos ha resultado en un aumento de sentencias inhibitorias, lo que afecta negativamente la participación ciudadana, especialmente de aquellos que no son abogados (García, 2024). Así pues, la problemática radica en determinar si este filtro de admisibilidad, que busca asegurar la calidad de las demandas, no está limitando de manera desproporcionada el acceso a la justicia constitucional y la participación ciudadana (Florez-Muñoz, 2010).

La jurisprudencia constitucional debe evolucionar hacia un enfoque que promueva la participación ciudadana en los procesos de deliberación y defensa de los contenidos constitucionales. Es necesario superar perspectivas elitistas y evitar que, bajo el argumento técnico jurídico, se disfracen formas de eludir la responsabilidad institucional de garantizar la supremacía constitucional (García, 2024). Una posible solución sería extender sistemáticamente el uso del principio *pro actione*, permitiendo a la Corte Constitucional subsanar los defectos formales de las demandas presentadas por ciudadanos sin formación jurídica (Hartmann-Cortés et al., 2021). Este principio, que busca favorecer la admisión de las demandas siempre que sea posible, podría mitigar los efectos negativos del test de admisibilidad y garantizar un acceso más amplio a la justicia constitucional.

Los Estados que permiten a todos los ciudadanos presentar recursos de inconstitucionalidad enfrentan el desafío de gestionar la carga de trabajo que esto implica (García, 2024). La alta tasa de desestimación de recursos de inconstitucionalidad plantea interrogantes sobre la eficacia del sistema y la necesidad de equilibrar el acceso a la justicia con la eficiencia del proceso judicial. En este contexto, es fundamental analizar cómo el test de admisibilidad puede afectar la participación ciudadana, especialmente de grupos minoritarios, en el control de constitucionalidad (García, 2024). Es necesario examinar si el filtro de admisibilidad puede generar discriminación o exclusión de ciertos grupos, y cómo se puede garantizar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para acceder a la justicia constitucional (García, 2024).

La sobrecarga del sistema judicial puede llevar a decisiones que restringen el acceso a la justicia y limitan los derechos de los ciudadanos (Vitorelli & Bortolai, 2021). Es crucial encontrar un equilibrio entre la necesidad de gestionar la carga de trabajo y la obligación de garantizar el acceso a la justicia para todos. Algunos argumentan que los requisitos de admisibilidad son necesarios para evitar el "insostenible congestionamiento de procesos" (García, 2024). Sin embargo, también se plantea que estos requisitos pueden ser una barrera para la participación ciudadana, especialmente para aquellos que no tienen los recursos o el conocimiento para cumplir con los requisitos técnicos. Esta tensión entre la necesidad de eficiencia y la importancia de la participación ciudadana es un tema central en el debate sobre el test de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad. La exigencia de contratar a un

abogado para presentar una demanda de inconstitucionalidad puede generar una privatización de la acción de constitucionalidad, favoreciendo a aquellos con recursos económicos (Sierra Porto et al., 2023). Este sigue siendo un tema central al interior del constitucionalismo colombiano y al interior de la teoría constitucional, los límites y márgenes de acción que delimitan la función judicial de defensa de la Constitución frente al principio democrático, dicho de otra manera, se trata de una variante dogmática del clásico debate en torno a las tensiones entre constitucionalismo y democracia.

Referencias

- Bravo, E. D. (2016). Análisis y reflexiones sobre el control de constitucionalidad de las leyes. *Revista Opinión Jurídica*, 15(30), 25. <https://doi.org/10.22395/ojum.v15n30a1>
- Florez-Muñoz, D. (2010). La Acción Pública de Inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia. *Revista Opinión Jurídica*, 9(18), 89. <https://biblat.unam.mx/hevila/Opinionjuridica/2010/vol9/no18/5.pdf>
- Galarza-Chullca, G. A., Narváez-Zurita, C. I., Erazo-Álvarez, J. C., & Vázquez-Calle, J. L. (2020). Aplicación del derecho a la motivación en la acción de protección: Sentencias de la Unidad de Familia. *IUSTITIA SOCIALIS*, 5(2), 458. <https://doi.org/10.35381/racji.v5i2.752>
- García, D. Y. (2024). El debate de la tecnificación de la acción pública de inconstitucionalidad: tensiones y perspectivas de análisis. *Academia & Derecho*, 17(29). <https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.29.12242>
- Grisales, J. (2023). Derechos políticos base de la democracia en el Estado colombiano: Un poder soberano del pueblo. *Revista de Ciencias Sociales*. <https://doi.org/10.31876/rsc.v29i4.41245>
- Hartmann-Cortés, K., Herrera, J. F., & Angarita, G. H. (2021). La ‘privatización’ de la acción pública de inconstitucionalidad. *Revista Derecho Del Estado*, 50, 203. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.08>
- Martínez, N. M. (2021). Justicia constitucional y democracia: casos Colombia, Ecuador y Venezuela. *Revista Digital de Investigación y Postgrado*, 2(3). <https://doi.org/10.59654/redip.v2i3.7>
- Melgararejo, R. B. (2017). Una aproximación conceptual al control jurisdiccional de constitucionalidad. *Revista de La Facultad de Derecho de México*, 63(259), 123. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2013.259.60430>
- Mendieta, D. (2010). La Acción Pública de Inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. *Revista Vniversitas*, 59(120), 61. <https://doi.org/10.11144/javeriana.vj59-120.apip>
- Mendieta, D., & Tobón, M. L. T. (2018). El (des) control de constitucionalidad en Colombia. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 51. <https://doi.org/10.4067/s0718-52002018000200051>

Quinche, M. F. (2020). Los Test Constitucionales. Editorial Temis.

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-350 de 1994. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-350-94.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-496 de 1994. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-496-94.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia C-239 de 1997 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-239-97.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-481 de 1998 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-481-98.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-1403 de 2000 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1403-00.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-1052 de 2001 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1052-01.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-932 de 2004 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-932-04.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-972 de 2004 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-972-04.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-578 de 2004 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-578-04.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-336 de 2008 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-336-08.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-623 de 2008 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-623-08.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-253 de 2011 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-253-11.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-173 de 2014 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-173-14.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-094 de 2017 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-094-17.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-335 de 2017. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-335-17.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia C-111 de 2019 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-111-19.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-366 de 2022 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-366-22.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2023). Auto 272 de 2023 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/auto/2023/A272-23.htm>

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-993 de 2024 <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-993-de-2024/>

Reyes, M. A. (2021). Significado y función de la Corte Constitucional en los 30 años de vigencia de la Constitución de Colombia. *Revista Derecho Del Estado*, 50, 11. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.02>

Sierra Porto, H. A., Robledo Silva, P., González Medina, D., Rivas-Ramírez, D., Cárdenas-Contreras, L. E., Castellanos Artunduaga, A., Correa Henao, M., Fuentes-Contreras, É. H., Ortiz Delgado, G. S., Palacios Torres, A., Ramírez Grisales, R. S., & Roa Roa, J. E. (2023). *Garantías judiciales de la constitución. Volumen II, Acción pública de inconstitucionalidad*. Editorial Universidad Externado de Colombia

Vitorelli, E., & Bortolai, L. H. (2021). (In)devido processo: precedentes e tecnologia em um sistema judiciário sobrecarregado. *Novos Estudos Jurídicos*, 26(1), 375. <https://doi.org/10.14210/nej.v26n1.p375-405>

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN LOS CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS. RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA¹

Miguel Antonio Morón Campos²

Resumen:

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis de la situación de derechos humanos que está ocurriendo en los Centros de Detención Transitoria del distrito de Cartagena, en el marco del Estado de Cosas Inconstitucionales sobre el sistema penitenciario colombiano declarado por la Corte Constitucional de Colombia. Para ello, a partir de una metodología cualitativa que combina el análisis documental de planes de desarrollo, sentencias judiciales e instrumentos de política pública, se exploran las respuestas estatales que han abordado —o guardado silencio— esta crisis humanitaria. El horizonte de proyección teórico de este trabajo se ubica en la caja de herramientas que ofrecen los vocabularios críticos criminológicos del Sur Global, y por otro, en el enfoque del análisis de políticas públicas orientado a identificar estrategias transformadoras para superar contextos sistemáticos y masivos de violaciones de derechos humanos y fundamentales, con especial énfasis en los Centros de Detención Transitoria como nodos críticos donde se reproduce y legitiman prácticas institucionales de vulneración de derechos. Finalmente, el trabajo cierra con una serie de recomendaciones de política pública orientadas a garantizar el derecho a la alimentación y la dignidad humana de las personas privadas de la libertad, y unas reflexiones finales sobre las dimensiones estructurales de esta crisis, así como sus implicaciones para el diseño de una política penal democrática y respetuosa de los derechos humanos.

Palabras Claves: Derecho a la alimentación, privados de la libertad, Centros de Detención Transitoria, Política Pública, Criminología Decolonial.

¹ Este trabajo es el resultado de un ejercicio de investigación realizado al interior de la Escuela de Investigación y Pensamiento Penal “Luis Carlos Pérez” -POLCRYMED-, en el marco del seminario sobre política criminal y política penitenciaria en Colombia realizado durante el primer semestre de 2024 a cargo el profesor Adolfo Franco Caicedo, a quien agradezco su lectura y comentarios a una primera versión de este texto.

² Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y miembro de la Escuela de Investigación y Pensamiento Penal “Luis Carlos Pérez” -POLCRYMED-. Abogado y magister en Conflicto Social y Construcción de Paz de la Universidad de Cartagena, especialista en Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia. correo electrónico: mmoron@unal.edu.co . ORCID. <https://orcid.org/0000-0003-3891-4310>. Las ideas expresadas y defendidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autor y no vinculan ni comprometen a las instituciones con las que tiene o ha tenido un vínculo laboral o contractual.

Abstract:

The objective of this paper is to present an analysis of the human rights situation occurring in the Temporary Detention Centers in the Cartagena district, within the framework of the State of Unconstitutionality declared by the Constitutional Court regarding the Colombian penitentiary system. To this end, using a qualitative methodology that combines documentary analysis of development plans, court rulings, and public policy instruments, the paper explores state responses that have addressed—or remained silent about—this humanitarian crisis. The theoretical horizon of this paper is located within the toolbox offered by critical criminological vocabularies of the Global South, and secondly, within the approach of public policy analysis aimed at identifying transformative strategies to overcome systematic and massive contexts of human and fundamental rights violations, with special emphasis on Temporary Detention Centers as critical nodes where institutional practices of rights violations are reproduced and legitimated. Finally, the paper concludes with a series of public policy recommendations aimed at guaranteeing the right to food and the human dignity of persons deprived of their liberty, and some final reflections on the structural dimensions of this crisis, as well as its implications for the design of a democratic penal policy that respects human rights.

Keywords: Right to food, Persons deprived of liberty, Temporary Detention Centers, Public Policy, Decolonial Criminology.

1. Introducción

Desde inicios del siglo XXI, en América del sur se ha producido un crecimiento considerable de las tasas de encarcelamiento (Sozzo, 2016). Colombia no está exento de eso. Con una tasa de 195 personas privadas de la libertad por cada cien mil habitantes a corte de marzo de 2025 (INPEC, 2025), el Estado colombiano padece un crecimiento cercano al 28% desde el año 2002 -151,7 privados de la libertad por cada cien mil habitantes- (Expansión – ORBYT. Colombia, 2025).

Lo dramático que suponen estas cifras, es que no incluyen los datos de las personas privadas de la libertad en Centros de Detención Transitoria -CDT-³, los cuales representan “*una tragedia humanitaria para el país*” (Corte Constitucional de Colombia, 2024) y suponen una “*vergüenza para la República*”. Desde el año 2022, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU-122 de 2022 ha reconocido la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario del país, el cual fue declarado en la sentencia T-388 de 2013. En dicha decisión la Corte ilustró la vulneración de los derechos humanos que padecen las personas privadas de la libertad de manera sistemática y generalizada. En la referida decisión de 2022, dicha declaración se extendió a los CDT de todo el país, Ordenando medidas de corto, mediano y largo plazo, así como medidas complementarias, orientadas a enfrentar problemas estructurales asociados, entre otros, a la infraestructura, el derecho a la salud, el acceso a servicios públicos, a la administración de justicia y el derecho a la alimentación.

Al respecto, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (Bolívar-Colombia) enfrenta una grave problemática de cara a la garantía de satisfacer estos derechos y en particular el derecho a la alimentación de la población privada de la libertad en los CDT. En el marco de las actuaciones previas con la que se profirió la sentencia SU-122 de 2022, durante el trámite de revisión, la Corte Constitucional vinculó a la Alcaldía de Cartagena de Indias y le solicitó que se pronunciara “*sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de custodia y vigilancia de la población con medida de aseguramiento de detención preventiva y la situación de hacinamiento en centros de detención transitoria*” (Corte Constitucional de Colombia, 2022, Sentencia SU-122, párr. 16). Sin embargo, a pesar de estas órdenes, hasta la fecha la Alcaldía de Cartagena de Indias no ha mostrado una política clara y expresa que garantice el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en los CDT del distrito.

³ De acuerdo con el Grupo Estadística de la Oficina Asesora de Planeación del INPEC, en la ficha metodológica de las estadísticas penitenciarias y carcelarias a cargo se precisa que por “*Población carcelaria - población privada de la libertad: número de internos sindicados y condenados detenidos en los centros de reclusión, incluyendo los internos que se encuentran en domiciliaria, vigilancia y control electrónico*” y cómo se indicará más adelante en este documento, los CDT están a cargo de los entes territoriales del orden municipal y departamental. Por lo tanto, las cifras con las que cuentan el Tablero Estadístico del INPEC no recogen datos de dichos Centros (INPEC, 2022).

Las condiciones de hacinamiento y la falta de infraestructura en los CDT del distrito de Cartagena, además de que impiden la satisfacción de los derechos y condiciones mínimas de dignidad sobre los privados de la libertad, incumple los estándares mínimos legales sobre la higiene de dichos centros. En consecuencia, con dicha situación, los CDT de Cartagena no cuentan con los recursos adecuados para garantizar una alimentación digna para los privados de la libertad, lo que afecta de manera masiva y generalizada la seguridad alimentaria de estos, y en particular el derecho constitucional a la alimentación.

La justificación de este trabajo pretende darles herramientas a los funcionarios de la Alcaldía de Cartagena que permitan generar las condiciones de una respuesta coordinada entre la Alcaldía de Cartagena y las autoridades nacionales que tienen por objeto y función el control y la administración de la función penitenciaria y carcelaria del país.

De cara a las responsabilidades que supone la administración de los CDT, la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario de Colombia) establece que serán las entidades territoriales las que tengan la responsabilidad de administrar y garantizar la operabilidad de los CDT, incluyendo el suministro de la alimentación.

Sin embargo, en el Distrito de Cartagena se ha instalado de facto una práctica estatal según la cual esta obligación ha sido sistemáticamente descuidada por las diferentes administraciones de la ciudad. Esta omisión ha sido objeto de control a través de mecanismos constitucionales, como la acción de tutela, mediante la cual jueces constitucionales han reconocido los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los CDT y han impartido órdenes judiciales dirigidas a otras entidades, como la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), asumiendo parte de una responsabilidad estatal que, en principio, recae sobre las alcaldías y gobernaciones.

El objetivo de este trabajo es plantearle a la Alcaldía de Cartagena una ruta que permita cubrir y garantizar las órdenes judiciales dirigidas al distrito, en el marco de la sentencia SU-122 de 2022. Para ello, más allá de la ausencia de un programa que cubra estas obligaciones del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en los CDT dentro del Plan de Desarrollo 2024-2027 “*Cartagena Ciudad de Derechos*”, propuesto por la administración del alcalde Dumek Turbay Paz y aprobado mediante el Acuerdo No. 139 del 29 de mayo de 2024 por el Concejo Distrital de Cartagena, este trabajo planteará posibles caminos para que la administración de la ciudad cumpla con las obligaciones constitucionales que tienen con este grupo poblacional y de esta manera transformar las prácticas contractuales de no tener un presupuesto adecuado para este tipo de problemáticas, en las que al final del día, dichas obligaciones las terminan asumiendo los familiares de los detenidos.

En ese sentido, después de presentar un panorama sobre la situación de las personas privadas de la libertad en los CDT de la ciudad de Cartagena y una breve referencia a los marcos descriptivos y explicativos con los que se diseñó este trabajo, se precisarán las órdenes judiciales que fueron proferidas en la sentencia SU-122 de 2022, contextualizando las mismas con otras órdenes y

normas jurídicas que abordan el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad. Posteriormente, se describirán las medidas dispuestas para atender el cumplimiento de dichas órdenes judiciales, haciendo énfasis en el plan nacional de política criminal, el plan de intervención inmediata para el sistema penitenciario y carcelarios, el informe especial de advertencia frente al suministro de alimentación en CDT, entre otros instrumentos de política pública relacionados con el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad; y finalmente, se realizarán una serie de recomendaciones a la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias para que pueda dar cumplimiento a las órdenes judiciales establecidas en la SU-122 de 2022.

2. Presupuestos metodológicos para este ejercicio de investigación

Este artículo se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo (Denzin & Lincoln, 2012), soportado en la caja de herramientas que ofrece el análisis documental aplicado a decisiones judiciales (Oliveira, 2006), instrumentos de política pública, entre otras fuentes de carácter institucional relacionadas con el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en los CDT del Distrito de Cartagena de Indias. La recolección, sistematización y análisis de dichas fuentes de información tuvo como propósito, en primer lugar, construir un marco interpretativo de las normas orientadas a la protección de dicho derecho (Ragin & Becker, 1992). Así, definido dicho marco, se procedió a evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022.

En ese sentido, el texto traza una ruta temática que coincide con el recorrido metodológico en el que se analizó la información (Ragin, 2007): primero, una identificación y contextualización de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional, en particular aquellas relativas a la garantía del derecho a la alimentación en los CDT. Segundo, una revisión de los principales instrumentos de política pública relevantes, entre ellos: el Plan Nacional de Política Criminal, el Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario, el informe especial de advertencia de la Defensoría del Pueblo (2023) y, especialmente, el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 “Cartagena Ciudad de Derechos”. La apuesta de esta ruta fue establecer si dichas medidas dan cumplimiento a las obligaciones constitucionales definidas en la referida sentencia.

Finalmente, echando mano de las herramientas de la metodología de la investigación holística (Hurtado de Barrera, 2002), se realizó una evaluación del contenido programático del Plan de Desarrollo Distrital, centrando la atención en los programas 9.2.4 y 9.2.8, en tanto omiten abordar de manera explícita la situación de los CDT y la garantía del derecho a la alimentación en estos espacios. Esta evaluación fue la base para formular recomendaciones orientadas a la administración distrital, con miras a diseñar estrategias que permitan cumplir con los mandatos constitucionales y superar la práctica estatal de omisión estructural frente a esta población.

El análisis desarrollado en este artículo se sitúa desde las miradas que proponen las criminológicas críticas, articulada especialmente en los presupuestos teóricos de las investigaciones que se enfocan en el campo del control del crimen en el sur global (Aliverti, Carvalho, Chamberlen, & Sozzo Máximo, 2023). Desde esta aproximación, se reconoce que las vulneraciones de derechos en los CDT son estructurales y sistemáticas, evidenciando que el fenómeno no se limita a fallas puntuales en la gestión penitenciaria, sino que responde a dinámicas más profundas de selectividad penal y exclusión social del sistema penal contemporáneo, pero con un arraigo neocolonial (Iturralde, 2024). En consecuencia, este estudio no solo pretende enriquecer el debate académico sobre el tema, sino que busca ofrecer insumos concretos para la formulación de políticas institucionales que

permitan superar dichas vulneraciones desde un enfoque que trate de superar la desigualdad y la exclusión en las personas que quedan atrapadas en las redes del sistema penal.

3. La situación de las personas privadas de la libertad en los CDT de la ciudad de Cartagena

La ciudad de Cartagena de Indias se encuentra en medio de un contexto de violaciones de derechos humanos, caracterizado por una violencia endémica y multiforme⁴. Las disputas entre grupos armados ilegales por el control territorial, el narcotráfico y otras economías ilícitas han provocado homicidios, desplazamientos, reclutamiento forzado, trata de personas y graves afectaciones a comunidades vulnerables, en especial a niños, jóvenes, mujeres, líderes sociales y pueblos étnicos.

Esta es una violencia visible sobre la que se construyen unas retóricas donde la ciudadanía exige respuestas y las autoridades proceden de manera reactiva anunciando planes o estrategias en ruedas de prensa o por medio de sus cuentas oficiales en redes sociales. Sin embargo, en este contexto pervive un drama silencioso y sistemáticamente desatendido: la situación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los CDT del Distrito. Si bien estas son personas que se encuentran bajo la custodia del Estado, sus condiciones de reclusión han permanecido invisibilizadas en el discurso institucional y relegadas en la formulación de políticas públicas punitivistas que reproducen un espiral de estigmatización.

Según datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo y la Personería de Cartagena, estos centros registran índices de hacinamiento alarmantes, que en algunos casos superan el 300%⁵. Por ejemplo, en el centro Bellavista, con capacidad para 350 detenidos, se han registrado hasta más de 450 personas. Situaciones similares se presentan en Los Caracoles y Caribe Norte, donde el hacinamiento alcanza niveles del 450%.

Esta problemática ha provocado graves consecuencias en la vida cotidiana de las personas privadas de la libertad, como enfermedades cutáneas, hongos e infecciones derivadas de las precarias condiciones sanitarias y la ausencia de ventilación adecuada. Además, estas personas se encuentran

⁴ De acuerdo con la actualización del escenario de riesgo del “Informe de Seguimiento No.025-2024 para la Alerta Temprana No 002 20, emitida para el Distrito de Cartagena y los municipios de Arjona y Turbaco en el departamento de Bolívar”, Cartagena experimenta una grave fragmentación del conflicto armado urbano, derivada de la pérdida de la línea de mando del Ejército Gaitanista de Colombia (Conocido también como el clan del golfo), anteriormente conocido como Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Esta situación, precipitada por la captura de los líderes visibles de dicha organización, generó una ruptura en las estructuras delincuenciales locales y dio paso a la proliferación de disputas entre grupos armados ilegales, tanto disidentes del Clan del Golfo como estructuras provenientes de otros territorios. Dichas disputas se centran en el control de rentas ilegales estratégicas —como el narcotráfico a través del puerto, las islas y zonas de playa— y han escalado en intensidad desde 2021, involucrando organizaciones como Los Robledo, Los Pesebres y Los Salsa Mexicanos, muchas de ellas con nexos en Antioquia y Valle del Cauca. Este reordenamiento criminal ha provocado un aumento sostenido de la violencia homicida en la ciudad y ha deteriorado aún más las condiciones de seguridad para la población. Al respecto ver: (Defensoría del Pueblo, 2024).

⁵ En entrevista realizada por el periódico El Universal, el personero delegado para asuntos penitenciarios afirmó que “en la estación Caribe Norte, donde hay 97 personas privadas de la libertad, en celdas con capacidad máxima para 20 o 25 personas, estamos superando el 450 %. En Chambacú y Los Caracoles, donde también hay detenidos, la situación es similar, con más del 400 % de hacinamiento. Además, algunas personas llevan más de dos años en estaciones diseñadas para alojar detenidos por un máximo de 72 horas” (El Universal, 2024).

encerradas con alrededor de 40 personas en celdas diseñadas para 15, evidenciando las condiciones inhumanas a las que se encuentran sometidos (El Universal, 2024).

Informes recientes indican que los detenidos no reciben alimentación adecuada por parte de las autoridades responsables. De hecho, ha sido frecuente que los familiares de los detenidos deban asumir esta responsabilidad, entregando alimentos de manera informal, lo cual refleja una falla estructural del Estado y una grave vulneración del derecho a la alimentación digna garantizado por la Constitución.

Frente a esta problemática, las autoridades han desplegado esfuerzos para mitigar la crisis; por ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha realizado brigadas integrales que incluyen consultas médicas, entrega de medicamentos, atención odontológica y asesorías jurídicas, logrando traslados puntuales que alivian temporalmente la situación. No obstante, estas acciones resultan insuficientes ante la magnitud del problema estructural.

Recientemente, la Corte Constitucional ha convocado mesas de trabajo con autoridades nacionales y locales para hacerle frente a la situación que padecen los CDT de Cartagena, evidenciando la urgencia de una respuesta articulada que permita generar las condiciones de transformación de este problema. Ante los medios locales, la Corte destacó la obligación constitucional del Estado de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas privadas de la libertad, incluyendo el derecho a la alimentación y a condiciones de vida dignas, alertando sobre la transferencia de competencias a las entidades territoriales sin los recursos necesarios para cumplirlas adecuadamente (Caracol Radio, 2025).

4. Un marco de análisis para tomarse en serio esta situación: la imaginación criminológica desde el sur global

El silencio sobre la situación de las personas privadas de la libertad en los Centros de Detención Transitoria del Distrito de Cartagena supone la negación sistemática de derechos fundamentales a un grupo social ya de por sí excluido, invisibilizado e institucionalmente desatendido. La respuesta ante esta situación de abandono estatal, la falta de seguridad alimentaria y las condiciones de indignidad a la que están sometidas estas personas no puede limitarse a un diagnóstico o a un análisis normativo de esos a los que acostumbran algunos abogados que no “dejan de hablar del *‘sexo de los ángeles’* en la cuestión penitenciaria” (Bergalli, 1993). Tomarse en serio la situación de los privados de la libertad requiere un marco de análisis que permita conectar las manifestaciones de las violencias directas con las condiciones estructurales de dicho fenómeno insertado en el campo de la penalidad.

Si bien los resultados de este ejercicio de investigación se concentraron en formular una serie de recomendaciones de política pública para atender las violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos atribuidas al distrito de Cartagena sobre las personas privadas de la libertad en los CDT, el telón de fondo de dicho análisis se caracteriza por visibilizar que ese tipo de violaciones se hacen en un entorno selectivo, que reproduce prácticas de desigualdad y exclusión, donde el encierro se convierte en una respuesta privilegiada para reaccionar a problemas sociales y que las autoridades que toman decisiones acuden a la tentación de reproducir consignas en las que hay que ser duro con el crimen, y sobre todo que este contexto de altos niveles de punitividad no ocurren de espaldas al derecho y la justicia, sino que se reproduce y legitima a partir de este.

De esta manera, la imaginación criminológica desde el sur global plantea un marco metodológico que articula cinco dimensiones interrelacionadas: (i) una crítica a la colonialidad del saber penal, (ii) una sensibilidad hacia las experiencias situadas en contextos de exclusión, (iii) una reflexividad metodológica flexible, (iv) una lectura materialista de la selectividad penal y (v) una mirada jurídica sobre los límites del derecho como herramienta transformadora. La propuesta de Aliverti, Carvalho, Chamberlen y Sozzo sostiene que descolonizar la criminología implica interrogar qué se investiga, cómo se investiga y desde dónde se investiga (Aliverti, Carvalho, Chamberlen, & Sozzo Máximo, 2023, págs. 348-39). Esta orientación no niega el valor de los análisis técnicos o normativos, pero exige problematizar los lenguajes desde los cuales se nombran y ocultan las violencias. En el caso de los CDT del Distrito de Cartagena, donde el abandono estructural ha sido legitimado como resultado de una supuesta imposibilidad administrativa, un enfoque de este tipo exige reconocer cómo las categorías jurídicas y las prácticas institucionales operan dentro de una matriz de exclusión que se ha enquistado históricamente en el quehacer de la administración.

Echar mano de la imaginación criminológica decolonial o del sur global implica cultivar una sensibilidad metodológica que permita hacer visibles las narrativas de quienes sufren las violencias del sistema penal, pero también de quienes las resisten y denuncian. Problematizar el derecho a la alimentación en espacios de encierro no puede reducirse a un problema de orden logístico, si así fuera legitimara la violencia institucional naturalizada que se ha enquistado históricamente en el Estado Colombiano sobre las personas privadas de la libertad: una violencia estructural omisiva que produce hambre y desesperanza. Por ello la importancia de tomar la caja de herramientas propuesta por estos autores donde coquetean con descentrar el conocimiento, romper con la alienación teóricas de los políticos (así como la alienación política de los abogados) y abrirse a una forma de pensamiento situado, colaborativo y éticamente comprometido con las luchas por la dignidad en contextos postcoloniales.

Una de las claves metodológicas en “*Decolonizing the Criminal Question*” es la necesidad de reconocer el lugar que ocupamos en las relaciones de poder que configuran tanto el objeto de estudio como el acto de investigar. Esta dimensión es especialmente relevante cuando se trabaja sobre instituciones de encierro en el Sur global, donde el investigador suele situarse a distancia del mundo vivido por las personas privadas de la libertad. En contextos como los CDT de Cartagena, marcados por el despojo, la estigmatización y el olvido sistemático, se requiere de la caja de herramientas propuesta por las criminologías críticas para con ello desmontar el lenguaje tecnocrático que traduce el sufrimiento humano en cifras orientadas a establecer “acciones de mejora”. Un saber que sea sensible a las condiciones materiales, históricas y afectivas de los sujetos investigados; un saber que, más que representar, se involucre. Esto implica asumir una postura ético-política activa: no basta con documentar las omisiones del Estado, es necesario problematizar los marcos desde los cuales se legitima su negligencia (Aliverti, Carvalho, Chamberlen, & Sozzo Máximo, 2023, págs. 354-359).

El marco que aquí se propone converge con una serie de aportes teóricos que permiten afinar este enfoque. La lectura que propone Manuel Iturralde sobre el control del crimen en América Latina permite comprender que las formas contemporáneas de castigo no son ajenas a una matriz colonial del saber/poder que sigue organizando las relaciones sociales en clave de subordinación (Iturralde, 2024). El sujeto con vocación a ser castigado por el sistema penal —joven, pobre, racializado— no es el resultado de desviaciones individuales, sino de una inclusión subordinada que los vuelve disponibles para la violencia estatal y para su criminalización selectiva. Las prácticas asociadas a este proceso no pueden leerse exclusivamente como fallas administrativas, sino como parte de un orden estructural que naturaliza el abandono de quienes encarnan el lugar del “otro penal” (Iturralde, 2023). Las reflexiones propuestas por este criminólogo dialogan con otras tradiciones críticas en América Latina, África y Asia, que también denuncian la persistencia de lógicas coloniales en los dispositivos de control social (Jere, Nontyatyambo, & Hlatywayo, 2025).

Ahora bien, estas perspectivas tampoco pueden llevar a la obsesión de reducir la criminología al estudio del control social «*control-freak discipline*», el análisis criminológico debe brindar herramientas para comprender las formas locales de violencia estructural, a las narrativas de

resistencia y a las aspiraciones de autodeterminación (Agozino, 2010). Sin embargo, el foco debe estar en las prácticas ideológicas que reproducen las desigualdades sociales mediante la violencia institucional del sistema penal (Baratta, 2004). De ahí la necesidad de identificar las retóricas y formas en que operan los actores del sistema penitenciario, pues las racionalidades del sistema económico-político han reconfigurado las funciones y alcances de la cárcel y en general del sistema de justicia (Pavarini, 2009, pág. 50). El paradigma del riesgo que Feeley y Simon ubicaron en una “nueva” penología (1995), la racionalidad tecnocrática que normaliza la hostilidad contra la delincuencia, todo esto legitimado por una retórica de eficiencia, seguridad y neutralización del riesgo social.

Por último, todos estos presupuestos permiten comprender que la elección de un marco analítico no es una decisión menor ni neutra, sino una toma de posición frente al mundo social que se investiga. En el caso del campo del control del crimen en Colombia, y en particular sobre los espacios de encierro legal como los CDT, adoptar un marco que articule la criminología crítica con una mirada estructural y del Sur global permite comprender este fenómeno más allá de las explicaciones que lo reducen a una anomalía administrativa. Todo lo contrario, la caja de herramientas de la imaginación criminológica permite entender estos espacios como dispositivos se gestiona la estigmatización y exclusión de seres humanos.

La idea de un constitucionalismo liminal en los términos que lo propone Libardo Ariza da cuenta de esta paradoja: el derecho reconoce formalmente la dignidad de las personas privadas de la libertad, pero no logra transformar las estructuras que las vulneran (Ariza, 2023). El «*homo carceris*» ilustra este drama: un sujeto atrapado en una institucionalidad que lo violenta y al mismo tiempo declara su protección, como ocurre con los CDT de Cartagena. En ese sentido, este marco analítico implica clasificar estos fenómenos como manifestaciones de una racionalidad punitiva en el que se reproduce la violencia a partir del silencio estatal, caracterizada por hacinamiento, condiciones indignas e inseguridad alimentaria. Pensar el problema carcelario desde este marco y con estas herramientas, más allá de la denuncia necesaria también supone una apuesta por imaginar otros horizontes.

5. Las órdenes judiciales frente al Estado de Cosas Inconstitucionales de los Centros de Detención Transitoria

La sentencia SU-122 de 2022 presenta tres tipos de órdenes (corto, mediano y largo plazo, así como medidas complementarias). En lo que respecta al derecho a la alimentación y la obligación de los entes distritales para su cumplimiento en los CDT, la Corte Constitucional ordenó en la fase transitoria o de medidas de corto plazo lo siguiente:

(...) Sexto. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, **garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación**, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad (...) (negrilla por fuera del texto).

Ahora bien, sobre las órdenes con medidas a mediano y largo plazo, así como las que la Corte calificó como medidas complementarias, estas no serán objeto de análisis en el presente concepto, pues si bien el contenido de estas tienen como propósito la superación del estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario, las ideas que orientan dichas medidas están concentradas en una política penal que infla el número de cupos para personas privadas de la libertad, lo cual supone la ampliación de los establecimientos existentes o la creación de nuevos centros penitenciarios. Dicha apuesta de política pública por parte de la Corte no supone necesariamente la garantía de los mínimos necesarios de la población privada de la libertad como es el derecho a la alimentación de este grupo poblacional y que, como se explicará al final de este documento, las medidas para garantizar este derecho implican la puesta en marcha de programas y estrategias que se fundan en la dignidad humana y no en la expansión del sistema carcelario del país.

Sobre el alcance del derecho a la alimentación que la Corte Constitucional desarrolló en la Sentencia SU-122 de 2022, tomó como punto de partida las *“cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales”* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, también conocidas como *“Reglas Mandela”*.

Sobre las primeras, la Observación General 12 que se concentra en el derecho a una alimentación adecuada (art. 11 de la convención) establece que *“que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos”* (Naciones Unidas, 1999). Por su parte, la Corte también tomó como fundamento las reglas 22, 35 y 43 de las Reglas Nelson Mandela:

Alimentación

Regla 22

Todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.

Todo recluso tendrá la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.

Regla 35

El médico o el organismo de salud pública competente hará inspecciones periódicas y asesorará al director del establecimiento penitenciario con respecto a: a) la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos (...)

Regla 43

Las restricciones o sanciones disciplinarias no podrán, en ninguna circunstancia, equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En particular, quedarán prohibidas las siguientes prácticas: (...) d) las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable (...)

De esta manera, la Corte Constitucional ha reafirmado el precedente jurisprudencial de armonizar el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad con el derecho a la vida y su inescindible conexión con el principio de dignidad humana.

En ese sentido, el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en tanto deber del Estado, se encuentra reconocido desde la sentencia T-424 de 1992 del Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz: *“de la específica condición de recluso surgen ciertos derechos, contenidos especialmente en la ley penitenciaria y que tienen que ver con la alimentación, la salud, la seguridad social, etc., y que, como contrapartida, constituyen deberes a cargo del Estado”*. Fundamento que se retoma en la sentencia T-714 de 1996 del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz donde consignó:

(...) En este sentido, no sobra recordar que la pena impuesta al delincuente no puede, de ninguna manera, comprometer aquellos derechos fundamentales a los cuales aquel es acreedor en forma plena, tales como la vida, la integridad personal o la salud, derechos que, justamente, se garantizan procurando la satisfacción de las necesidades mínimas del interno.

De lo anterior se deriva claramente el derecho fundamental de las personas reclusas en establecimientos carcelarios o penitenciarios, a recibir una alimentación que responda, en cantidad y calidad, a prescripciones dietéticas o de higiene que garanticen, al menos, sus necesidades básicas de nutrición. (Negrilla por fuera del texto).

Dichas decisiones de la primera generación de magistrados de la Corte Constitucional abrieron el camino para que de manera reiterada dicho órgano de justicia reafirmara que la materialización del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad responde a la garantía de

*“condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y una calidad y cantidad que les permita su sana y completa nutrición”*⁶.

Ahora bien, respecto de la entidad que asume la responsabilidad del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad, si bien en varias decisiones de tutela la Corte Constitucional le ha ordenado al INPEC y el USPEC la garantía del derecho a la alimentación bajo el fundamento de que dichas entidades son las responsables *“de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad y para el efecto fijará las políticas y planes de suministro de alimentos”* (Corte Constitucional de Colombia, 2016), lo cierto es que legalmente, el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), establecen que los responsables de los presupuestos para garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad que se encuentran en los CDT son los entes territoriales. A pesar de que la Ley 1709 de 2014 dispone que la USPEC es la entidad responsable de las *“las políticas y planes de provisión alimentaria”*⁷, la responsabilidad de garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad en los CDT recae sobre los entes territoriales. Sin embargo, vale aclarar que el incumplimiento de estas últimas no exime las responsabilidades de las autoridades nacionales para garantizar el derecho a la alimentación.

Dicha responsabilidad será retomada en la Sentencia SU-122 de 2022, en donde establece que la obligación de garantizar las condiciones mínimas de dignidad de las personas detenidas preventivamente recae sobre los entes territoriales, los cuales deberán coordinar con las entidades de orden nacional para la adopción de medidas necesarias que transformen la violencia estructural que existe y persiste en los establecimientos de privación de la libertad, incluyendo los CDT.

⁶ Sobre el asunto, la Corte Constitucional de Colombia ha mantenido una línea coherente sobre estos desde la sentencia T-208 de 1999, garantía que ha sido reiterada, entre otras decisiones, en sentencias como la T-266 de 2013, T-588A de 2014, T-391 de 2015 y la ya citada SU-122 de 2022.

⁷ El artículo 49 de la Ley 1709 de 2014 modificó el artículo 68 de la Ley 65 de 1993 en lo relacionado con las Políticas y planes de provisión alimentaria.

6. Las medidas dispuestas para atender el cumplimiento de la Corte Constitucional en la sentencia SU-122-2022

El plan de Desarrollo 2024-2027 “Cartagena ciudad de derechos” contempla el programa “sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos”, el cual tiene por objetivo avanzar en la dignificación y humanización de las personas privadas de la libertad que se encuentran en el distrito. Dicho programa está compuesto por unos indicadores, en el que solo uno de ellos hace referencia expresa a los CDT:

Indicadores del programa sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos. Plan de desarrollo “Cartagena Ciudad de Derechos”.

| Indicador de producto | Línea base | Meta del Cuatrienio | Responsable | Población | Clasificación del producto | |
|---|---|---|---|--|----------------------------|----------|
| | | | | | Bien | Servicio |
| Establecimiento de reclusión distrital para personas privadas de la libertad femeninas y masculinas operando en un inmueble del distrito | Cárcel Distrital y Centros de Detención Transitoria Funcionando de manera provisional en inmuebles en calidad de arriendo | Poner en operación un (1) establecimiento de reclusión distrital para personas privadas de la libertad femeninas y masculinas en un inmueble del distrito | Secretaría del Interior y Convivencia ciudadana | 1.508 personas sindicadas – masculinas y femeninas privadas de la libertad de locomoción en el Distrito | x | |
| Personas privadas de la libertad vinculadas a programas psicosociales | N.D. | Vincular a ciento cincuenta (150) personas privadas de la libertad a programas psicosociales | Secretaría del Interior y Convivencia ciudadana | 1.508 personas sindicadas – masculinas y femeninas privadas de la libertad de locomoción en el Distrito. | | x |
| Convenio con el INPEC suscrito anualmente | Ultimo convenio con el INPEC suscrito en 2023. 2023 | Suscribir anualmente (1) convenio con el INPEC | Secretaría del Interior y Convivencia ciudadana | 1.508 personas sindicadas – masculinas y femeninas privadas de la libertad | | x |

| | | | | | | |
|--|--|--|--|---------------------------------------|--|--|
| | | | | de locomoción en el Distrito | | |
|--|--|--|--|---------------------------------------|--|--|

Fuente: *Plan de Desarrollo 2024-2027. Cartagena Ciudad de Derechos (2024).*

Como se ilustra en la tabla anterior, de cara a los CDT el programa adelantado por el distrito se concentra en la creación de un establecimiento de privación de la libertad para recluir a la población que se encuentra bajo detención preventiva. Sin embargo, dicho programa no cuenta con indicadores que estén orientados a la garantía de los mínimos asegurables para esta población que se encuentra en los CDT, incluyendo el derecho a la alimentación.

Dicho programa de la alcaldía se encuentra de espaldas a la situación humanitaria que se encuentran padeciendo la población privada de la libertad que se encuentra en los ocho CDT del distrito de Cartagena, en donde los que corresponden a Bellavista, Los Caracoles y Caribe Norte, los cuales cada uno cuentan con cupo para veinte detenidos, presentan porcentajes de hacinamiento que superan el 400% teniendo *“más de cien personas, quienes viven en condiciones que van en contra de todo lo demarcado por la Corte Constitucional”* (Defensoría del pueblo, 2021).

Adicionalmente, de cara al derecho a la alimentación, el Defensor del Pueblo Regional afirmó que *“no se garantiza de manera adecuada el servicio de alimentación y que, inclusive, los mismos familiares se ven en la obligación de proveer los alimentos”* (Defensoría del pueblo, 2021, pág. 10).

Si bien el plan de desarrollo 2024-2027 del distrito de Cartagena de Indias contempla indicadores que están orientados a cumplir las órdenes de mediano y largo plazo contempladas en la sentencia SU-122 de 2022, como es la creación del *“establecimiento de reclusión distrital”* que concentraría a la población que se encuentra en los CDT, lo cierto es que en dicha meta no hay referencias explícitas a garantizar los mínimos asegurables que permitan superar el estado de cosas inconstitucionales del sistema penitenciario y carcelario en Cartagena.

Adicionalmente, el hecho de que el cuarto indicador se refiera a la creación de un convenio anual con el INPEC tampoco garantiza el mínimo asegurable del derecho a la alimentación, pues como se precisó en el apartado anterior, es la USPEC la entidad encargada de velar por la política penitenciaria, incluyendo las políticas y planes para el suministro de alimentos.

Por esas dos razones, resulta razonable y necesario que la Alcaldía de Cartagena de Indias fortalezca su programa penitenciario armonizándolo con otros instrumentos de política pública como el *“plan de intervención inmediata para el sistema penitenciario y carcelarios”*, el CONPES que desarrolla el *“Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025”* y los *“lineamientos mínimos para espacios temporales de reclusión”*.

El uso de estos instrumentos de política pública para complementar el plan de Desarrollo *“Cartagena Ciudad de Derechos”*, permitirá que la Alcaldía pueda no solo asegurar la garantía del

mínimo necesario que supone la alimentación, sino que también generará las condiciones de posibilidad para superar el estado de cosas inconstitucionales, como se afirmó anteriormente.

En el plan de intervención inmediata para el sistema penitenciario y carcelario elaborado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (pág. 9 y 10), de cara al derecho a la alimentación, logra identificar problemas en el suministro de alimentos en los establecimiento de reclusión del orden nacional (ERON), indicando que dicha problemática hizo eco en los contratos de alimentación de los CDT en cabeza de la USPEC, proyectando como urgente la necesidad de que dichas responsabilidades se trasladen a los entes territoriales (Defensoría del Pueblo, 2023).

Resulta apenas razonable que el distrito de Cartagena tenga el compromiso de fortalecer su capacidad administrativa para asumir la responsabilidad de la política de suministro de alimentos. Por ello, es necesaria la modificación del Plan de Desarrollo en el que se incluya un apartado específico sobre la garantía del derecho a la alimentación en los CDT, precisando indicadores sobre la calidad y la cantidad de los alimentos que consumirá la población privada de la libertad.

Para ello, más que el INPEC, la Alcaldía debe concentrar sus esfuerzos de coordinación con la USPEC, pues además de la experiencia en los procesos de contratación y seguimiento de proveedores, Dicha alianza permitiría asegurar toda la cadena contractual garantizando la calidad y la eficiencia del servicio de alimentación a los privados de la libertad.

En similar sentido al plan de intervención inmediata, el plan nacional de política criminal 2022-2025 (Documento CONPES 4089), reconoce que los problemas relacionados con la provisión de servicios impiden el “*el desarrollo de garantías para el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a las personas privadas de la libertad*” (Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2022, pág. 64). Por ello, frente al derecho a la alimentación dicho CONPES resalta la necesidad de mejorar la infraestructura física y contractual para el manejo y distribución de alimentos en los CDT.

De esta manera, de cara al programa penitenciario y carcelario propuesto por la Alcaldía, en particular con la creación del nuevo establecimiento, el proyecto que dará viabilidad al mismo debe asegurar que incluya el diseño o adaptaciones de cocinas que permitan garantizar la seguridad alimentaria de los mismos.

Finalmente, para complementar las medidas expuestas en los párrafos anteriores, los lineamientos mínimos para espacios temporales, respecto al derecho a la alimentación, indican que estos deben contar con criterios de calidad y cantidad adecuados, los cuales deben ser suficientes para toda la población privada de la libertad en los CDT, asegurando una nutrición balanceada, así como una manipulación que respete las reglas de higiene pertinentes (Ministerio de Justicia y el Derecho; Asocapitales, 2023, pág. 15), lineamientos que evidentemente, al igual que con los anteriores instrumentos de política pública, la alcaldía de Cartagena deberá adoptar.

Con todo lo anterior, el imperativo del distrito de Cartagena en temas penitenciarios y carcelarios es fortalecer sus instrumentos consolidando alianzas estratégicas con entidades del orden nacional

pero también con sectores como la academia especializada en estos temas y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población privada de la libertad. Reorientar la política penitenciaria bajo estas directrices permitirá abrir campo para consolidar programas estatales que tengan como prioridad la protección y garantía de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad bajo el principio de humanización del sistema penitenciario.

7. Recomendaciones

Teniendo en cuenta los elementos de política pública que se han planteado a lo largo de este trabajo, a continuación se presentan siete recomendaciones que permitirán a la Alcaldía de Cartagena de Indias garantizar el cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022, produciendo las condiciones de posibilidad para el cumplimiento de los mínimos constitucionalmente asegurables, como es el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en los CDT de Cartagena. En concreto, estas recomendaciones se han elaborado a partir de lo consignado en dos instrumentos de política pública como son: las “*Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales*” los “*Lineamientos para la construcción de cárceles de sindicados*” ambos documentos elaborados por Ministerio de Justicia y del Derecho”.

Recomendación 1: La creación de un fondo específico para garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en los CDT, haciendo uso de rentas endógenas⁸, utilizando Ingresos corrientes tributarios⁹ y no tributarios¹⁰. La destinación de este fondo debe tener por objeto exclusivo garantizar la provisión necesaria de alimentos de alta calidad nutricional y con condiciones higiénicas para las personas privadas de la libertad en los CDT.

Recomendación 2: El aprovechamiento de los recursos de Participación del Sistema General de Participaciones (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2022, pág. 13) al que tiene acceso y derecho el distrito de Cartagena de Indias al ser un municipio de categoría especial (Contaduría General de la Nación, 2024). La destinación de dichos recursos sería, al igual que la anterior recomendación, el mejoramiento de la calidad y la cantidad de los alimentos proporcionados a la población privada de la libertad que se encuentren en los CDT.

Recomendación 3: La realización de convenios de cofinanciación y asistencia técnica con la USPEC y el INPEC que tengan por objeto mejorar las condiciones de alimentación de los CDT. La asistencia técnica que recibirá el distrito debe estar orientada a crear indicadores sobre la calidad nutricional, la frecuencia de los suministros y la infraestructura alimentaria al interior de los CDT (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2022, pág. 7).

Recomendación 4: La solicitud y acceso a recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para la construcción de espacios adecuados que tengan como destinación la preparación y distribución

⁸ De acuerdo con la Corte Constitucional, las rentas endógenas “*son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio o por decisión política de las autoridades locales o seccionales*”. Sentencia C-897 de 1999. Al respecto ver (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2022).

⁹ Son “*ingresos corrientes tributarios. Impuestos y tasas sin destinación específica o legal, por ejemplo: impuesto predial, ICA, Impuesto de Registro, Sobretasa a la Gasolina, Degüello*” (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2022, pág. 11).

¹⁰ Son “*Ingresos corrientes no tributarios. Multas, sanciones y otros derechos sin destinación específica constitucional o legal*” (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2022, pág. 11)

de los alientos en los CDT (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Para ello, el distrito podrá formular Proyectos de Inversión Pública¹¹.

Recomendación 5: El uso de rentas con destinación específica como los fondos territoriales de seguridad (FONSET) que estén destinados al mejoramiento de la infraestructura de las condiciones de alimentación de los CDT (instalación de cocinas, implementos, materiales de trabajo, etc.). Para ello la Alcaldía de Cartagena deberá presentar un proyecto de inversión en los que podrá solicitar hasta el 15% de los recursos del fondo para el mejoramiento de la infraestructura (Departamento Nacional de Planeación, 2024, pág. 28).

Recomendación 6: La creación de partidas presupuestales específicas que tengan por objeto el mantenimiento y operación de la infraestructura relacionada con la alimentación en los CDT (Departamento Nacional de Planeación, 2024, pág. 71).

Recomendación 7: La implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan el monitoreo de los alimentos proporcionados al CDT. Dicha actividad se concentrará en la calidad de los alimentos y la eficiencia de los recursos. Incluir esta serie de mecanismos en el programa penitenciario del Plan de Desarrollo permitirá asegurar el respeto de los derechos de las personas que se encuentran privadas de la libertad en los CDT (Departamento Nacional de Planeación, 2024, pág. 78).

¹¹ Los proyectos de inversión pública se definen como “Iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado”. Decreto 1082 de 2015, Art. 2.2.6.2.1. (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

8. Conclusiones

La crisis de derechos fundamentales que enfrentan las personas privadas de la libertad en los Centros de Detención Transitoria del Distrito de Cartagena refleja un entramado complejo que trasciende ampliamente las explicaciones limitadas a problemas administrativos en la gestión de los centros o en deficiencias presupuestales por parte de la administración. Este fenómeno evidencia cómo las prácticas punitivas contemporáneas se insertan en dinámicas históricas de exclusión y estigmatización por las personas privadas de la libertad, lo que contribuye a perpetuar una violencia desde el Estado que se normaliza sobre los cuerpos que son considerados desechables por la sociedad.

La caja de herramientas que proporciona la imaginación criminológica del Sur Global revela la necesidad urgente de repensar las políticas penales y carcelarias desde perspectivas que rescaten los vocabularios críticos de la criminología, que interroguen las lógicas neocoloniales y excluyentes normalizadas en discursos de políticos alienados teóricamente o invisibilizadas por juristas alienados políticamente. La aplicación de un marco analítico que reconoce al «*homo carceris*» como un sujeto suspendido entre las retóricas jurídicas de los derechos y la realidad normalizada de su vulneración permanente, permite visibilizar cómo los Centros de Detención Transitoria en la ciudad de Cartagena constituyen escenarios se reproduce de manera masiva y sistemática violaciones de derechos humanos y fundamentales.

En este sentido, las recomendaciones planteadas no deben entenderse únicamente como soluciones técnicas. Todo lo contrario, estas constituyen una invitación para que la administración distrital asuma un compromiso ético y político de profunda transformación, alejándose de fórmulas populistas que reducen el problema a la expansión de la capacidad carcelaria y optando por un enfoque que devuelva dignidad a las personas privadas de la libertad mediante garantías efectivas de sus derechos, particularmente el derecho a la alimentación.

Finalmente, el desafío que enfrenta la Alcaldía de Cartagena no es solamente cumplir con las órdenes constitucionales pendientes en la sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional, sino construir políticas públicas que sean respetuosas de los derechos humanos y radicalmente comprometidas con la humanidad suspendida de quienes habitan los espacios penitenciarios. La salida a esta crisis no está en las reaccionarias recetas que privilegian el endurecimiento del castigo, la ampliación del aparato penal o la reducción de garantías judiciales sobre la ciudadanía, sino en la construcción y aplicación de instrumentos de política pública que rompa con la reproducción histórica de exclusiones, devolviendo a las personas que están privadas de la libertad su condición como sujetos de derechos.

9. Referencias Bibliográficas

- Acuerdo No.139 de 2024 [Concejo Distrital de Cartagena de Indias]. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2024-2027 “Cartagena Ciudad de Derechos”. 29 de mayo de 2024.
- Agozino, B. (2010). What is Criminology? ¡A Control-Freak Discipline! AFRICAN JOURNAL OF CRIMINOLOGY & JUSTICE STUDIES, 1-20.
- Aliverti, A., Carvalho, H., Chamberlen, A., & Sozzo Máximo. (2023). Decolonizing the criminal question. Colonial legacies, contemporary problems. New York: Oxford University Press.
- Ariza, L. J. (2023). Tres décadas de encierro. El constitucionalismo liminal y la prisión en la era del populismo punitivo. Bogotá: Ediciones Uniandes - Siglo Editorial.
- Baratta, A. (2004). Derechos humanos: entre violencia estructural y violencia penal. En A. Baratta, Criminología y sistema penal. Compilación in memoriam (págs. 334-356). Montevideo-Buenos Aires: Editorial B de F.
- Bergalli, R. (1993). Pánico social y fragilidad del Estado de Derecho. Conflictos instrumentales entre administración y jurisdicción penitenciaria (o para dejar de hablar del "sexo de los ángeles" en la cuestión penitenciaria). En L. Hulsman, R. Bergalli, J. Young, A. Recasens I Brunet, E. Zaffaroni, R. Van Swaaningen, & N. Christie, Criminología crítica y control social. "El poder punitivo del Estado" (págs. 43-62). Rosario: Editorial Juris.
- Caracol Radio. (16 de mayo de 2025). Corte Constitucional convocó mesa de trabajo sobre alimentación de personas privadas de la libertad. Caracol Radio.
- Código Penitenciario y Carcelario. Ley 65 de 1993. Agosto 18 de 1993 (Colombia).
- Contaduría General de la Nación. (2024). Categorización de municipios 2024 realizada por el Ministerio del Interior. Bogotá: MININTERIOR. Obtenido de <https://bit.ly/40QvcH7>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1992). Sentencia T-424. Magistrado Ponente Fabio Augusto Morón Díaz <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-424-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1996). Sentencia T-714. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/t-714-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1999). Sentencia T-208. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-208-99.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1999). Sentencia C-897. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-897-99.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2013). Sentencia T-266. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-266-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2013). Sentencia T-388. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2014). Sentencia T-588A. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-588a-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2015). Sentencia T-391. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-391-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2016). Sentencia T-151. Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-151-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2022). Sentencia SU-122. Magistrado Ponentes Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su122-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). Los Centros de Detención Transitoria representan una tragedia humanitaria para Colombia y avergüenzan a la República. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia.
- Defensoría del Pueblo. (2017). Alerta temprana de inminencia No. 001-17 para el Consejo Comunitario El Mango de Púa II en el corregimiento de Arroyo de piedra de Cartagena. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del pueblo. (2021). Alarmante cifra: Defensoría advierte 480 % de hacinamiento en centros de detención transitoria en Cartagena. Bogotá: Defensoría del pueblo. Obtenido de <https://bit.ly/40C7NcH>
- Defensoría del pueblo. (2021). Defensor del Pueblo constató hacinamiento superior al 400% en centros de detención transitoria de Cartagena. Bogotá: Defensoría del pueblo. Obtenido de <http://bit.ly/4nQzCYK>
- Defensoría del Pueblo. (2023). Informe especial de advertencia frente al suministro de alimentación en Centros de Detención Transitoria. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Obtenido de <https://bit.ly/3ImZtXP>
- Defensoría del Pueblo. (2024). Informe de Seguimiento No. 025.2024 para la alerta temprana No.002-20, emitida para el Distrito de Cartagena y los municipios de Arjona y Turbaco en el departamento de Bolívar. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2012c). Manual de investigación cualitativa. El Campo de la Investigación Cualitativa. Volumen I. Barcelona: Gedisa.

- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Ciclo de los proyectos de inversión pública. Bogotá: DNP. Obtenido de <https://bit.ly/4IJ8SHE>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Lineamientos para la construcción de cárceles de sindicados. Bogotá: DNP. Obtenido de <https://bit.ly/4kwZtBN>
- Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2022). Documento CONPES 4089. Plan nacional de Política Criminal 2022-2025. Bogotá: DNP. Obtenido de <https://bit.ly/4kEVZNU>
- El Universal. (10 de octubre de 2024). Alarmante hacinamiento de reos en estaciones: “En una celda para 15, hay 40”. El Universal.
- Expansión – ORBYT. Colombia. (2025). Colombia. Población reclusa (datos tomados a partir de las fuentes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia). Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion-carcelaria/colombia>
- Feeley, M., & Simon, J. (1995). La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones. *Delito y Sociedad*, 33-58.
- Hurtado de Barrera, J. (2002). El proyecto de investigación holística. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Hurtado de Barrera, J. (2005). Cómo formular objetivos de investigación. Un acercamiento desde la investigación holística. Caracas: Ediciones Quirón S.A. e Instituto Universitario de Tecnología José Antonio Anzoátegui.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-. (2022). Ficha metodológica. Estadísticas penitenciarias y carcelarias a cargo del INPEC. Bogotá: INPEC.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-. (2025). Boletín Estadístico Trimestral de Personas Privadas de la Libertad a cargo del INPEC. Bogotá: INPEC.
- Iturralde, M. (2023). The Weight of Empire. Crime, Violence, and Social Control in Latin America and the Promise of Southern Criminology. En A. Aliverti, H. Carvalho, A. Chamberlen, & M. Sozzo, *Decolonizing the Criminal Question. Colonial legacies, contemporary problems* (págs. 53-70). New York: Oxford University Press. doi:10.1093/oso/9780192899002.003.0004
- Iturralde, M. (2024). Volver la mirada al sur. Una criminología para América Latina. *Revista de Estudios Sociales*, 3-19. Obtenido de <https://journals.openedition.org/revestudsoc/56204>
- Jere, T., Nontyatambo, P. D., & Hlatywayo, C. K. (2025). Criminology for Who? Contours of a Decolonial Criminology in and for Africa. En Rajendra Baikady (Editor-in-Chief), *The Palgrave Handbook of Global Social Problems* (págs. 1-19). Londres: Palgrave Macmillan.

- Ministerio de Justicia y del Derecho. (SF). Plan de intervención inmediata para el sistema penitenciario y carcelario. Bogotá: MINJUSTICIA.
- Ministerio de Justicia y el Derecho. (2022). Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales. Bogotá: MINJUSTICIA. Obtenido de <https://bit.ly/44Hl1px>
- Ministerio de Justicia y el Derecho; Asocapitales. (2023). Lineamientos mínimos para espacios temporales de reclusión. Bogotá: MINJUSTICIA y FENALPER. Obtenido de <https://bit.ly/40bnxD9>
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11): 12/05/99. E/C.12/1999/5, CESCR Observación General 12. (General Comments). Ginebra: Naciones Unidas. 12 de mayo de 1999. Enlace: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- Oliveira, L. (2006). <No me venga con el Código de Hammurabi...>. La investigación socio-jurídica en los estudios de posgrado en derecho. En C. Courtis, Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica (págs. 277-298). Madrid: Trotta.
- Pavarini, M. (2009). Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Ragin, C. C. (2007). La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Ragin, C., & Becker, H. (1992). What is a case? Exploring the foundations of social inquiry. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sozzo, M. (2016). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. A modo de Introducción. En M. Sozzo, Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur (págs. 9-28). Buenos Aires: CLACSO.

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS BASADO EN LA DOCUMENTACIÓN DEL OBSERVATORIO DE LA OCDE

Juan Manuel Padilla García¹

Para comprender y participar en la configuración global de la IA confiable y responsable, es fundamental seguir de cerca las políticas y análisis de la OCDE, una organización clave en el establecimiento de estándares internacionales y el seguimiento de iniciativas nacionales.

Resumen:

El rápido avance de la Inteligencia Artificial (IA) presenta oportunidades significativas y desafíos complejos, impulsando a los gobiernos a desarrollar marcos de gobernanza y regulación. Este artículo examina las iniciativas políticas y estratégicas relacionadas con la IA en países de América Latina miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), basándose en la información documentada en el Observatorio de Políticas de IA de la OCDE (*OECD.AI Policy Observatory*). A través de un análisis de los perfiles de país en la plataforma de la OCDE, identificamos y describimos las principales políticas y estrategias que sientan las bases para futuros o existentes marcos legales en *Chile, Colombia, Costa Rica y México*. Los hallazgos revelan un enfoque regional en el desarrollo de estrategias nacionales que abordan la ética, la gobernanza y los aspectos regulatorios de la IA, influenciados por los Principios de IA de la OCDE. Este estudio contribuye a la comprensión del panorama de la gobernanza de la IA en América Latina desde la perspectiva de la documentación internacional proporcionada por la OCDE.

Palabras claves: Inteligencia artificial, Políticas Públicas de IA, Gobierno de IA, OECD; América Latina, Estrategia Nacional, Regulación, Políticas Públicas.

¹ Abogado, Doctorando en Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Magíster en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, Especialista Internacional en Derecho e Inteligencia Artificial de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Especialista en Derecho de la Seguridad Social y Derecho Constitucional por la Universidad de Cartagena y la Universidad Libre Sede Cartagena. Acreditado en el Curso Internacional Avanzado en Derecho Constitucional del Instituto de Altos Estudios Judiciales de Iberoamérica. Formador en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en los módulos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y Conciliación. Catedrático universitario en Derecho Laboral, Procesal Laboral, Procesal Civil, Derecho Constitucional e Inteligencia Artificial. Conferencista y escritor. Libros recientemente publicados: “*Estudios de Casos Prácticos Recurrentes en el Derecho Laboral, El Desafío Vigente*” y “*Novedad en el Nuevo CPTSS – Análisis y Críticas*”. Contacto: juanpadillagar@gmail.com. Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002147250. Registro ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4787-4393>. Registro Realdyc: <https://www.redalyc.org/autor.aa?id=80858>

Abstract:

The rapid advancement of Artificial Intelligence (AI) presents significant opportunities and complex challenges, driving governments to develop governance and regulatory frameworks. This article examines AI-related policy and strategic initiatives in Latin American member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), based on information documented in the OECD.AI Policy Observatory. Through an analysis of country profiles on the OECD platform, we identify and describe the main policies and strategies that lay the groundwork for future or existing legal frameworks in Chile, Colombia, Costa Rica, and Mexico. Findings reveal a regional focus on developing national strategies that address the ethics, governance, and regulatory aspects of AI, influenced by the OECD AI Principles. This study contributes to understanding the landscape of AI governance in Latin America from the perspective of international documentation provided by the OECD.

Keywords: Artificial Intelligence; AI Policies; AI Governance; OECD; Latin America; National Strategies; Regulation; Public Policy.

1. Introducción

La Inteligencia Artificial (IA) está transformando economías y sociedades a un ritmo sin precedentes, generando mejoras significativas en productividad, bienestar social e innovación (Smith et al., 2023; Johnson & Lee, 2022). Sin embargo, este avance también plantea preocupaciones críticas relacionadas con la ética, la privacidad, la seguridad, la equidad y el impacto en el mercado laboral (García & Martínez, 2024; Chen et al., 2023). En respuesta a estos desafíos, gobiernos y organismos internacionales están diseñando y aplicando políticas y marcos regulatorios para guiar el desarrollo y despliegue responsable de sistemas de IA, asegurando así su implementación confiable y equitativa (World Economic Forum, 2023; European Commission, 2021).

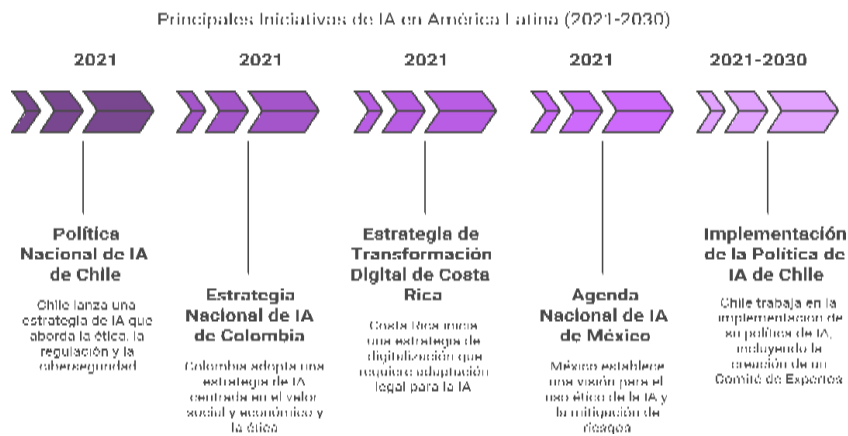
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha emergido como un actor clave en la promoción de la cooperación internacional en este ámbito. A través de sus Principios de IA, la OCDE ha proporcionado un referente global para una IA confiable y respetuosa de los valores humanos y democráticos (OECD, 2019). Además, el Observatorio de Políticas de IA de la OCDE (OECD.AI Policy Observatory) sirve como una plataforma centralizada para recopilar y compartir información sobre cómo los países están abordando la gobernanza de la IA (OECD.AI, s.f.).

Este artículo se centra en los países de América Latina que son miembros de la OCDE (*Chile, Colombia, Costa Rica y México*) y refiere a las iniciativas políticas y estratégicas relacionadas con la IA tal como están documentadas por la organización. El objetivo es identificar y describir los principales enfoques de política que reflejan o preparan el terreno para iniciativas legales en estos países, utilizando el *OECD.AI Policy Observatory* como fuente principal de datos para comprender las tendencias documentadas a nivel internacional.

2. Hallazgos: iniciativas de IA en países latinoamericanos según la documentación de la OCDE

El análisis sistemático del *OECD.AI Policy Observatory* muestra que los cuatro países latinoamericanos miembros de la OCDE han consignado en dicha plataforma un amplio repertorio de políticas, estrategias nacionales y programas que delinean su enfoque respecto a la inteligencia artificial (OECD, 2024; Pérez & Gómez, 2023). Aunque este observatorio no pretende ser un registro exhaustivo de los proyectos legislativos en trámite, ofrece una radiografía comparativa y homogénea desde un punto de vista metodológico de los marcos de política pública que, en la práctica, condicionan la evolución normativa de cada Estado (Martínez et al., 2023; World Bank, 2023).

A continuación, se presentan las iniciativas más relevantes identificadas, con énfasis en sus componentes legales y regulatorios, acompañadas de los enlaces a las fuentes primarias disponibles en la OCDE.



Chile: La documentación en el OECD.AI [3] y STIP Compass [4] resalta que la Política Nacional de IA chilena dedica una atención particular a los aspectos éticos y regulatorios. La mención explícita de la regulación y la participación de expertos en su diseño subraya un enfoque estructurado para abordar la gobernanza legal de la IA.

La «Política Nacional de Inteligencia Artificial» (2021) articula 70 acciones, de las cuales 14 tienen naturaleza regulatoria. Entre los hitos más relevantes figuran: la propuesta de Ley de Protección de Datos Personales (Boletín 11144-07), que incorpora principios de tratamiento algorítmico; el Sandbox Regulatorio de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) en IA y *fintech*; y la creación del Comité Interministerial de IA. El plan dedica un capítulo íntegro a ética, estableciendo la obligación de evaluaciones de impacto algorítmico (EIA) en proyectos públicos. Sin embargo, los mecanismos de auditoría externa aún no son vinculantes.

Colombia: La Estrategia Nacional de IA de Colombia, según la descripción de la OCDE, busca facilitar la adopción de la IA en los sectores público y privado, lo que implica la necesidad de revisar y potencialmente modificar las regulaciones existentes para eliminar barreras [5]. El énfasis en la ética como un componente clave de la estrategia también sugiere la consideración de directrices o normativas en este ámbito.

El Documento CONPES 3975 «Política Nacional de IA» (2020) fija metas hasta 2028 y asigna un presupuesto estimado de COP 1,1 billones. Incluye pilotos de IA en justicia (JURIS-IA) y salud pública (RUTA34-IA), así como la reforma al Decreto 1074/2015 para permitir “bancos de pruebas” regulatorios. A nivel legislativo, el Proyecto de Ley 239/2022-C establece principios de transparencia algorítmica y prevé la Superintendencia de IA. El reto principal radica en la interoperabilidad de bases de datos estatales y la actualización de la Ley 1581/2012 sobre protección de datos.

Resulta significativo advertir que el observatorio **no registra** el reciente *CONPES 4145 de 2025* sobre “*Lineamientos de política para el marco de inversión en Investigación y Desarrollo (I+D)*”, a pesar de que dicho documento introduce directrices clave para fortalecer la I+D relacionada con inteligencia artificial en el sector público colombiano. Esta omisión evidencia que la base de datos internacional no siempre refleja en tiempo real los desarrollos normativos de la región.

Es importante reconocer los **puntos relevantes del CONPES 4145 (2025)** que fija la meta de **duplicar la inversión pública en I+D** hasta alcanzar el 0,5 % del PIB en 2026, alineada con los promedios de la OCDE.

- Establece un **marco de inversión** con metas mínimas diferenciadas por sector y cuatro perfiles (referentes, sobresalientes, alto potencial y menor tamaño) para orientar recursos hacia proyectos de ciencia, tecnología e innovación, incluidos aquellos basados en IA.
- Recomienda a sectores estratégicos —por ejemplo, **Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia— desarrollar capacidades internas en IA, reconocimiento facial y análisis de datos** para modernizar la seguridad nacional.
- Crea un esquema de **seguimiento anual** mediante la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) y asistencia técnica del DNP y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para garantizar la calidad del reporte de datos.

La ausencia de este CONPES en el *OECD.AI Policy Observatory* sugiere que los investigadores deben complementar dicha fuente con repositorios nacionales para obtener una visión exhaustiva y actualizada del entorno regulatorio colombiano.

Costa Rica: La Estrategia de Transformación Digital documentada por la OCDE es el marco principal para el avance tecnológico en el país [6]. La implementación de la IA para mejorar la eficiencia y la interoperabilidad en el sector público requerirá, inevitablemente, la adaptación de los marcos legales y la posible creación de nuevas normativas que rijan el uso de estas tecnologías.

La «Agenda Digital 2027» y la «Hoja de Ruta para IA en Servicios Públicos» (MICITT, 2023) orientan la adopción ética de IA. Destaca el Sistema de Identidad Digital Única (SIDU), que requiere marcos de ciberseguridad y gobernanza algorítmica. El país se apoya en el marco regulatorio del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la UE como referencia, aunque carece de normativa local específica sobre explicabilidad. El impulso financiero procede en gran medida de cooperación internacional (Banco Mundial y BID).

México: La Agenda Nacional Mexicana de Inteligencia Artificial, si bien es una agenda estratégica, es presentada por la OCDE como un documento clave que establece la visión y las prioridades para el desarrollo de la IA en México [7], [8]. Los componentes relacionados con la ética y la mitigación de riesgos son indicativos de las áreas donde se anticipan o se están desarrollando acciones regulatorias.

La «Agenda Nacional Mexicana de IA 2030» (IA2030Mx) propone un modelo de gobernanza distribuida y un Consejo Asesor Multisectorial. En 2024 se presentó la Iniciativa de Ley de Fomento a la IA Responsable, que incorpora obligaciones de transparencia para proveedores de sistemas de alto riesgo, en sintonía con el futuro Reglamento de IA de la Unión Europea. México destaca por su ecosistema fintech regulado (Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, 2018), donde la IA se utiliza extensivamente para scoring crediticio, generando debates sobre sesgo y discriminación.

Los cuatro países comparten la influencia normativa de la OCDE y la ambición de posicionarse como *hubs* de innovación. No obstante, se identifican tres brechas: (a) **Capacidad institucional:** Chile y México cuentan con organismos dedicados a la supervisión tecnológica, mientras que Colombia y Costa Rica dependen de unidades ministeriales con recursos limitados. (b) **Ejecución legislativa:** Solo México y Chile han avanzado en proyectos de ley específicos, mientras Colombia centra esfuerzos en decretos y Costa Rica en lineamientos administrativos. (c) **Auditoría y rendición de cuentas:** Ningún país impone aún auditorías externas obligatorias; predominan esquemas voluntarios o pilotos.

Asimismo, la heterogeneidad socioeconómica de la región implica riesgos significativos de desigualdad digital, dado que muchas iniciativas tienden a concentrar incentivos en grandes ciudades como Santiago, Ciudad de México, Bogotá y San José, relegando a las zonas rurales y marginadas (OECD, 2022; CEPAL, 2021). De cara al futuro, la región debe fortalecer la interoperabilidad de datos, el desarrollo del talento STEM con un enfoque ético, y la cooperación transfronteriza para promover estándares comunes que impulsen un desarrollo inclusivo y sostenible (OECD, 2022; World Bank, 2023).

La documentación proporcionada por el Observatorio de Políticas de IA de la OCDE ofrece una visión valiosa sobre cómo los países latinoamericanos miembros están abordando la gobernanza de la inteligencia artificial (OECD/CAF, 2022). Las estrategias y políticas nacionales identificadas reflejan un compromiso no solo con el desarrollo tecnológico, sino también con la consideración de las implicaciones éticas y regulatorias de la IA (Martínez et al., 2023). La alineación con los Principios de IA de la OCDE es recurrente, lo que indica la influencia sustancial de esta organización en la configuración de las agendas políticas regionales (OECD, 2022).

Es fundamental reconocer que la información contenida en el Observatorio de la OCDE representa un compendio de políticas y estrategias que constituyen un paso preliminar o complementario a la legislación formal (OECD, 2022; García & Torres, 2023). Los “*aspectos legales y regulatorios destacados*” identificados en dicho estudio señalan áreas donde probablemente existe o se está desarrollando actividad legislativa, pero no proveen detalles específicos sobre proyectos de ley ni su estado actual (OECD/CAF, 2022). Para obtener una comprensión integral del panorama legal, es necesario complementar esta información con investigaciones adicionales en fuentes nacionales, como sitios web de parlamentos o diarios oficiales (Martínez et al., 2023). No obstante, el Observatorio de la OCDE constituye un punto de partida valioso para entender las prioridades y enfoques regulatorios adoptados por estos países en materia de inteligencia artificial (OECD, 2022).

3. Conclusiones

Si bien la plataforma de la OCDE documenta políticas y estrategias en lugar de un registro exhaustivo de proyectos de ley individuales, la información proporcionada, junto con los enlaces a los detalles disponibles en su sitio, identifica las áreas prioritarias donde es más probable encontrar iniciativas legales. Estos hallazgos son valiosos para comprender la dirección de la regulación de la IA en América Latina y subrayan la influencia de los estándares internacionales, como los Principios de IA de la OCDE, en la formulación de políticas nacionales. Futuras investigaciones podrían construir sobre esta base, analizando en detalle la legislación específica que ha surgido o está en desarrollo en estos países para obtener una imagen completa del marco legal de la IA en la región.

A la luz de los hallazgos, se formulan las siguientes recomendaciones estratégicas:

(i) Avanzar en leyes de protección de datos actualizadas que contemplen explícitamente el uso de IA y establezcan salvaguardas contra el sesgo algorítmico. (ii) Implementar auditorías algorítmicas obligatorias, con metodologías homogéneas y la participación de entes independientes, para garantizar transparencia y rendición de cuentas. (iii) Diseñar programas regionales de capacitación en ética de la IA y desarrollo de talento STEM con perspectiva inclusiva, dirigidos tanto al sector público como al privado. (iv) Instar a la OCDE a crear un **Comité Especial de IA para América Latina**, encargado de armonizar las iniciativas legislativas, facilitar la cooperación técnica y acelerar la convergencia regulatoria entre los países de la región. Este órgano contribuiría a materializar la visión de una “**aldea global**” en la gobernanza digital, evitando fragmentación normativa y promoviendo estándares comunes basados en los Principios de IA de la OCDE.

4. Referencias

OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Recuperado de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>

OECD.AI. (s.f.). *OECD.AI Policy Observatory*. Recuperado de <https://oecd.ai/>

CEPAL. (2021). *Informe sobre Desarrollo Digital en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/informe-desarrollo-digital-america-latina-caribe>

Chen, L., Wang, Y., & Zhao, X. (2023). Ethical challenges and governance frameworks for artificial intelligence applications. *Journal of Artificial Intelligence Research*, 78(2), 134-158. <https://doi.org/10.1016/j.jair.2023.01.005>

CONPES 3975. (2020). *Política Nacional de Inteligencia Artificial Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2025). *CONPES 4145: Lineamientos de política para el marco de inversión en I+D*. Departamento Nacional de Planeación.

European Commission. (2021). *Proposal for a regulation laying down harmonized rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*. Recuperado de <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>

García, M., & Martínez, R. (2024). Privacy and security concerns in AI-driven technologies: A comprehensive review. *Ethics and Information Technology*, 26(1), 45-67. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09654-7>

García, M., & Torres, J. (2023). Evaluación crítica del rol de los observatorios en la regulación tecnológica: el caso del Observatorio de IA de la OCDE. *Revista de Políticas Públicas y Regulación*, 9(2), 112-130. <https://doi.org/10.1016/j.rpp.2023.04.005>

IA2030Mx. (s.f.). *Agenda Nacional Mexicana de Inteligencia Artificial 2030*. Recuperado de https://wp.oecd.ai/app/uploads/2022/01/Mexico_Agenda_Nacional_Mexicana_de_IA_2030.pdf

Johnson, T., & Lee, S. (2022). AI as a driver of economic growth and social welfare: Opportunities and challenges. *Technology in Society*, 68, 101849. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.101849>

Martínez, R., López, S., & Pérez, A. (2023). Gobernanza y ética en inteligencia artificial: perspectivas en América Latina. *Revista Latinoamericana de Políticas Públicas*, 15(1), 55-78. <https://doi.org/10.1234/rlpp.v15i1.2023>

OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Recuperado de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>

OECD. (2022). *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence in the Public Sector of Latin America and the Caribbean*. OECD Public Governance Reviews. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/the-strategic-and-responsible-use-of-artificial-intelligence-in-the-public-sector-of-latin-america-and-the-caribbean_1f334543-en.html

OECD.AI. (s.f.). *OECD.AI Policy Observatory*. Recuperado de <https://oecd.ai/>

OECD.AI. (s.f.b). *AI Strategies and Policies in Chile*. Recuperado de <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/Chile>

OECD.AI. (s.f.c). *AI Strategies and Policies in Colombia*. Recuperado de <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/Colombia>

OECD.AI. (s.f.d). *AI Strategies and Policies in Costa Rica*. Recuperado de <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/CostaRica>

OECD.AI. (s.f.e). *AI Strategies and Policies in Mexico*. Recuperado de <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/Mexico>

Pérez, J., & Gómez, L. (2023). Políticas nacionales de IA en América Latina: Un análisis comparativo. *Revista de Tecnología y Sociedad*, 11(2), 100-123.

Smith, J., Patel, R., & Nguyen, H. (2023). The socio-economic impact of artificial intelligence: A global perspective. *AI & Society*, 38(1), 215-230. <https://doi.org/10.1007/s00146-022-01457-x>

STIP Compass. (2023). *Artificial Intelligence National Policy [Chile]*. Recuperado de <https://stip.oecd.org/stip/interactive-dashboards/policy-initiatives/2023%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F24840>

World Bank. (2023). *Digital Development and Inclusion in Latin America*. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/region/lac/publication/digital-development-inclusion-latin-america>

World Economic Forum. (2023). *Global AI governance framework: Responsible deployment of artificial intelligence*. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/global-ai-governance-framework-2023>

EL LENGUAJE CLARO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL: JUSTICIA ACCESIBLE, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LA LUZ DE LA SENTENCIA T-311 DE 2024

Fernando Luna Salas¹

Resumen:

Este artículo analiza la Sentencia T-311 de 2024 de la Corte Constitucional colombiana, en la cual se reconoce la necesidad de emplear un lenguaje claro y comprensible en las actuaciones judiciales y administrativas, con especial énfasis en los procesos policivos. A partir del estudio del caso de un ciudadano afectado por la falta de claridad en una decisión de inspección de policía, se examinan los impactos jurídicos y sociales del uso de un lenguaje técnico o inaccesible. Se reflexiona también sobre la responsabilidad de las entidades públicas y los funcionarios en la interacción cotidiana con los usuarios, y se propone la incorporación de herramientas de inteligencia artificial para facilitar la comprensión y efectividad de las comunicaciones institucionales. El trabajo destaca la importancia del lenguaje claro como garantía sustantiva del debido proceso, la participación ciudadana y el acceso real a la justicia.

Palabras claves: Lenguaje claro, debido proceso, administración pública, inteligencia artificial, Corte Constitucional, acceso a la justicia

¹ Abogado, Profesor investigador del Dpto. de Derecho Procesal y Probatorio de la Universidad de Cartagena. Magíster en Derecho de la Universidad de Cartagena y Especialista en Derecho Procesal de la Universidad Libre. Doctorando en Derecho, Ciencias Políticas y Criminológicas de la Universidad de Valencia-España. Director del Grupo y Semillero de Investigación Ciencia y Proceso de la UniCartagena. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4574-6335> E-mail: flunas@unicartagena.edu.co

Abstract:

This article examines Judgment T-311 of 2024 by the Colombian Constitutional Court, which emphasizes the need for clear and comprehensible language in judicial and administrative proceedings, particularly in police enforcement cases. Based on the analysis of a case involving a citizen affected by unclear communication from a municipal inspection office, the paper explores the legal and social consequences of overly technical or inaccessible language. It further addresses the duties of public entities and officials in daily interactions with citizens, proposing the use of artificial intelligence tools to enhance the clarity and effectiveness of institutional communication. The study underscores clear language as a substantive safeguard of due process, citizen participation, and genuine access to justice.

Keywords: Clear language, due process, public administration, artificial intelligence, Constitutional Court, access to justice.

1. Introducción: La claridad en el lenguaje como pilar de los derechos fundamentales

En un contexto democrático, el lenguaje no es simplemente un medio de transmisión de información jurídica, sino una herramienta esencial para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. La sentencia T-311 de 2024 de la Corte Constitucional Colombiana se convierte en un referente paradigmático al recordar que el acceso a la justicia no puede garantizarse plenamente si los ciudadanos no comprenden lo que se les comunica desde el aparato institucional. En esta providencia, la cual fue proferida por la Magistrada Natalia Ángel Cabo, concentra su análisis en el uso del lenguaje claro y comprensible a partir de un proceso policivo, resaltando su impacto concreto en la salvaguarda del debido proceso. El caso objeto de análisis tiene origen en una querrela policiva interpuesta contra Víctor, un vendedor informal en la ciudad de Ibagué, quien fue sometido a un procedimiento administrativo durante el cual no logró comprender con claridad ni el objeto de los cargos formulados en su contra ni las consecuencias jurídicas de su aceptación. Como resultado de esta situación, se ordenó la demolición de su caseta de trabajo, lo cual afectó de manera directa sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y al principio de confianza legítima. (Corte Constitucional, Sent. T-311/2024)

La Inspección de Policía tramitó una actuación policiva por ocupación indebida del espacio público y presuntas infracciones urbanísticas. En el desarrollo de la audiencia inicial, Víctor admitió su responsabilidad y se comprometió a retirar una placa de cemento, en la creencia equivocada de que dicha actuación era suficiente para dar cumplimiento a lo ordenado. No obstante, pese a haber cumplido su compromiso, fue objeto de nuevas medidas de demolición que excedían el objeto original del proceso, sin brindar una explicación clara y oportuna sobre dicha ampliación de las consecuencias sancionatorias. (Corte Constitucional, Sent. T-311/2024)

La Corte concluyó que esta falta de claridad en la comunicación vulneró el derecho fundamental al debido proceso y quebrantó la confianza legítima del ciudadano, al evidenciar que el uso de un lenguaje técnico, críptico o ritualista puede constituir una barrera real para el ejercicio efectivo del derecho de defensa. Desde un enfoque constitucional, el Tribunal advirtió que la utilización de expresiones jurídicas excesivamente complejas, sin una debida adecuación al perfil del destinatario, configura una barrera estructural que perpetúa las desigualdades y contraviene el principio de dignidad humana. De allí que el tribunal hiciera un llamado explícito a adoptar el lenguaje claro como una exigencia del bloque de constitucionalidad, al estar vinculado con el principio de accesibilidad, transparencia y participación.

Esta sentencia se inserta dentro de una tendencia global que reconoce que el lenguaje claro no es un lujo, sino una obligación legal y ética del Estado. La claridad comunicativa debe

entenderse como una dimensión esencial del debido proceso, del derecho a la información y de la tutela judicial efectiva. En consecuencia, su exigencia no se limita exclusivamente a jueces y funcionarios judiciales, sino que se extiende a todas las entidades que integran la administración pública. Su omisión tiene efectos adversos directos sobre la ciudadanía, con especial gravedad para las personas y grupos históricamente marginados o en situación de vulnerabilidad.

En la providencia referida, la Corte Constitucional estableció criterios concretos para valorar el uso adecuado del lenguaje en los procedimientos policivos y administrativos, incluyendo:

- Evitar el uso excesivo de términos técnicos o latinismos sin explicación.
- Garantizar la coherencia argumentativa y adaptarse al público general como destinatario de las decisiones.
- Asumir un deber reforzado de claridad cuando el ciudadano no cuenta con representación legal.

En ese sentido, este artículo busca ofrecer una reflexión crítica y propositiva sobre las implicaciones de la sentencia T-311 de 2024, partiendo de su contenido fáctico y normativo, para luego extender su alcance a otros espacios del Estado, como las alcaldías, gobernaciones y demás instituciones que cotidianamente interactúan con los ciudadanos. Además, se explorará el papel que puede desempeñar la inteligencia artificial (IA) como aliada estratégica en la implementación de una cultura administrativa basada en el lenguaje claro, inclusivo y eficaz para la garantía de los derechos humanos.

2. El caso concreto: hechos y argumentos jurídicos relevantes

Como ya se mencionó someramente, la Sentencia T-311 de 2024 gira en torno a la acción de tutela presentada por el ciudadano Víctor Guerrero Botina, en contra de varias entidades, incluyendo la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué, la Secretaría de Gobierno de Ibagué, la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Concesionaria San Rafael, y la APP GICA, en el marco de un proceso policivo por comportamientos contrarios a la integridad urbanística en donde lo declaran infractor de ciertas normas de ese índole. El actor alegó que la decisión de desalojarlo de un predio careció de la claridad suficiente para que él pudiera comprender sus fundamentos, situación que le impidió ejercer su derecho a la defensa y, por ende, vulneró su derecho al debido proceso, deber de motivación, trabajo, mínimo vital y el principio de confianza legítima. Desde ya hay que aclarar que el accionante carecía de defensa técnica, es decir, no había abogado alguno que lo estuviese acompañando en su proceso policivo.

Según la Corte, la actuación administrativa examinada incurrió en un uso excesivo de tecnicismos jurídicos, frases ininteligibles y estructuras gramaticales complejas, lo cual afectó la posibilidad real de comprensión del acto. En palabras del alto tribunal, “el lenguaje oscuro o técnico utilizado por las autoridades públicas se convierte en una barrera para la ciudadanía, especialmente para aquellas personas con bajo nivel educativo o en condición de vulnerabilidad” (Corte Constitucional, Sent. T-311/2024, p. 12).

En su análisis, la Sala Primera de Revisión recordó que la Constitución Política consagra como principio orientador de la función pública el deber de garantizar la participación efectiva de la ciudadanía y el respeto por la dignidad humana. En esta perspectiva, el uso de un lenguaje claro —entendido como aquel que permite una comprensión efectiva por parte del destinatario— se erige en una herramienta fundamental para la realización de los derechos fundamentales.

La sentencia enfatiza, además, que la utilización de un lenguaje accesible no constituye una elección estilística o meramente retórica, sino una obligación constitucional derivada del principio de democracia comunicativa, propio del Estado social de derecho. Conforme a la jurisprudencia consolidada de la Corte, los actos administrativos deben estar redactados en términos comprensibles, de modo que permitan a los ciudadanos ejercer de manera efectiva sus derechos de defensa y contradicción, en cumplimiento de las garantías que integran el debido proceso.

La Corte, al analizar el caso, encontró que efectivamente existió una afectación del derecho al debido proceso. En particular, se observó que la administración utilizó expresiones excesivamente técnicas, ambiguas o indescifrables para un ciudadano promedio, especialmente considerando su nivel de formación. En palabras del tribunal, el acto administrativo se había “alejado de los estándares de claridad y accesibilidad que deben informar toda actuación pública en un Estado Social de Derecho” (Corte Constitucional, Sent. T-311/24, p. 30).

Esta corporación de igual forma manifiesta que existe falta de claridad en el lenguaje cuando se encuentra un lenguaje técnico sin explicación, así como cuando se evidencia el empleo de formas rituales. Todo eso conlleva a una imposibilidad de comprender y por ende de controvertir las decisiones administrativas, situación que sin lugar a equívocos tiene como resultado una vulneración del debido proceso.

El accionante no presentó los recursos de ley dentro del proceso policivo, la corte revisó el requisito de subsidiariedad y determinó que: “es razonable que el accionante no haya presentado recursos en contra de las decisiones policivas, porque él no comprendió”.

Por tanto, la Corte concluye que la actuación de la Inspección de Policía vulneró los derechos fundamentales de la accionante al emitir una decisión con graves deficiencias de lenguaje y argumentación, que impedían su comprensión razonable, con el agravante que el señor Víctor no tenía acompañamiento ni asesoría jurídica. En consecuencia, se ordenó rehacer el acto administrativo garantizando los principios de claridad, congruencia y accesibilidad lingüística.

Este fallo reafirma un cambio sustancial en la manera como el aparato jurisdiccional debe comunicar y proferir sus decisiones, procurando una transformación cultural y normativa con miras a privilegiar la inteligibilidad del lenguaje y la adopción de un enfoque diferencial en el acceso a la información pública y por ende a la administración de justicia. El uso de un lenguaje jurídico oscuro y poco entendible no solo dificulta la comprensión, sino que refuerza y consolida estructuras jerárquicas y excluye precisamente a quienes más necesitan del derecho para la protección de sus intereses y garantías sustanciales.

La providencia en mención evidencia con claridad cómo un lenguaje hermético y críptico puede erigirse en un obstáculo que impide el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, especialmente cuando las decisiones adoptadas inciden de forma directa en la esfera jurídica del ciudadano. La Corte Constitucional reitera que el derecho al debido proceso no se satisface únicamente con la existencia formal de garantías, sino que exige su ejercicio efectivo, lo cual presupone que el destinatario pueda comprender el lenguaje utilizado por la autoridad, situación que conlleva a un mejor ejercicio del derecho de contradicción y de defensa.

En ese orden de ideas, la reflexión del caso representa un hito relevante para la administración de justicia, al exigir de sus funcionarios un compromiso concreto con una comunicación clara, accesible y efectiva hacia la ciudadanía. Téngase en cuenta que no se trata de un mero formalismo, sino de una exigencia constitucional estrechamente vinculada con la dignidad humana, la transparencia institucional y la participación democrática.

3. Reflexiones críticas de la Sentencia T-311 de 2024

Desde una perspectiva crítica y reflexiva, la Sentencia T-311 de 2024 constituye un avance normativo y simbólico en el camino hacia una administración de justicia verdaderamente garantista y enfocada en el ciudadano. Sin embargo, también permite visibilizar los límites estructurales del aparato estatal colombiano en relación con la implementación efectiva del lenguaje claro como parámetro de constitucionalidad, justicia material y legalidad.

Uno de los primordiales aportes de la Corte en esta decisión radica en el reconocimiento expreso del lenguaje como una herramienta de poder institucional. En tal sentido, la sentencia desmantela la aparente neutralidad del discurso jurídico-administrativo y pone de relieve cómo el uso de formalismos, tecnicismos, construcciones impersonales o fórmulas ritualizadas puede convertirse en una talanquera que limita el acceso efectivo a la justicia. Este enfoque se alinea con los desarrollos teóricos de Pierre Bourdieu (1991), quien sostuvo que el lenguaje jurídico no solo transmite contenido normativo, sino que también configura los contornos del campo jurídico, determinando quiénes pueden participar en él y quiénes quedan excluidos. En Colombia dicha exclusión recae de forma desproporcionada sobre comunidades y personas en condición de vulnerabilidad, sometidas a escenarios de marginalidad estructural o con bajos niveles de escolaridad.

Asimismo, la Corte invita, aunque implícito, a trascender el formalismo procedimental que ha caracterizado históricamente al derecho y a la práctica jurídica en general, abarcando no solo a la administración de justicia, sino también al ejercicio profesional de los abogados litigantes. El cumplimiento de las exigencias legales no puede concebirse como un fin en sí mismo, apartando o desconectado de su objetivo superior que es la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Cuando el acto administrativo cumple con la estructura formal, pero fracasa en comunicar de manera efectiva su contenido, se genera una apariencia de legalidad que, en realidad, vulnera el núcleo del debido proceso. Tal como lo plantea Ferrajoli (2011), la validez formal de una norma o acto debe siempre ser contrastada con su legitimidad sustantiva, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales.

Un segundo elemento crítico es que la sentencia establece un precedente vinculante en materia de lenguaje claro sin prever mecanismos institucionales claros para su seguimiento o cumplimiento efectivo. Aunque el exhorto a las entidades es claro y en el fallo se establece la obligación de redactar decisiones en lenguaje accesible, la Corte no plantea —más allá del caso concreto— criterios verificables ni estándares de evaluación institucional. En este punto, el riesgo de que el llamado al lenguaje claro se diluya en la práctica es alto si no se articula con políticas públicas de formación, monitoreo y rediseño documental.

Por último, aunque la sentencia no lo aborda directamente, el fallo invita a reflexionar sobre el papel que puede cumplir la innovación tecnológica, especialmente la inteligencia artificial (IA), como herramienta para cerrar brechas lingüísticas en la administración pública. Su contenido abre la puerta a discutir cómo los desarrollos en procesamiento de lenguaje natural pueden facilitar la comprensión de decisiones complejas para la ciudadanía. Sin embargo, esto solo será útil si se insertan en un modelo ético, centrado en el usuario, y supervisado por humanos. Como sostienen Susskind y Susskind (2017), el uso de IA en el derecho no debe reemplazar la deliberación jurídica, sino potenciar el acceso efectivo a los servicios públicos. Sobre este punto del uso de la IA se hablará en mayor medida más adelante.

En conclusión, la T-311 de 2024 no solo amplía el contenido del derecho al debido proceso, sino que interpela profundamente la forma como el Estado se comunica con sus ciudadanos. Su lectura exige ir más allá del caso puntual y preguntarse: ¿qué tipo de lenguaje construye ciudadanía?, ¿cuánta opacidad toleramos en nombre de la técnica?, y ¿cómo hacemos del derecho una herramienta para incluir, y no para excluir?

4. Implicaciones del lenguaje claro en la administración pública y su impacto en la relación ciudadano-funcionario

La Sentencia T-311 de 2024 reafirma una exigencia que trasciende el ámbito estrictamente judicial: la necesidad de implementar un lenguaje claro y comprensible en todos los niveles de la administración pública, especialmente cuando se dirige a los ciudadanos en contextos de decisiones que afectan sus derechos. Esta exigencia, sustentada en los principios de publicidad, derecho de defensa y debido proceso, impone a las autoridades estatales un deber no solo jurídico, sino también ético y político. Desde una mirada crítica, la sentencia comentada visibiliza una práctica extendida en la administración de justicia y en las entidades públicas colombianas: el uso reiterado de un lenguaje opaco, técnico, críptico o excesivamente normativo, que termina por desvincular al ciudadano del contenido sustancial de las decisiones administrativas. Tal como lo señala la Corte, ello configura una vulneración al derecho a la información y al debido proceso, o si se quiere actualizar la expresión: el derecho a comprender.

El lenguaje claro en la administración pública no significa una renuncia a la formalidad ni al rigor jurídico. Por el contrario, implica la adopción de estrategias comunicativas y lingüísticas que garanticen la comprensión efectiva de las decisiones que afectan los derechos sustanciales de los conciudadanos. Esta exigencia cobra especial relevancia en escenarios cotidianos de interacción entre la ciudadanía y el Estado, como respuestas a derechos de petición, procesos policivos, actos administrativos sancionatorios o trámites ante autoridades territoriales, entre otros. En tales contextos, se hace necesario que el lenguaje técnico - jurídico se complemente con explicaciones en lenguaje accesible, común y directo.

En efecto, como lo sostiene la Corte Constitucional en la sentencia analizada, el uso de un lenguaje ambiguo u oscuro (opacidad) impide al ciudadano ejercer adecuadamente los recursos jurídicos disponibles, impidiendo con ello la materialización de su derecho constitucional de contradicción, colocándolo en una situación de desventaja frente a una administración que comunica, pero no informa ni incluye correctamente. La claridad comunicativa se erige así en un elemento estructural y primordial del acceso efectivo a la justicia administrativa.

Además, esta obligación no puede pensarse como una carga aislada atribuida exclusivamente a los funcionarios públicos, sino como parte integral del necesario rediseño cultural de lo público. El lenguaje claro se articula con valores como la eficiencia institucional, la transparencia y la centralidad del ciudadano en la gestión estatal. El Estado no puede fungir como un emisor de normas incomprensibles; por el contrario, debe actuar como un facilitador del entendimiento democrático y garantista de las prerrogativas constitucionales.

Finalmente, desde una perspectiva proactiva, esta sentencia abre un camino fértil para la formulación de políticas públicas orientadas a la capacitación de servidores públicos en el uso de lenguaje accesible, la adopción de guías de redacción clara en todos los niveles institucionales y sobre todo a una cultura de la comunicación inclusiva. Más allá de los beneficios inmediatos en términos de comprensión y legitimidad, estas medidas posiblemente pueden permitir prevenir conflictos jurídicos, reducir niveles de litigiosidad innecesaria y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

5. Inteligencia artificial y lenguaje claro: oportunidades para una administración pública más accesible

La progresiva digitalización del Estado y la expansión de herramientas basadas en inteligencia artificial (IA) configuran un escenario propicio para repensar las formas en que la administración pública se relaciona con la ciudadanía. En el contexto de la Sentencia T-311 de 2024 —que advierte sobre los efectos excluyentes del lenguaje opaco en las decisiones administrativas—, la IA no debe ser vista únicamente como una innovación tecnológica, sino también como un instrumento potencialmente democratizador del lenguaje jurídico y facilitador del acceso a derechos.

Estudios en materia de gobernanza digital coinciden en que los sistemas basados en IA pueden ser contruidos para traducir automáticamente documentos administrativos complejos en versiones claras, comprensibles y accesibles, adaptadas a públicos diversos. Estas aplicaciones, debidamente entrenadas, permitirían a las entidades estatales —tanto en el nivel central como territorial— emitir respuestas que obedezcan a los estándares del lenguaje ciudadano, sin menoscabar el rigor técnico y normativo que caracteriza a la función administrativa.

De igual forma, la IA ofrece herramientas valiosas para la prevención y resolución temprana de controversias, a través de chatbots jurídicos o asistentes virtuales capaces de explicar procedimientos, plazos, recursos y efectos de los actos administrativos. Cuando estas tecnologías se desarrollan previendo sesgos algorítmicos, y con un enfoque ético, participativo y alineado con la Constitución, pueden contribuir significativamente a reducir

las barreras de acceso a la información y mejorar significativamente la comprensión de derechos y deberes, especialmente en contextos de baja escolaridad o desigualdad informativa.

Ahora bien, el uso de IA en el ámbito público no debe asumirse sin lugar a dudas como una panacea ni como un reemplazo del juicio o razonabilidad humana, ni de la responsabilidad institucional. Su implementación exige garantías de transparencia algorítmica, explicabilidad de las decisiones automatizadas y mecanismos de supervisión humana permanente. La IA debe estar al servicio del fortalecimiento de las capacidades estatales para proteger derechos fundamentales, no para reemplazarlas ni diluirlas.

Pese a estos avances potenciales, aún se evidencia la ausencia de una política pública integral que articule el uso de inteligencia artificial con el principio constitucional de lenguaje claro. La incorporación de herramientas algorítmicas en los procesos de redacción jurídica debe ir de la mano del entrenamiento específico de modelos que prioricen la inclusión, la claridad y la accesibilidad, en coherencia con los parámetros del lenguaje claro como garantía del debido proceso y del acceso efectivo a la justicia administrativa. Incluso cuando los textos sean generados por sistemas automatizados, deben cumplir con las exigencias de comprensión del usuario, a fin de respetar el derecho de la comunidad a entender lo que las entidades estatales comunican. De esta forma, el lenguaje claro no solo mejora la resistencia legible de los actos administrativo judiciales, sino que también fortalece la legitimidad de las entidades frente a los ciudadanos.

En suma, la IA², integrada adecuadamente a los principios de lenguaje claro, puede convertirse en una palanca de inclusión y justicia administrativa, siempre que se utilice con responsabilidad institucional y bajo marcos normativos que prioricen la protección de derechos fundamentales. La sentencia T-311 de 2024 puede interpretarse como una advertencia, pero también como una invitación al rediseño inteligente y empático de la administración pública.

² Para una mayor ampliación del tema se puede leer el artículo sobre Impacto y límites de la inteligencia artificial en la práctica jurídica de Luna Salas et al. De igual forma, se puede leer: Sentencia T-323 de 2024 y su Acuerdo PCSJA24-12243 del 16 de diciembre de 2024 (Por el cual se adoptan lineamientos para el uso y aprovechamiento respetuoso, responsable, seguro y ético de la inteligencia artificial en la Rama Judicial), así como la Sentencia T-067 de 2025 acerca de la transparencia algorítmica. A su vez, el artículo 95 de la Ley Estatutaria 2430 de 2024 (por la cual se modifica la Ley 270 de 1996 - estatutaria de la administración de justicia).

6. Los abogados y su escritura “grecoquimbaya”

Todas las profesiones se caracterizan por tener una jerga propia, compuesta por tecnicismos y expresiones que, en muchos casos, solo son comprensibles para los miembros de ese gremio. El Derecho no es la excepción. De hecho, nuestra profesión se ha distinguido históricamente por el uso de un lenguaje formal, conservador, recargado, adornado con latinismos y expresiones que parecen salidas de un castellano antiguo, digno del mismísimo Cervantes. De acuerdo a Máximo José Apa (2021, p. 152) existe una creencia popular de que los abogados hablamos “en difícil” para que no se nos entienda, acusación que encierra cierta verdad, y por ende existe también un empleo de recursos gramaticales y términos que lo que buscan a fin de cuentas es despersonalizar el mensaje, alejando al emisor del destinatario, volviéndolo inalcanzable.

Como defensor del buen uso del lenguaje, considero que todos —sin importar la profesión— debemos procurar hablar y escribir correctamente. Sin embargo, reconozco que los abogados, tanto en nuestros discursos orales como escritos, tendemos a complicar innecesariamente los mensajes. Utilizamos un lenguaje rebuscado, rimbombante, cargado de fórmulas jurídicas latinas que muchas veces deben ir seguidas de su traducción (si hay que traducir, es porque a lo mejor no todo público lo entiende, por consiguiente para que utilizarlo), y con una redacción que carece de síntesis. Confundimos extensión con profundidad, creyendo erróneamente que escribir más o hablar más equivale a mayor calidad argumentativa.

Este fenómeno no es exclusivo de los abogados litigantes; también permea a la administración de justicia y, en general, a muchos funcionarios públicos dentro del contexto jurídico. Es frecuente encontrar providencias judiciales de más de 100 páginas (por decir menos), cuya extensión se justifica, en gran parte, por largos fragmentos de jurisprudencia copiados y citas doctrinales extensas. Al analizarlas detenidamente, descubrimos que ese contenido podría haberse sintetizado en 30 o menos páginas sin perder precisión ni profundidad. Por citar otro ejemplo sencillo y común, es muy normal encontrar fallos de tutela, especialmente aquellos relacionados con la protección del derecho de petición, que se extienden por 10 o incluso 20 páginas. Sin embargo, al analizar su contenido, resulta evidente que buena parte de ese texto es innecesario. Si se eliminan las repeticiones, los apartados superfluos y las citas extensas sin aporte sustancial, la sentencia podría ser redactada con la misma solidez jurídica en apenas dos o tres páginas.

Por eso, resulta indispensable repensar nuestra cultura jurídica. El uso correcto del lenguaje jurídico no debe estar reñido con la claridad, la accesibilidad y la inclusión. Un lenguaje claro no empobrece la argumentación; por el contrario, la fortalece al permitir que más personas comprendan el mensaje jurídico. En muchas ocasiones, menos es más. Y, sobre todo en el ámbito de la justicia, hablar claro también es una forma de garantizar derechos.

Diego López Medina (2018, p. 96) ha manifestado de manera crítica la persistencia de una tradición jurídica que privilegia un estilo retórico impenetrable, conocido coloquialmente como «grecoquimbaya». Este se caracteriza por el uso de oraciones excesivamente largas, tecnicismos innecesarios, latinismos anacrónicos y construcciones en voz pasiva. Tal práctica no solo dificulta la comprensión del discurso jurídico, sino que debilita la legitimidad del sistema judicial, al privar a la ciudadanía de una lectura clara, accesible y democrática del derecho.

López Medina (2018, p. 97) explica que en la cultura popular, nuestros conciudadanos se burlan de la forma relamida de hablar y escribir de los abogados. Nuestros escritos jurídicos están llenos de “palabras cultas” que en realidad son arcaísmos, expresiones en desuso, frases rebuscadas y otras que, incluso, parecen tecnicismos jurídicos sin serlo. A su vez, argumenta que la acumulación de sinónimos, definiciones extensas y lenguaje aparentemente preciso genera ambigüedad, en lugar de reducirla. En otras palabras, más palabras no garantizan mayor claridad; al contrario, la redundancia oscurece el sentido que debería ser evidente.

Como se ha venido sosteniendo, el lenguaje jurídico ha sido, históricamente, un terreno fértil para la pomposidad innecesaria y el uso desmesurado de fórmulas retóricas que, lejos de facilitar la comunicación, la obstaculizan. López Medina cita al escritor Óscar Collazos³ quien dice:

“El ruido excesivo del discurso, el chisporroteo carnavalesco de las palabras, tenía su expresión más acabada en lo que conocemos como literatura grecoquimbaya. Consistía en el ejercicio tiránico del adjetivo sobre el sustantivo: le ceñía la cintura hasta producir su muerte por asfixia. El discurso buscaba calentar los oídos sin importarle si enfriaba o no la inteligencia de quien lo escuchaba. Importaba más la retórica de los efectos que la exposición de las causas. Hablar bonito, con la gesticulación del histrionismo, llegó a ser el estilo de varias generaciones de hombres públicos... Esta especie desapareció de la política, pero dejó uno que otro ejemplar en los bufetes de abogados y en las tertulias de provincias. Algunos litigantes, vivos aún, siguieron rindiendo un homenaje al viejo estilo”. (2018, p.96)

A veces puede encontrarse en los escritos jurídicos de los “jurisconsultos” litigantes expresiones como: “benignísimo - beatísimo juez-magistrado”, “impertérrito”, “benemérito” o “perínclito”, entre otras, las cuales no solo constituyen excesos estilísticos que rayan en lo

³ Ver Collazos, Óscar. “El regreso de la retórica grecoquimbaya”. El Tiempo, 3 de octubre de 2002. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1310046>

arcaico, sino que evidencian una cultura jurídica distante del ciudadano común y de los principios de transparencia, claridad y accesibilidad que deben primar en nuestra profesión.

Este tipo de lenguaje, que bien puede calificarse de reverencial y casi clerical, en muchas ocasiones perpetúa una relación vertical, ritualista y simbólicamente asimétrica entre el abogado y el juez, más cercana a la lógica cortesana antigua que al foro deliberativo del constitucionalismo contemporáneo.

De igual forma y con mayor gravedad, se encuentran expresiones dentro de la administración de justicia que se alejan de una comprensión fácil y sencilla para el ciudadano de a pie y lego en estos caminos del derecho, como por mencionar solo algunos ejemplos véase el siguiente cuadro donde por un lado tendremos expresiones comunes del día a día en una sentencia, pero de difícil entendimiento para alguien alejado del mundo jurídico y además de las letras; y en la otra columna sinónimos en un lenguaje claro y comprensible:

| TÉRMINO TÉCNICO O EN LATÍN | EQUIVALENTE EN LENGUAJE CLARO |
|-----------------------------------|---|
| Corolario | Como consecuencia / Resultado lógico |
| Ratio decidendi | Fundamento jurídico de la decisión |
| Non liquet | No está claro / No hay suficiente claridad |
| Ut supra | Como se dijo antes |
| A quo | Juez o tribunal de primera instancia |
| Ad quem | Juez o tribunal de segunda instancia |
| Ex officio | De oficio / Por iniciativa del juez |
| Sub examine | En análisis / Que se esta examinando |
| Ipsa facto | Automáticamente / De manera inmediata |
| Pristina situación | Situación anterior / Estado original |
| Pretensión resarcitoria | Solicitud de indemnización |
| Litispendencia | Proceso judicial pendiente |
| Sobreseimiento | Archivo del caso / Cierre del proceso sin sanción |
| Ilicitud sobreviniente | Ilegalidad posterior / Nueva causa de ilegalidad |
| In dubio pro reo | En caso de duda, se favorece al acusado |
| Periculum in mora | Riesgo por la demora |
| Lex lata | Derecho vigente / Ley actual |
| Lex ferenda | Propuesta de ley / Derecho que debería ser |
| Acervo probatorio | Conjunto de pruebas |
| Incoar | Iniciar / Empezar (un proceso judicial) |
| Argüir | Argumentar / Explicar / Sostener |
| Iura novit curia | El juez conoce el derecho |
| Ex ante | Desde antes / Antes del hecho |
| Ex pos | Después del hecho |
| Ipsa Jure | De pleno derecho |
| Erga omnes | Frente a todos o respecto a todos |

| | |
|---|--|
| Pigricia de la parte | Descuido, negligencia de la parte |
| onus probandi incumbit actorit | La carga de la prueba le incumbe al actor |
| Nemo auditur propriam turpitudinem allegans | Nadie puede alegar su propia torpeza |
| Contra factum non valet argumentum | Contra los hechos probados, no valen argumentos. |

(Tabla hecha por el autor)

Como advierte López Medina (2018), estos usos lingüísticos no son meramente anecdóticos ni inocuos: refuerzan una jerarquía simbólica que convierte al derecho en un espacio cerrado de poder, inaccesible para quienes más lo necesitan, y distante de su función esencial como herramienta pública para la resolución de conflictos humanos.

Superar esta tradición exige un compromiso ético y profesional con el uso de un lenguaje claro, preciso y respetuoso, pero libre de afectación y grandilocuencia vacía. No se trata de empobrecer el discurso jurídico, sino de dignificarlo mediante formas de expresión que hagan del derecho una práctica comprensible, democrática y al servicio de la ciudadanía, y no una jerga reservada para una casta especializada.

Desde la perspectiva del ejercicio profesional del derecho, la persistencia de una redacción arcaica no solo revela un estilo anacrónico, sino que contribuye a la alienación del ciudadano frente al discurso jurídico, contraviniendo el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia. López Medina enfatiza que el lenguaje jurídico debe acercarse al lector, no alejarlo, y recomienda textos breves, directos y con estructura clara: sujeto-verbo-predicado, voz activa y párrafos cortos.

López Medina (2018), recomienda las siguientes pautas:

- **Redacción breve:** evitar párrafos unioracionales o excesivamente extensos. La fórmula ideal sugerida es de tres oraciones por párrafo, con un promedio de 18 palabras por oración.
- **Primero el problema jurídico:** arrancar con una clara presentación del núcleo del caso o la tesis que se defenderá .
- **Voz activa:** preferir formulaciones en primera persona o con sujeto explícito, en vez de frases impersonales o pasivas.
- **Evitar tecnicismos innecesarios:** usar jergas solo cuando sea imprescindible para la precisión técnica, y explicar los términos si se deben emplear

En síntesis, López Medina nos recuerda que el verdadero refinamiento comunicativo no radica en el uso de palabras complejas, sino en la capacidad de transmitir el sentido del derecho de forma efectiva. Implementar estas recomendaciones es coherente con el mandato de la Corte en la Sentencia T-311 de 2024 y constituye un paso firme hacia una justicia más cercana, comprensible y legítima.

7. Conclusiones

La Sentencia T-311 de 2024 representa un hito jurisprudencial en el contexto colombiano al poner en el centro del debate jurídico la necesidad de implementar el lenguaje claro como una condición para garantizar el acceso efectivo a la justicia y la protección del debido proceso. Al analizar críticamente la decisión de la Corte Constitucional, se evidencia que no se trata solo de un asunto de forma, sino de fondo: el modo en que se comunica el Estado con el ciudadano refleja el grado de inclusión democrática y de respeto por la dignidad humana.

El caso concreto de Guerrero Botina, quien presentó la acción de tutela tras ser declarado infractor de normas urbanísticas mediante un acto administrativo críptico y de difícil comprensión, pone de relieve la persistente tensión entre el lenguaje técnico-burocrático y el derecho de las personas a entender las decisiones que afectan su esfera jurídica. Esta tensión resulta especialmente preocupante en contextos de vulnerabilidad, donde el desconocimiento o la incomprensión del lenguaje jurídico puede traducirse en exclusión, indefensión o pérdida efectiva de derechos fundamentales.

Desde una perspectiva institucional, y haciendo una interpretación extensiva, el llamado de la Corte Constitucional a adoptar un lenguaje claro no puede circunscribirse exclusivamente al ámbito judicial. El deber de comunicarse en términos accesibles compromete a la totalidad de las entidades que integran la administración pública: alcaldías, gobernaciones, inspecciones de policía, superintendencias y demás organismos que mantienen una relación directa con la ciudadanía. En este sentido, la claridad comunicativa debe concebirse como un pilar esencial del buen gobierno, la transparencia institucional y la legitimidad democrática.

En este contexto, el uso de herramientas basadas en IA y tecnologías de procesamiento de lenguaje natural puede constituirse en un aliado estratégico para traducir a lenguaje sencillo, simplificar y adaptar los contenidos jurídicos, sin sacrificar la precisión técnica-jurídica. Su aplicación, debidamente regulada y guiada por principios constitucionales, podría facilitar el acceso a la información pública, fortalecer la comprensión ciudadana y contribuir a una administración más eficaz e inclusiva. Sin embargo, ello debe hacerse bajo parámetros éticos, normativos y de control humano, evitando caer en automatismos o despersonalización del servicio público.

La tecnología debe estar al servicio del lenguaje claro, y no sustituir el criterio ni la responsabilidad del funcionario público. Como lo plantea Botero et al (2024, p. 178), estamos frente a un camino sin retorno; nuestro modo de pensar y forma de vida ahora es parte, para bien o mal, de los avances tecnológicos. Rechazar lo desconocido no es solución,

como tampoco aceptarla sin más; es necesario desarrollar un pensamiento tecnológico crítico, que se incorpore y se adapte al avance de la IA.

La transformación hacia una cultura jurídica más clara, accesible y comprensible requiere una reforma profunda en la enseñanza del Derecho, como lo señala López Medina, superando los modelos arcaicos que privilegian el hermetismo, la oscuridad retórica y la escritura ornamentada, ajena al interés ciudadano. Solo así se podrá construir una justicia verdaderamente inclusiva, que hable el idioma de las personas, no de las élites.

El lenguaje claro no solo es posible: funciona. Pero para que sus beneficios se hagan realidad, es necesario incorporarlo como parte esencial de nuestra cultura jurídica. En los últimos años, múltiples voces han reclamado con insistencia una comunicación jurídica más comprensible en todos los niveles. Sin embargo, estos llamados difícilmente tendrán impacto si quienes ejercen posiciones de liderazgo no se comprometen con el cambio.

Ha llegado el momento de transformar profundamente la forma en que concebimos y practicamos el derecho. Jueces, litigantes, académicos y en general todos los abogados, debemos asumir que escribir y hablar con claridad no es una concesión, sino una obligación profesional. El lenguaje jurídico debe servir para comunicar, no para excluir.

Exijamos claridad en los estrados judiciales, en los despachos, en las oficinas públicas y en las aulas universitarias. Aprovechemos el impulso actual para que el lenguaje claro no sea una tendencia pasajera, sino el inicio de un cambio cultural profundo que nos aleje, de una vez por todas, de la oscuridad innecesaria que históricamente ha rodeado al discurso “grecoquimbaya” - jurídico.

8. Bibliografía

Apa, Máximo J. (2021). *El lenguaje judicial y el derecho a comprender* (artículo). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Departamento de Publicaciones. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/18/el-lenguaje-judicial-y-el-derecho-a-comprender.pdf>

Bourdieu, P. (1991). *El lenguaje y el poder simbólico*. Harvard University Press.

Botero, A., Gamboa, S., y Valdivieso, K. (2024). Reflexiones sobre la inteligencia artificial aplicada a la administración de justicia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 16(33), 160–183. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.16-num.33-2024-4887>

Carrillo de la Rosa, Y. (2024). La validez de las normas jurídicas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 16(32), 131–155. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.16-num.32-2024-4761>

Congreso de Colombia. (1996, 7 de marzo). *Ley 270 de 1996: Estatutaria de la administración de justicia*. Diario Oficial No. 42.745. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html

Congreso de Colombia. (2024, 9 de octubre). *Ley estatutaria 2430 de 2024: Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996 - Estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 52.904. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253156>

Consejo Superior de la Judicatura. (2024, 16 de diciembre). *Acuerdo PCSJA24-12243: Por el cual se adoptan lineamientos para el uso y aprovechamiento respetuoso, responsable, seguro y ético de la inteligencia artificial en la Rama Judicial*. <https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7E%2FAppData%2FUpload%2FPCSJA24-12243.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia T-311 de 2024*. Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-311-24.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia T-067 de 2025*. Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-067-25.htm>

Corte Constitucional. (2010). *Sentencia SU-917 de 2010*. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/SU917-10.htm>

Eco, U. (1995). *Semiótica y filosofía del lenguaje*. Editorial Lumen.

Ferrajoli, L. (2011). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

López Medina, D. (2018). *Manual de escritura jurídica*. Primera Edición. Legis Editores SA <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/wp-content/uploads/2025/04/Manual-de-escritura-juridica.pdf>

Luna Salas, F., Perona, R., & Carrillo de la Rosa, Y. (2023). Impacto y límites de la inteligencia artificial en la práctica jurídica. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 17(2). <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/8773>

Perafán Liévano, B. – Editora. (2021). *Por el derecho a comprender. Lenguaje claro*. Bogotá. Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 2021.

Susskind, R., & Susskind, D. (2017). *The Future of the Professions: How Technology Will Transform the Work of Human Experts*. Oxford University Press.

LA CONFESIÓN COMO MEDIO DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO COLOMBIANO: ANÁLISIS NORMATIVO, PROCESAL Y JURISPRUDENCIAL A LA LUZ DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO (LEY 1952 DE 2019)

Orlando de Jesús Díaz Atehortua¹

Solangie Vanessa Torres Acosta²

Resumen:

La figura de la confesión ha cobrado una especial relevancia en el procedimiento disciplinario, no solo como medio de prueba, sino también como mecanismo que incide directamente en la economía procesal y en la modulación de la sanción. Con la entrada en vigor del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) y su reforma mediante la Ley 2094 de 2021, se incorporó una regulación específica que le otorga un marco normativo propio, diferenciándola de la tradicional remisión al procedimiento penal.

En este contexto, este artículo revisa el alcance jurídico de la confesión disciplinaria, sus requisitos, sus efectos sustanciales y procesales, y su valoración probatoria a la luz de la nueva codificación. Se destacan, además, desarrollos jurisprudenciales recientes que han contribuido a precisar su aplicación, en especial el criterio adoptado por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en el radicado 17001250200020230034701 de 2025, en el que se reconocen beneficios derivados de una confesión rendida en etapa instructiva. Lo anterior permite reflexionar sobre el impacto de esta figura en el fortalecimiento de un modelo garantista, eficaz y respetuoso de los derechos del servidor público.

Palabras clave: Confesión disciplinaria, medios de prueba, procedimiento disciplinario, Código General Disciplinario, beneficios sancionatorios, garantías procesales, jurisprudencia, debido proceso.

¹ Abogado. Conjuez Comisión Nacional de Disciplina. Exmagistrado de la Comisión de Disciplina Judicial Seccional Bolívar. Profesor Universitario.

² Abogada de la Universidad de Cartagena.

Abstract:

Confession has gained particular importance within disciplinary proceedings, not only as a means of evidence but also as a procedural tool that directly influences sanction mitigation and procedural efficiency. With the enactment of the General Disciplinary Code (Law 1952 of 2019) and its amendment by Law 2094 of 2021, confession received a specific and autonomous legal framework, moving away from the previous reliance on criminal procedure rules.

This reflection considers the legal scope of disciplinary confession, its requirements, substantive and procedural effects, and its evidentiary value under the current code. It also highlights recent case law that has contributed to clarifying its application, especially the position adopted by the National Commission of Judicial Discipline in decision No. 17001250200020230034701 of 2025, where benefits were granted following a confession rendered during the investigative stage. These developments invite a broader discussion about the role of confession in reinforcing a disciplinary system grounded in due process, legal certainty, and institutional guarantees.

Keywords: Disciplinary confession, evidentiary means, disciplinary procedure, General Disciplinary Code, sanction benefits, procedural guarantees, case law, due process.

Introducción

La confesión, como figura jurídica, ha desempeñado un papel determinante en la configuración de la verdad procesal dentro de los distintos sistemas normativos. Tradicionalmente asociada al proceso penal y civil, esta manifestación voluntaria del sujeto procesal respecto de hechos, que le son adversos, ha sido considerada un medio probatorio de especial valor al condensar elementos de carga moral, aceptación de responsabilidad y potencial eficiencia en la administración de justicia. No obstante, en el ámbito del derecho disciplinario colombiano, su tratamiento ha sido históricamente fragmentado y subordinado, generando vacíos interpretativos y tensiones en la aplicación de garantías procesales básicas.

Durante la vigencia del anterior Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), la confesión no contaba con una regulación autónoma y debía ser interpretada a través de la remisión normativa al Código de Procedimiento Penal, conforme al principio de integración dispuesto por el artículo 21. Esta situación derivó en una aplicación ambigua del medio probatorio, especialmente en aspectos como la necesidad de defensa técnica, la oportunidad para su práctica, y los efectos jurídicos que producía frente a la tipicidad y sanción disciplinaria. De allí surgieron múltiples interpretaciones, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, algunas de ellas con tendencias restrictivas y otras, más garantistas.

La expedición del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), posteriormente reformado por la Ley 2094 de 2021, significó un avance sustancial en la consolidación normativa del derecho disciplinario como régimen autónomo y especializado. Esta legislación incorporó expresamente a la confesión como medio de prueba independiente, dotándola de un régimen jurídico propio, en el que se precisan sus requisitos, efectos y limitaciones. Uno de los aportes más relevantes consiste en el reconocimiento de beneficios procesales derivados de la confesión oportuna, al permitir una significativa reducción de la sanción cuando esta se presenta en etapas clave del proceso, promoviendo así mecanismos de terminación anticipada compatibles con los principios de economía, celeridad y racionalización del ejercicio del ius puniendi.

En ese contexto, este artículo tiene como propósito central analizar la evolución normativa, doctrinal y jurisprudencial de la confesión como medio de prueba en el derecho disciplinario colombiano, a partir del tránsito de una figura supletoria a una institución procesal con identidad propia. Para ello, se abordará una aproximación conceptual al instituto de la confesión, se contrastará su tratamiento bajo las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, y se estudiará la jurisprudencia reciente proferida por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, en particular la decisión adoptada bajo la ponencia del Magistrado Carlos Arturo Ramírez Vásquez (Rad. No. 17001250200020230034701 de 2025), en la que se reconoce la eficacia atenuadora de una confesión rendida en etapa investigativa, en consonancia con lo previsto en el artículo 162 del nuevo estatuto disciplinario.

Este análisis busca no solo contribuir a la sistematización de la figura de la confesión en clave disciplinaria, sino también valorar si el nuevo diseño normativo consolida un modelo garantista

que asegure la proporcionalidad de la sanción, el respeto al debido proceso y la eficacia en la respuesta del Estado frente a la conducta irregular de sus servidores públicos

Naturaleza jurídica de la confesión en el sistema probatorio colombiano

La confesión, en el contexto procesal colombiano, se concibe como un medio de prueba de carácter personal y directo, a través del cual una de las partes reconoce voluntariamente hechos propios que le resultan desfavorables y que pueden producir consecuencias jurídicas adversas en su contra. Se trata, por tanto, de una manifestación unilateral de voluntad que tiene el potencial de vincular al declarante, siempre que se emita conforme a los requisitos establecidos por la ley. Desde una perspectiva general, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal define la confesión como:

“Una manifestación de voluntad por medio de la cual una parte admite hechos que le son desfavorables y que producen consecuencias jurídicas adversas. Esta debe realizarse de forma libre, consciente y con pleno conocimiento de sus efectos procesales, constituyéndose así en prueba plena cuando se produce dentro de los parámetros exigidos por el ordenamiento jurídico”³

Esta conceptualización resalta dos elementos esenciales para su eficacia probatoria: la voluntariedad de la manifestación y el cumplimiento de los requisitos legales formales y sustanciales. Solo cuando estos elementos concurren, puede considerarse que se está ante una verdadera confesión con efectos jurídicos plenos en el proceso.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), en su artículo 191, establece que:

“Artículo 191. Requisitos de la confesión. La confesión requiere:

- 1. Que el confesante tenga capacidad para hacerla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.*
- 2. Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.*
- 3. Que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.*
- 4. Que sea expresa, consciente y libre.*
- 5. Que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento.*
- 6. Que se encuentre debidamente probada, si fuere extrajudicial o judicial trasladada.*

³ Instituto Colombiano de Derecho Procesal. (2021). *La confesión como medio de prueba*.

La simple declaración de parte se valorará por el juez de acuerdo con las reglas generales de apreciación de las pruebas.”⁴

Esta disposición establece con claridad los presupuestos para su admisibilidad y valoración, entre ellos, la exigencia de expresividad, competencia del funcionario receptor, y la ausencia de vicios del consentimiento, como condiciones mínimas para conferirle valor probatorio.

La doctrina nacional ha coincidido en señalar que la confesión es una figura dual en su naturaleza jurídica: es al mismo tiempo un acto procesal de disposición (al implicar la renuncia tácita a la controversia sobre ciertos hechos) y un medio de prueba autónomo, cuya eficacia debe analizarse bajo los principios de la sana crítica. Esta última exige al juzgador un examen racional, objetivo y fundado de la coherencia, veracidad y contexto de la manifestación confesoria, evitando que esta se convierta en una prueba automática y acrítica.

De este modo, la confesión se sitúa como una herramienta probatoria que, bien manejada, puede servir no solo para establecer con certeza la verdad procesal, sino también para promover la economía procesal, al acortar etapas y delimitar el objeto de la controversia jurídica.

⁴ Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 2012. Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489, 12 de julio de 2012. Artículo 191.

La evolución normativa de la confesión en el procedimiento disciplinario colombiano

La configuración jurídica de la confesión en el derecho disciplinario colombiano ha sido tardía e inicialmente fragmentada. Durante la vigencia del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), esta figura no fue contemplada como un medio de prueba autónomo con estructura propia, lo que llevó a que su aplicación práctica dependiera del principio de integración normativa previsto en su artículo 21, el cual establecía que:

“En los aspectos no regulados en este código, se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Penal, siempre que no sean incompatibles con la naturaleza del derecho disciplinario.”⁵

De esta forma, ante la ausencia de un régimen probatorio detallado en el ámbito disciplinario, la autoridad debía acudir de manera supletoria a las disposiciones del procedimiento penal, inicialmente, la Ley 600 de 2000 y luego la Ley 906 de 2004, generando incertidumbre jurídica respecto a aspectos fundamentales como la oportunidad procesal para rendir la confesión, sus requisitos formales, la validez de su contenido, y los efectos jurídicos derivados de su presentación.

Lo anterior planteaba múltiples tensiones prácticas dado que el derecho disciplinario, aunque comparte ciertos principios con el penal, persigue finalidades distintas; se orienta por principios autónomos —como el de la función pública y la moralidad administrativa— y se estructura sobre una tipicidad sustancial propia. La remisión a una normativa procesal penal, por tanto, no garantizaba soluciones consistentes ni adecuadas a las particularidades del proceso disciplinario.

Un giro significativo ocurrió con la expedición del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), el cual entró en vigencia de forma escalonada y fue posteriormente modificado por la Ley 2094 de 2021, esta nueva legislación introdujo una regulación expresa y autónoma de la confesión como medio de prueba, superando el modelo de remisión supletoria y dotando a la figura de un marco jurídico específico, que define su naturaleza, requisitos, procedimiento y efectos. En particular, el artículo 161 de la Ley 1952 de 2019 establece:

“ARTÍCULO 161. Requisitos de la confesión o aceptación de cargos La confesión o la aceptación de cargos deberán reunir los siguientes requisitos:

- 1. Se hará ante la autoridad disciplinaria competente para instruir, juzgar o ante el comisionado o designado.*
- 2. La persona deberá estar asistida por defensor.*

⁵ Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Diario Oficial No. 44.708, 5 de febrero de 2002. Artículo 21.

3. La persona será informada sobre el derecho a no declarar contra sí misma, y de las garantías consagradas en el artículo 33 de la Constitución Política y de los beneficios y de las rebajas de las sanciones contempladas en este código.

4. La autoridad disciplinaria ante la cual se realice la aceptación de cargos, deberá constatar que la misma se hace en forma voluntaria, consciente, libre, espontánea e informada.

PARÁGRAFO. En la etapa de investigación o juzgamiento, el disciplinable podrá confesar o aceptar su responsabilidad respecto de los hechos disciplinariamente relevantes enunciados en la apertura de la investigación o en los cargos formulados en el pliego.”⁶

Este nuevo diseño normativo también impone condiciones de validez para la confesión, exigiendo su formulación expresa, dentro de los momentos procesales definidos, y —en contraste con lo dispuesto por la Ley 734 de 2002— bajo la asistencia obligatoria de un defensor, ya sea designado por el investigado o provisto por la autoridad (estudiante de consultorio jurídico o defensor del pueblo), conforme a las garantías del debido proceso.

Esta reforma normativa fortalece el carácter garantista del procedimiento disciplinario, en tanto parte de la premisa de que quien decide confesar en un proceso de naturaleza sancionadora debe contar con un marco jurídico claramente delimitado, que asegure la protección de sus derechos fundamentales. En contextos en los que está en juego la imposición de sanciones que pueden afectar gravemente el ejercicio de funciones públicas o la carrera administrativa, la admisión de responsabilidad no puede desligarse del cumplimiento estricto de garantías procesales como la asistencia técnica, el principio de contradicción y el acceso efectivo a la defensa.

Por su parte, la consagración de la confesión como medio de prueba plenamente regulado y con un régimen jurídico autónomo, representa una ruptura con la práctica anterior de remisión supletoria al Código de Procedimiento Penal, basada en el principio de integración normativa. En efecto, el artículo 149 de la Ley 1952 de 2019 establece expresamente que:

“Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, los cuales se practicarán de acuerdo con las reglas previstas en este Código.

Los indicios se tendrán en cuenta al momento de apreciar las pruebas, siguiendo los principios de la sana crítica.

⁶ Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952 de 2019. Por la cual se expide el Código General Disciplinario. Diario Oficial No. 50.843, 28 de enero de 2019. Artículo 162.

Los medios de prueba no previstos en esta ley se practicarán de acuerdo con las disposiciones que los regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.”⁷

Más allá de su carácter probatorio, la Ley 1952 de 2019 reconoce a la confesión un valor funcional sustantivo dentro del procedimiento disciplinario, al configurarla como un mecanismo de justicia anticipada que favorece la eficacia procesal y el reconocimiento temprano de responsabilidad. Esta figura no solo contribuye al esclarecimiento de los hechos de manera más ágil, sino que también estimula la colaboración del disciplinado mediante el otorgamiento de beneficios jurídicos concretos, consolidando así una relación más equilibrada entre el interés público y los derechos del investigado.

En esa línea, el nuevo Código General Disciplinario no se limita a consagrar la confesión como un medio de prueba autónomo, sino que le atribuye una función estratégica dentro del modelo de justicia administrativa sancionadora. Esta doble dimensión –probatoria y funcional– responde a criterios de racionalidad legislativa, pues reconoce el valor del acto confesional como mecanismo de descongestión procesal y de pronta terminación del procedimiento, sin mengua de las garantías fundamentales del disciplinado. Así, el legislador premia el comportamiento colaborativo con reducciones sustanciales en la sanción, siempre que la confesión se rinda con observancia plena del debido proceso y de manera libre, voluntaria y con asistencia de defensa técnica.

Esta regulación se materializa expresamente en el artículo 163 de la Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021, el cual establece:

“Si al momento de instalar la audiencia el disciplinado acepta la responsabilidad que se le imputa en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos, la autoridad disciplinaria inmediatamente la evaluará y, de ser procedente, suspenderá la audiencia por el término de diez (10) días para proferir el fallo sancionatorio.

Al momento de dosificar la sanción la autoridad disciplinaria deberá disminuir la sanción de inhabilidad, suspensión o multa hasta en una tercera parte de la sanción a imponer.

El anterior beneficio no afectará los mínimos establecidos para cada tipo de sanción.”⁸

Esta disposición no solo incorpora un incentivo sustancial para que el disciplinado reconozca su responsabilidad en etapas procesales definidas, sino que también refuerza principios esenciales como la celeridad, la eficiencia institucional, la proporcionalidad sancionadora y el debido proceso. Al establecer un marco normativo claro para la valoración de la confesión, se supera el esquema anterior de remisión supletoria al procedimiento penal –frecuente bajo la

⁷ Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952 de 2019. Por la cual se expide el Código General Disciplinario. Diario Oficial No. 50.843, 28 de enero de 2019. Artículo 149.

⁸ Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952 de 2019. Por la cual se expide el Código General Disciplinario. Diario Oficial No. 50.843, 28 de enero de 2019. Artículo 163.

vigencia de la Ley 734 de 2002– y se avanza hacia un diseño jurídico coherente, autónomo y garantista.

Al respecto, Pacheco Ruiz (2019) resalta que:

*“La Ley 1952 de 2019 introduce una transformación sustancial en el tratamiento de la confesión, al reconocerle un régimen legal autónomo, con efectos procesales propios y vinculantes. Deja de ser un recurso marginal para convertirse en un mecanismo eficaz de terminación anticipada y de modulación de la sanción, dotado de garantías esenciales como la defensa técnica obligatoria”.*⁹

En consecuencia, el cambio introducido por el legislador no es meramente estructural, sino que comporta una transformación funcional de la confesión dentro del procedimiento disciplinario. Esta figura deja de ser entendida como una simple manifestación unilateral de admisión, para consolidarse como un mecanismo procesal con vocación garantista y resolutive, capaz de facilitar una justicia disciplinaria más célere y eficaz, sin desmedro de los derechos del investigado.

Este rediseño legal robustece las garantías del debido proceso, optimiza la eficiencia institucional y refuerza la necesidad de una intervención estatal proporcionada, racional y conforme al principio de legalidad. A partir de ello, resulta pertinente examinar los principios que rigen la aplicación y valoración de la confesión en el ámbito disciplinario, en tanto orientan su correcta operatividad dentro del sistema sancionador

⁹ Pacheco Ruiz, Zoranny. (2019). La confesión como medio probatorio en Derecho Disciplinario y sus cambios sustanciales en el nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). Revista Jurídica UPC, (25), pp. 89–103.

Principios que rigen la confesión en el derecho disciplinario

La confesión, como acto procesal mediante el cual el investigado admite hechos que le son desfavorables y que pueden dar lugar a la imposición de una sanción, debe ser valorada dentro de un marco normativo que garantice la coherencia con los principios fundamentales del derecho disciplinario. Lejos de entenderse como una simple manifestación espontánea de responsabilidad, su eficacia jurídica y legitimidad procesal están condicionadas por un conjunto de principios rectores que definen su validez, interpretación y efectos dentro del procedimiento sancionador.

Entre los principios más relevantes que enmarcan la aplicación de la confesión en la acción disciplinaria, destacan los siguientes:

a) Principio de legalidad

El principio de legalidad es el eje estructural de toda actuación sancionadora del Estado y, por tanto, rige también la confesión como medio de prueba. De acuerdo con este principio, las consecuencias jurídicas derivadas de una confesión sólo pueden operar si su procedimiento, condiciones y efectos han sido expresamente regulados por la ley. En el contexto colombiano, el artículo 162 de la Ley 1952 de 2019 define de forma clara los momentos en que puede rendirse la confesión y los beneficios sancionatorios que de ella se derivan, lo cual otorga seguridad jurídica al disciplinado y limita cualquier discrecionalidad por parte de la administración.

b) Principio de voluntariedad

La confesión debe ser un acto libre, consciente y voluntario. Cualquier manifestación obtenida bajo coacción, presión indebida o engaño carece de validez y contraviene el principio de autonomía de la voluntad. Este postulado encuentra respaldo en el artículo 33 de la Constitución Política, que consagra el derecho de toda persona a no autoincriminarse, así como en la jurisprudencia disciplinaria que insiste en que la confesión debe realizarse en condiciones de plena libertad y con garantías procesales efectivas.

c) Principio de contradicción

En virtud del principio de contradicción, la confesión como medio de prueba no puede considerarse aislada ni automática en sus efectos. Su valor probatorio debe ser confrontado con el resto del acervo probatorio dentro del expediente disciplinario, y la parte investigada debe tener la posibilidad de controvertir su interpretación o alcance. Esto se articula con la regla de la sana crítica y el principio de unidad de la prueba, conforme al cual ningún elemento probatorio puede ser valorado de manera fragmentada o desconectada del conjunto de la actuación.

d) Principio de defensa

El derecho a la defensa técnica y material constituye una garantía mínima que reviste especial importancia en la práctica de la confesión. Si bien bajo la Ley 734 de 2002 la presencia del abogado defensor era facultativa en varias etapas del procedimiento, la Ley 1952 de 2019 elevó esta garantía al exigir la intervención obligatoria del apoderado cuando el disciplinado decide acogerse a la confesión como mecanismo de terminación anticipada o de nombrar un defensor adscrito a la Defensoría del Pueblo o un estudiante de Consultorio Jurídico. Esta exigencia no sólo robustece el valor probatorio de la confesión, sino que protege al investigado de posibles desequilibrios procesales.

e) Principio de proporcionalidad

Finalmente, el principio de proporcionalidad se proyecta en los efectos jurídicos derivados de la confesión. En reconocimiento de la colaboración del disciplinado con la administración de justicia, la ley prevé una reducción de la sanción como estímulo para quien decide admitir responsabilidad en etapas tempranas del proceso. De esta manera, la confesión opera no solo como un medio de prueba, sino como un criterio de modulación de la respuesta sancionadora estatal, en armonía con los fines preventivos, retributivos y restaurativos del derecho disciplinario.

La eficacia de la confesión en el derecho disciplinario: aportes jurisprudenciales recientes bajo la Ley 1952 de 2019

La consolidación jurisprudencial de la confesión como un mecanismo válido para la dosificación de la sanción disciplinaria encuentra un referente relevante en la providencia proferida por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (Rad. 17001250200020230034701), con ponencia del Magistrado Carlos Arturo Ramírez Vásquez, en la cual se reconoció la posibilidad de aplicar una sanción inferior al mínimo legal previsto, cuando concurren circunstancias particulares como la confesión oportuna y sustancial.

En dicha sentencia, el Magistrado advierte que el simple hecho de aplicar una rebaja por confesión partiendo de una base sancionatoria superior al mínimo legal, sin una motivación suficiente, vulnera los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Por ello, en línea con la Ley 1952 de 2019, se resalta que la rebaja por confesión debe calcularse a partir de la sanción mínima, no de una pena agravada arbitrariamente. Así lo expresa la providencia:

“En escenarios de confesión o aceptación de cargos este análisis es imprescindible, pues los beneficios consagrados en el artículo 162 del C.G.D., consistentes en la disminución a la mitad de la sanción si se produce en etapa de investigación, o de una tercera parte de ocurrir en la fase de juzgamiento, deben partir en orden lógico de las consideraciones en punto de las circunstancias que específicamente convergen al caso concreto, para luego aplicar la rebaja correspondiente por virtud del acto confesional”¹⁰

Este razonamiento se refuerza al analizar los antecedentes legislativos del artículo 163 del Código General Disciplinario. En particular, el Magistrado subraya que en el texto original del proyecto de ley figuraba una cláusula que prohibía expresamente aplicar disminuciones por debajo de los mínimos legales. Sin embargo, esta fue eliminada intencionalmente por el legislador para dotar de verdadera eficacia y atractivo a la figura de la confesión. Así lo señala la providencia:

“La posible discusión que podría suscitarse en torno a la posibilidad o no de aplicar disminuyentes incluso, acudiendo a parámetros que estén debajo del mínimo legal establecido, queda zanjada al revisar los antecedentes de la Ley 1952 de 2019, de los que se evidencia que fue justamente esta la pretensión legislativa”¹¹

Como consecuencia, la Comisión Nacional modificó el fallo de primera instancia, fijando una sanción de quince (15) días de suspensión, por debajo del mínimo legal previsto, un (1) mes, en reconocimiento a la confesión rendida en etapa de investigación, sin que ello vulneraría el principio de legalidad. El fundamento de esta determinación es claro: la norma no prohíbe esa

¹⁰ Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Magistrado Ponente: Carlos Arturo Ramírez Vásquez. Sentencia del 27 de septiembre de 2024. Radicado No. 17001250200020230034701. p. 11.

¹¹ Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Magistrado Ponente: Carlos Arturo Ramírez Vásquez. Sentencia del 27 de septiembre de 2024. Radicado No. 17001250200020230034701. p. 12.

reducción y, por el contrario, el espíritu del legislador promueve una sanción proporcional que incentive la colaboración procesal, contribuya al esclarecimiento de los hechos y optimice los recursos del sistema disciplinario.

Este precedente evidencia un cambio sustancial en la praxis disciplinaria colombiana: la confesión no sólo tiene valor probatorio, sino que se convierte en un vehículo para la construcción de decisiones más razonables, eficaces y garantistas, alineadas con los principios rectores del proceso sancionador y con el modelo constitucional de debido proceso administrativo.

En definitiva, la sentencia del Magistrado Ramírez Vásquez se constituye en un hito que aclara el alcance normativo de la figura de la confesión y reafirma su impacto real en la determinación de la sanción, dotándola de contenido práctico y normativo en favor de un *ius puniendi* más equilibrado y respetuoso de la dignidad humana.

Conclusión

La evolución normativa de la confesión como medio de prueba en el procedimiento disciplinario colombiano refleja un proceso de maduración jurídica orientado a dotar de coherencia y garantías a una figura que históricamente había sido tratada de manera subsidiaria. Con la entrada en vigor del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), se abandona el modelo supletorio que remitía al proceso penal, para consolidar un régimen autónomo con reglas claras sobre oportunidad, requisitos formales, intervención de la defensa técnica y beneficios sustantivos.

Desde esta nueva configuración, la confesión deja de ser una simple manifestación de admisión para convertirse en una herramienta funcional que articula la eficiencia institucional con la salvaguarda de los derechos fundamentales del investigado. La exigencia de que esta se rinda en condiciones de legalidad, voluntariedad y con plena asesoría jurídica, no solo robustece su valor probatorio, sino que garantiza la legitimidad del procedimiento sancionador.

Asimismo, la jurisprudencia disciplinaria reciente —particularmente la desarrollada por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial— ha contribuido a delimitar los alcances prácticos de la confesión, reiterando que los beneficios previstos legalmente deben aplicarse con base en criterios de racionalidad y proporcionalidad, y no como actos discrecionales del operador jurídico. La decisión de permitir reducciones sancionatorias incluso por debajo de los mínimos legales, cuando se verifiquen los supuestos fácticos y procesales exigidos, representa un avance significativo en la comprensión del *ius puniendi* disciplinario dentro de un marco garantista.

En este sentido, la confesión disciplinaria, lejos de constituir una simple formalidad, se erige como un mecanismo procesal con potencial de conciliación entre la eficacia estatal y el respeto por los derechos del sujeto disciplinado. Esta transformación normativa y jurisprudencial exige; por tanto, una praxis rigurosa, responsable y coherente por parte de los operadores jurídicos, que reconozca la dimensión sustantiva de la figura y su contribución a un modelo sancionador más justo, proporcional y eficiente.

Referencias Bibliográficas

Comisión Nacional de Disciplina Judicial. (2024). Sentencia Radicado No. 17001250200020230034701. M.P. Carlos Arturo Ramírez Vásquez.

https://www.cnj.gov.co/sites/default/files/2024-04/CNJ_12996_2024.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6384>

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98263>

Gaceta del Congreso de la República. (2015). Proyecto de Ley 195 de 2014 (Cámara) - 55 de 2014 (Senado). Gaceta No. 276.

https://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=9&p_numero=276&p_consec=41906

Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP). (2021). La confesión como medio de prueba.

<https://icdp.org.co/la-confesion-como-medio-de-prueba/>

Pacheco Ruiz, Z. (2019). La confesión en el proceso disciplinario: análisis del Código General Disciplinario. *Revista Jurídica UPC*, (18), 129–145.

<https://revistas.upc.edu.co/index.php/revistajuridica/article/view/510>

LA CONCILIACIÓN EN LA LEY 1123 DE 2007: UNA APROXIMACIÓN DEONTOLÓGICA A LOS FINES ESENCIALES DEL ESTADO

Edgardo Manuel Román Elles¹ Angie

Catalina Correa González² Leonardo

Antonio Rivas Todaro³ **Resumen:**

El presente artículo estudia de manera detallada el proceso disciplinario establecido mediante la Ley 1123 de 2007, en la cual se investigan abogados cuando incurren en una falta disciplinaria y faltan a sus deberes legales en el ejercicio de su profesión, y se analiza el impacto que puede tener la conciliación en este escenario. El proceso disciplinario busca garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado mediante el ejercicio ético de la profesión del derecho. Esencialmente, tiene por finalidad mantener la moralidad administrativa y garantizar la confianza pública en la administración de justicia. Sin embargo, la aplicación exegética de la ley mencionada ha derivado en la pérdida de confianza frente al resarcimiento de los daños sufridos por quienes acuden al proceso en calidad de quejosos, pues se ha evidenciado que muchos acuden con la finalidad de obtener la devolución de dineros pagados. La presente investigación tiene un enfoque cualitativo de carácter documental, con énfasis en el análisis de la ley y la constitución, particularmente en los fines del Estado. Para ello se identifican los fines esenciales del Estado que inciden en el marco del derecho disciplinario⁴. Se analiza de manera crítica la deontología del proceso disciplinario dispuesto en la Ley 1123 de 2007, su correspondencia con los fines esenciales del Estado y el impacto de la conciliación en el desarrollo de las investigaciones disciplinarias contra abogados, para que la conciliación sea un medio que fortalezca el Estado de Derecho en Colombia y promueva la reparación integral de los derechos de los ciudadanos.

Palabras clave: Conciliación; deontología; fines esenciales del Estado; ética.

¹ Magistrado de la Comisión Seccional de Bolívar. Abogado. Magister en Conflicto Social y Construcción de Paz. Especialista en Contratación Estatal. Especialista en Derecho. Roman032715@gmail.com ORDIC: <https://orcid.org/0009-0000-1681-3741>

² Abogada de la Dirección Técnica de Asuntos Nacionales del Instituto Nacional Agropecuario (ICA). Abogada. Candidata a magister en Derecho, Gobierno y Gestión de la Justicia de la Universidad de los Andes. ac.correa10@uniandes.edu.co ORDIC: <https://orcid.org/0009-0003-2839-2448>

³ Oficial mayor de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar. Abogado. Especialista en Procedimiento Penal Constitucional y Justicia Militar. Candidato a magister en Derecho, Gobierno y Gestión de la Justicia de la Universidad de los Andes. l.rivast@uniandes.edu.co ORDIC: <https://orcid.org/0009-0007-6738-6699>

⁴ Artículo 2. Constitución Política de Colombia. (1991).

Abstract:

This article provides a detailed study of the disciplinary process established by Law 1123 of 2007, which investigates lawyers when they commit a disciplinary offense and fail to fulfill their legal duties in the practice of their profession. It also analyzes the potential impact of conciliation in this context. The disciplinary process seeks to ensure compliance with the essential purposes of the State through the ethical practice of the legal profession. Its purpose is to maintain administrative morality and guarantee public confidence in the administration of justice. However, the exegetical application of the law has resulted in a loss of confidence in the compensation for damage suffered by those who resort to the process as plaintiffs, as has been shown that many seek the return of monies paid to represent their interests. This research takes a qualitative, documentary approach, with an emphasis on the analysis of the law and the Constitution, particularly regarding the purposes of the State. To this end, the essential purposes of the State that impact the framework of disciplinary law are identified. This critical analysis examines the ethics of the disciplinary process established in Law 1123 of 2007, its relevance to the essential purposes of the State, and the impact of prejudicial and judicial conciliation on the conduct of disciplinary investigations against lawyers. Consequently, this research proposes to study the ethics of disciplinary law and its relevance to the essential purposes of the State, so that conciliation can be a means to strengthen the rule of law in Colombia and promote the comprehensive reparation of citizens' rights.

Keywords: Conciliation; ethics; essential purposes of the State; ethic.

1. Introducción

El procedimiento disciplinario dispuesto en la Ley 1123 de 2007 es un mecanismo fundamental para garantizar el ejercicio ético de la profesión del derecho en Colombia; busca proteger tanto la integridad de la profesión como la confianza de la sociedad en la administración de justicia. Sin embargo, hemos observado cómo su aplicación rigurosa ha dado cuenta de limitaciones significativas en relación con la reparación efectiva de los derechos de los ciudadanos que resultan perjudicados por el ejercicio irregular de la profesión del derecho. Particularmente, frente a los quejosos que acuden al proceso disciplinario con la expectativa de obtener la restitución de honorarios pagados o pagos recibidos por las gestiones adelantadas, al no recibir dicho resarcimiento, se mina la confianza institucional y el rol de los abogados en la sociedad. Esta situación ha derivado en una erosión de la confianza ciudadana respecto a la efectividad del derecho disciplinario como herramienta para lograr los fines esenciales del Estado. En efecto, es necesario lograr garantizar que el ejercicio de la profesión del derecho sirva efectivamente a los intereses de la sociedad y contribuya al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Esta problemática se ha evidenciado en diferentes escenarios en los que la sanción al profesional del derecho no se traduce precisamente en la reparación del afectado, lo que cuestiona la legitimidad del Estado, llevándonos a pensar acerca del diseño actual del proceso disciplinario: si bien cumple con su función sancionatoria, también resulta insuficiente para materializar los fines esenciales del Estado establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia. Al considerar que el derecho disciplinario, desde su concepción deontológica, debe trascender la mera función sancionatoria para promover la confianza ciudadana en la administración de justicia y fortalecer las instituciones, contribuyendo así a la prosperidad general y la efectividad de los principios constitucionales que lo orientan. Además, la incorporación de mecanismos como la conciliación en el ámbito del derecho disciplinario podría promover el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, mediante alternativas que integren la función preventiva y correctiva del derecho disciplinario con la satisfacción del legítimo interés de aquellos ciudadanos que acuden a la Jurisdicción Disciplinaria en busca de una reparación, promoviendo una justicia íntegra y participativa.

La presente investigación analizará la viabilidad de incorporar la conciliación como un mecanismo complementario en el proceso disciplinario establecido en la Ley 1123 de 2007, desde una perspectiva deontológica que estudie su correspondencia con los fines esenciales del Estado. Para ello, se revisarán los fundamentos históricos y normativos de la conciliación en Colombia, identificando su evolución y su posible aplicación en el derecho disciplinario. Además, se analizará la deontología del derecho disciplinario y su relación con los fines esenciales del Estado, identificando cómo la incorporación de la conciliación podría fortalecer su aplicación. Por último, se propondrán alternativas concretas para la implementación de la conciliación en los procesos

disciplinarios contra abogados, para promover la capacidad preventiva y correctiva del sistema y fortalecer el Estado de Derecho en Colombia.

2. Diseño metodológico y planteamiento del problema de investigación

La investigación tiene un alcance exploratorio que busca introducir a la conciliación como un mecanismo efectivo para garantizar los fines esenciales del Estado en aplicación del procedimiento disciplinario establecido en la Ley 1123 de 2007. Tendrá un enfoque cualitativo de tipo documental. En esta medida primero se hará una revisión íntegra de la conciliación prejudicial y judicial en Colombia en relación con el proceso disciplinario dispuesto en la Ley 1123 de 2007. Luego, en segundo lugar, se analizará la deontología del derecho disciplinario. Para pasar en tercer lugar a identificar los fines esenciales del Estado en relación con el derecho disciplinario. Se concluirá con una propuesta acerca de los beneficios que conllevaría la aplicación de la conciliación prejudicial y judicial en el proceso disciplinario de la Ley 1123 de 2007 y su correspondencia con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La conciliación es un mecanismo reglamentado en Colombia inicialmente por la Ley 640 de 2001 y posteriormente desarrollada como Estatuto en la Ley 2220 de 2022. En efecto, se trata de un proceso mediante el cual dos o más personas en conflicto, logran restablecer su relación, a través de un tercero al que se le denomina conciliador (Guzmán Barrón, 1999). Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos son herramientas que complementan y modernizan a la justicia ordinaria, precisamente en países como Colombia donde el nivel de litigiosidad es tan alto, manejar las diferencias, la autogestión y el tratamiento de los conflictos sociales, para llegar a soluciones ágiles y equitativas que permitan construir una cultura social basada en el diálogo, el respeto y la tolerancia. Facilitar el acceso a la justicia y lograr la descongestión de los despachos judiciales mediante el manejo de las diferencias en un escenario de equidad (Revelo Trujillo, 2019).

Este contexto nos lleva a cuestionarnos acerca de la integración de la conciliación en el proceso disciplinario dispuesto en la Ley 1123 de 2007, contribuiría a la descongestión judicial y cumplir con los fines y principios del Estado.

En ese orden, la investigación responderá a la pregunta de si la conciliación es un mecanismo efectivo, para lograr garantizar los fines esenciales del Estado en desarrollo de los procesos disciplinarios en el marco de la Ley 1123 de 2007 y así lograr la reparación integral de los derechos de los ciudadanos, contribuyendo a fortalecer el Estado de Derecho y restaurando la confianza pública en la administración de justicia. Para responder a esta problemática es necesario hacer una revisión documental, que dé cuenta sobre estudios en la Jurisdicción Disciplinaria en Colombia y si existen alternativas para fortalecer el acceso a la justicia.

3. La conciliación

Para iniciar esta investigación es ineludible mencionar que, desde los orígenes de la vida en sociedad, la convivencia humana ha estado acompañada de una serie de problemáticas cotidianas relacionadas con la justicia, derivadas de necesidades fundamentales como el acceso al empleo, la vivienda, la propiedad, las relaciones familiares, entre otros aspectos estructurales de la vida social. En respuesta a estos conflictos, las organizaciones sociales han diseñado e implementado diversos mecanismos orientados a su resolución y a la promoción de una convivencia armónica. Tales mecanismos comprenden tanto vías formales como informales, todas orientadas a la resolución pacífica de las controversias.

Una de las alternativas para la resolución de conflictos es la conciliación, entendida como el proceso mediante el cual dos o más personas en desacuerdo logran restablecer su relación con la intervención de un tercero neutral, denominado conciliador (Guzmán Barrón, 1999). Aunque en la actualidad suele percibirse como un mecanismo novedoso dentro de los sistemas jurídicos, la conciliación ha estado presente en diversas culturas a lo largo de la historia, como en Mesopotamia, la antigua Grecia, Roma, China, Japón y en múltiples comunidades africanas, entre otras, denotando una forma de evitar la violencia entre los pueblos y las disputas para que se solucionaran de manera pacífica (Amador et al., p. 15-19). Evidenciando que se trata de un instrumento histórico que promueve la solución de controversias a partir de la autonomía, la voluntariedad de las partes y la autogestión del conflicto.

Colombia no ha sido ajena al uso de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos. Por el contrario, incluso antes de la promulgación de la Constitución de 1991, ya se identificaban antecedentes normativos que incorporaban esta figura. Un ejemplo temprano se encuentra en la Ley 13 de 1825, cuyo artículo 9 establecía la audiencia de conciliación como un requisito previo para acceder a la jurisdicción civil, eclesiástica o militar. En dicho procedimiento, las partes exponían sus razones ante el alcalde, quien procuraba alcanzar una solución mediante una “conciliación amigable” (Amador et al., p. 21).

Asimismo, en el ámbito laboral, la Ley 120 de 1921 incluyó la conciliación como herramienta para resolver conflictos colectivos de trabajo. Posteriormente, esta figura fue retomada en el Código Procesal del Trabajo mediante el Decreto 4133 de 1948, ampliando su aplicación a los conflictos individuales laborales. En el campo del derecho de familia, la conciliación fue introducida en Colombia por la Ley 1 de 1976 y consolidada en normas posteriores como el Decreto 2737 de 1989, que creó las Comisarías de Familia y les otorgó competencia para intervenir en disputas relacionadas con obligaciones alimentarias, entre otras (Amador et al., p. 22).

Ahora bien, con el auge que experimentaron los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en la década de los años noventa del siglo pasado, y en particular la

conciliación, Colombia se convirtió en el primer país de Latinoamérica en elevar esta figura a rango constitucional como una forma válida de administrar justicia. (Peña Sandoval, p. 1). En efecto, el artículo 116 de la Constitución Política estableció que, además de las autoridades judiciales, ciertos particulares como los conciliadores contarían con la facultad de administrar justicia de manera transitoria, conforme a términos fijados por la ley. De esta forma, la conciliación se consolidó como una alternativa legítima y complementaria al sistema judicial formal.

A partir de este momento, el ordenamiento jurídico colombiano comenzó a incorporar la conciliación en múltiples áreas del derecho en las que era posible identificar la existencia de asuntos que podrían ser objeto de autogestión. De esta forma, la primera Ley que la contempló tras la promulgación de la Constitución Política de 1991 fue la Ley 23 de 1991, que la propuso como una alternativa frente a los problemas de congestión judicial que aquejaban al sistema. No obstante, esta concepción inicial fue evolucionando, y con la expedición de la Ley 446 de 1998, la conciliación pasó a ser entendida como una verdadera alternativa de resolución de conflictos, cuya finalidad trasciende la descongestión judicial, al posicionarse como una herramienta autónoma para la solución pacífica de controversias (Peña Sandoval, p. 3-4).

Posteriormente, con base en la experiencia adquirida mediante las leyes mencionadas, se expidió la Ley 640 de 2001, cuyo objetivo fue reorganizar el procedimiento de conciliación y precisar aspectos que presentaban vacíos en la legislación previa. Esta norma amplió el alcance de la conciliación y le otorgó un mayor desarrollo como requisito de procedibilidad en diversas áreas del derecho (Amador et al., p. 29).

Finalmente, tras haber sido objeto de múltiples modificaciones, la Ley 640 de 2001 fue derogada y reemplazada por la Ley 2220 de 2022, norma que configuró el nuevo Estatuto de Conciliación en Colombia y cuya entrada en vigor se produjo el 30 de diciembre de 2022. Este estatuto representa la respuesta del Estado colombiano a compromisos internacionales asumidos como Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), particularmente en lo relativo a mejorar el acceso a la justicia de los habitantes de los Estados miembros mediante la promoción y el uso de métodos alternativos de solución de conflictos (Marimón Pimienta, 2025).

Adicionalmente, la nueva normativa tuvo como propósito unificar las disposiciones vigentes en materia de conciliación y actualizar su marco regulatorio. Entre los cambios introducidos se destacan: i) modificó la concepción de la conciliación, al dejar de considerarla un Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos (MASC) para reconocerla como un Mecanismo de Resolución de Conflictos (MRC); ii) la regulación de la conciliación virtual; iii) la obligación impuesta a los notarios de crear centros de conciliación en caso de que deseen prestar el servicio de conciliación en derecho; iv) el fortalecimiento de la función de inspección, vigilancia y control a cargo del Ministerio de Justicia sobre los centros de conciliación; v) la reglamentación de

aspectos procedimentales orientados a optimizar la eficacia de este mecanismo (Marimón Pimienta, 2025).

En suma, los Métodos de Resolución de Conflictos (MRC), y en particular la conciliación, se erigen como herramientas esenciales para facilitar el acceso a la administración de justicia, brindando a los ciudadanos la oportunidad de resolver sus diferencias por sí mismos o con la asistencia de un tercero, sin necesidad de activar todo el aparato judicial (Ministerio de Justicia y del Derecho, s. f.). La conciliación, arraigada tanto en prácticas históricas de diversas culturas como en la evolución normativa colombiana, ha demostrado su eficacia y pertinencia para dirimir disputas de manera pacífica, fomentando la autonomía de las partes, la comunicación y la reconstrucción del tejido social. No obstante, su aplicación en el ámbito del derecho disciplinario aún no ha sido plenamente reconocida, pese a que este campo, orientado a la protección del interés público y la preservación de la legitimidad social de la profesión, podría beneficiarse de un esquema conciliatorio que, sin menoscabar el carácter preventivo y correctivo de la Ley 1123 de 2007 y del derecho disciplinario, permita abordar ciertos conflictos de manera más ágil, restaurativa y de forma participativa, contribuyendo así al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

4. La deontología en el derecho disciplinario

Con esta base sobre el papel de la conciliación en nuestro ordenamiento jurídico, resulta pertinente abordar la deontología en el derecho disciplinario, para explorar cómo los principios éticos que la sustentan se conectan con la búsqueda de justicia, la armonía social y la correcta actuación profesional. Pues bien, la deontología según Real Academia Española es la parte ética que trata de los deberes, especialmente de los que rigen una actividad profesional (Real Academia Española, s. f.). Nos referimos entonces a lo justo, a lo adecuado, en efecto se busca armonía entre la actividad profesional realizada y la sociedad. Su propósito es lograr mecanismos funcionales de organización y gobernanza social que permitan el desarrollo de las sociedades, mediante el ejercicio ético de las diferentes profesiones que intervienen en una sociedad.

La ética se constituye como el pilar fundamental en el que se construye el derecho disciplinario, Maritain en efecto describe que su enfoque se centra en: “hacer al hombre más verdaderamente humano [...] manifestar su grandeza original haciéndolo participar en todo cuanto puede enriquecerle en la naturaleza y en la historia” (1966, p. 12). Esto coincide de manera completa con el fin esencial del Estado de promover la prosperidad general.

Entonces cuando hablamos de deontología, nos referimos a la ciencia del deber ser acerca un comportamiento; particularmente en el ejercicio de la profesión del derecho se trata de una: “disciplina nutre a la otra, pues la ética al crear hábitos, costumbres y modelos de conducta, lo

hace basada en la construcción de deberes, esto justamente hacia la ética aplicada, y desarrollándose en el escenario profesional” (Galvis Martínez & Torres-Torres, 2023).

En ese orden, las profesiones en la sociedad deben cumplir ciertas expectativas, están son predisposiciones que asumen las sociedades a partir de sus costumbres, hábitos y modelos de construcción social. Hablar de la deontología es reconocer la ética como factor esencial para su construcción, pues se debe a lo que una sociedad considera y acepta como válido (Galvis Martínez & Torres-Torres, 2023).

Este artículo se centra en el rol del abogado en la sociedad y debe entenderse que la naturaleza del proceso disciplinario que se sigue contra los abogados busca proteger el adecuado ejercicio de la profesión y garantizar la confianza pública en la administración de justicia. Además, el abogado, dentro de sus funciones sociales, tiene la obligación cívica de contribuir como mediador en la resolución de los conflictos que surgen en la comunidad. Esto se desarrolla en aplicación del principio de solidaridad establecido en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia.

Entonces, frente al artículo mencionado, es necesario precisar que la deontología se encuentra presente y surge en este contexto, donde precisamente se faculta a los abogados como mediadores de conflictos. Sin embargo, cuando estos atentan contra los fines y principios del Estado, faltando a sus deberes profesionales, es necesario que el Estado controle el ejercicio profesional mediante sus órganos jurisdiccionales.

En consecuencia, Colombia tiene un marco legal que su génesis se encuentra en el Decreto 196 de 1971 mediante el cual se dictó el Estatuto del Ejercicio de la Abogacía, posteriormente mediante la Ley 1123 de 2007, tras un cambio de paradigma y acogiendo las tendencias contemporáneas del derecho se construyó el Código Disciplinario del Abogado. Ambas normas tenían una fundamentación deontológica que justamente tenía como premisa la Ciencia de los deberes (Galvis Martínez & Torres-Torres, 2023).

Entonces refieren Galvis Martínez y Torres-Torres (2023) que “la deontología se nutre de la ética profesional para generar estándares de conducta, transformadas en exigencias —deberes—, los cuales establecen parámetros a partir de los principios y se desarrollan como modelos de conducta”. En ese sentido, encontramos que la deontología crea deberes que nacen de la ética, es decir, del deber ser profesional. Esto requiere que existan mecanismos que permitan restaurar la confianza institucional, donde los abogados ejercen un rol esencial.

Profundizando en el objeto de estudio, encontramos que el derecho es una ciencia que impone parámetros de conducta a una sociedad y comprende órdenes jurídicos que permiten definir lo que se puede y no se puede hacer en una sociedad. Esto genera la responsabilidad del Estado de crear

herramientas que controlen el ejercicio de la profesión jurídica, control que se encuentra casi siempre determinado por la ley.

Incluso en el caso de Colombia, el artículo 26 de la Constitución Política ha determinado que el Estado tiene la facultad de ejercer inspección, vigilancia y control. Esto, desde una perspectiva del ejercicio profesional, se refiere a la capacidad del Estado para controlar el ejercicio ético de las profesiones, cumpliendo así con estándares sociales previamente establecidos por la normatividad. Precisamente, esto da origen al derecho disciplinario (Galvis Martínez & Torres-Torres, 2023, p. 14).

En síntesis, podemos describir que la deontología del derecho disciplinario en Colombia es la construcción integral de un modelo ético de la profesión jurídica, la cual se materializa en deberes específicos y se convierte en el mecanismo que garantiza tanto la calidad del servicio de justicia como la legitimidad social del ejercicio de la profesión del abogado. Si bien la Ley 1123 de 2007 desarrolló un marco normativo que permite establecer y determinar los deberes del abogado en el ejercicio de su profesión, también propicia la participación efectiva de la sociedad a través del ejercicio ético del derecho. De tal manera que el derecho disciplinario no tiene una filosofía de crimen y castigo, sino que busca otorgar herramientas de protección a la sociedad, al Estado y a la dignidad misma de la profesión.

5. Los fines esenciales del Estado

Considerando la deontología que sustenta al derecho disciplinario, a continuación, se examinará su relación con los fines esenciales del Estado. Este campo del derecho se ocupa de valorar la inobservancia del ordenamiento jurídico, lo que abarca también el cumplimiento de dichos fines, consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política, el cual establece:

“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Esto se traduce en la formulación de mecanismos que permitan la realización de los fines del Estado mediante múltiples instrumentos, entre ellos las funciones jurisdiccionales que ejerce el poder judicial en Colombia. Esto se le conoce como los mecanismos de corrección de conductas contrarias a derecho. De manera complementaria el artículo 209 de la Constitución establece que la función pública se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad

y publicidad. En todo caso son mandatos constitucionales que requieren instrumentos efectivos para su realización, entre ellos tenemos el derecho disciplinario.

El derecho disciplinario se ha definido como “el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento” (Sentencia C-181 de 2002). Esta definición, a pesar de que no incluye a los abogados, constituye una manifestación expresa de aquellos que intervienen en desarrollo de la función pública tienen un rol fundamental en el cumplimiento de los fines del Estado, de ahí que se hable del poder punitivo de este y la materialización de sus fines esenciales. Entonces su potestad de ejercer sus fines esenciales y la garantía de los derechos ciudadanos a una administración pública, eficiente y transparente.

En este contexto, el control disciplinario es un instrumento que permite lograr las finalidades del Estado, esencialmente mediante la disuasión de una conducta contraria a derecho, y así ejerciendo su poder sancionatorio, por el desconocimiento de los principios que rigen a la función pública (Rodello et al., 2023, p. 67).

Estimamos que el derecho disciplinario frente a los fines esenciales del Estado tiene una doble connotación: una interna, que se fundamenta en la responsabilidad disciplinaria que tienen aquellos servidores públicos por infringir los deberes funcionales que el Estado les impone. Se trata, entonces, de una actividad que se encuentra sometida al estricto cumplimiento de la Constitución Política, la ley y las disposiciones reglamentarias. Por otro lado, el derecho disciplinario frente al Estado busca garantizar la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar a la sociedad el buen funcionamiento de la administración pública y que la función pública se ejerza en beneficio de la sociedad y la protección real y efectiva de los derechos de las personas (Barón, 2011).

Al referirnos al derecho disciplinario, debemos reconocer su impacto frente a los fines esenciales del Estado, pues, como se ha anotado, el modelo constitucional colombiano, que en todo caso es una democracia, se concibe bajo la premisa de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar a todas las personas la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, para asegurar una convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo de manera estable en el tiempo.

De manera concreta, encontramos que el artículo 29 de la Constitución Política desarrolla el derecho fundamental al debido proceso, el cual, de manera específica, nos lleva a determinar que los principios de legalidad, culpabilidad, proporcionalidad y presunción de inocencia deben orientar el derecho disciplinario y las entidades que tienen atribuida en su cabeza la facultad de

investigar y sancionar aquellas conductas que están en contra del orden constitucional y que atentan contra el buen funcionamiento del Estado.

En este sentido, la Constitución exige que el derecho disciplinario, por una parte, debe ser eficaz para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, pero también debe respetar los derechos fundamentales de aquellos que intervienen en el proceso como investigados. Esta exigencia debe ser resuelta mediante la aplicación de los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad y ponderación (Barón, 2011)

Ante esta situación, encontramos que la función jurisdiccional ejercida en el derecho disciplinario, particularmente frente al procedimiento dispuesto en la Ley 1123 de 2007, tiene una función preventiva que busca la realización de los fines esenciales del Estado. Esta se materializa mediante la socialización de estándares éticos en la función pública, la disuasión de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y el fortalecimiento de la cultura de la legalidad frente a la administración de justicia en Colombia.

De lo expuesto, se puede razonar, entonces, que el derecho disciplinario y los fines esenciales del Estado se encuentran estrechamente relacionados; su aplicación procura el resguardo de las instituciones estatales, el mantenimiento de la moralidad pública, la búsqueda de justicia y la eficacia de las normas jurídicas, estableciendo un sistema que busca promover el desenvolvimiento adecuado de la función pública (Aponte et al., 2021).

En conclusión, el derecho disciplinario es un mecanismo constitucional que articula los fines esenciales del Estado colombiano con la efectividad de la función pública. Este busca el equilibrio entre el poder sancionatorio ejercido por el Estado y el respeto del debido proceso de quienes intervienen en el proceso disciplinario, garantizando la moralidad y la eficiencia del Estado, y permitiendo materializar una democracia donde la administración pública protege y promueve el interés común, asegurando la vigencia de un orden justo mediante la prevención, disuasión y corrección de las conductas que atentan contra las instituciones, fortaleciendo la confianza ciudadana y contribuyendo al cumplimiento real y efectivo del modelo constitucional colombiano.

6. Impacto de la conciliación en el proceso disciplinario

Ahora bien, una vez examinados los presupuestos que orientan la presente investigación, se analizará si la conciliación es un mecanismo efectivo para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, específicamente en el desarrollo de los procesos disciplinarios, en el marco de la Ley 1123 de 2007, norma que regula el comportamiento ético de los abogados en cumplimiento de su gestión profesional.

Para iniciar con este análisis vale la pena recordar que, el proceso disciplinario en el marco de la Ley 1123 de 2007 es un instrumento a partir del cual el Estado busca garantizar la materialización de sus fines esenciales, en la medida en que al ser un conjunto de normas que asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, moral y eficiente de quienes, por su ejercicio profesional, tienen incidencia en la salvaguarda del interés general. Por ende, la eventual incorporación del mecanismo de la conciliación en este ámbito deberá evaluarse con el rigor suficiente para asegurar que su aplicación no menoscabe, sino que refuerce, la consecución de tales fines.

Partiendo de lo anterior, si se espera o se evalúa la introducción de la figura de la conciliación dentro de este tipo de procesos, es necesario realizar algunas precisiones. En primer lugar, como lo ha manifestado la Corte Constitucional en diferentes sentencias, el simple desistimiento del quejoso dentro de este tipo de acciones no extingue la acción disciplinaria, dado que esta, por su carácter público y su finalidad de proteger intereses de la misma naturaleza, no admite desistimiento (Sentencia C-884 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño).

No obstante, en dicha providencia se reconoce la facultad dispositiva del legislador en el ámbito sancionatorio, lo que le permite establecer los casos en los cuales la acción pueda iniciarse o no a instancia de la víctima o del perjudicado. Entre los criterios que la Corte señala como relevantes para ser evaluados por parte del legislador se encuentran: i) la naturaleza y entidad de los bienes jurídicos comprometidos en la infracción; ii) el interés público o privado involucrado en la conducta; iii) la potencialidad lesiva de la conducta; y iv) los intereses estatales de prevención que respaldan las prohibiciones correspondientes (Sentencia C-884 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Por su parte, la Corte precisa que para la jurisprudencia la procedencia del desistimiento con efectos extintivos de la acción, o su prosecución oficiosa, depende de la naturaleza pública o privada de los intereses comprometidos, atendiendo a su grado de afectación y a la relevancia jurídica que revisten dentro del ordenamiento (Sentencia C-884 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño).

En este sentido, frente a la eventual inclusión de la conciliación en el proceso sancionatorio descrito en la Ley 1123 de 2007, no es jurídicamente viable su aplicación indiscriminada a todas las conductas previstas en dicha normativa. Por el contrario, su incorporación debería supeditarse a un análisis específico de cada conducta, evaluando particularmente los intereses jurídicos comprometidos. Solo así podría determinarse la pertinencia de habilitar este mecanismo de resolución de conflictos como vía complementaria, orientada hacia un modelo de justicia restaurativa y participativa, sin desvirtuar la función preventiva y correctiva del derecho disciplinario.

En definitiva, una opción plausible es la propuesta presentada en el proyecto de Ley 0378 de 2025 que transita en la Comisión Primera del Senado de la República. En este proyecto se busca la introducción de la figura de la conciliación, como fase previa a la actuación disciplinaria en las faltas a la honradez y a la debida diligencia profesional previstas en el numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1123 del 2007. El artículo en mención, al tenor de lo literal fija:

“**Artículo 35.** Constituyen faltas a la honradez del abogado:

(...)

4. No entregar a quien corresponda y a la menor brevedad posible dineros, bienes o documentos recibidos en virtud de la gestión profesional, o demorar la comunicación de este recibo” (Ley 1123, 2007).

En este proyecto, se prevé que, ante el funcionario competente de primera instancia, las partes en conflicto asistan a una audiencia de conciliación con el fin de exponer la controversia y acordar una fórmula de arreglo que cubra de manera integral el perjuicio ocasionado por el comportamiento eventualmente constitutivo de falta disciplinaria. De lograrse dicho acuerdo, este prestará mérito ejecutivo en los términos previstos en el artículo 422 del Código General del Proceso ante los jueces civiles y producirá como efecto la no iniciación de la actuación disciplinaria contra el presunto o presuntos responsables. Para el cumplimiento del acuerdo se otorgará un plazo de un mes, prorrogable de manera excepcional por un mes adicional. (Comisión Primera del Senado, 2025).

Una vez vencido el plazo, el funcionario de instrucción verificará el cumplimiento del acuerdo conciliatorio para lo cual solicitará por escrito a los afectado y al presunto responsable de la falta disciplinaria si se cumplió o no con lo acordado y se remita prueba del cumplimiento. Si se constata el cumplimiento se ordenará el archivo de lo adelantado. (Comisión Primera del Senado, 2025).

Por otro lado, en el supuesto de que no se alcance un acuerdo, o ante la no comparecencia injustificada del abogado o abogados presuntamente responsables, la actuación disciplinaria se iniciará en los términos del artículo 104 de la Ley 1123 de 2007.

En caso de incumplimiento del acuerdo conciliatorio, la autoridad de primera instancia podrá citar nuevamente a las partes a una audiencia de verificación, siempre que advierta la posibilidad real de obtener su cumplimiento. Si dicha posibilidad no se materializa, o si persiste el incumplimiento, se dispondrá mediante providencia la apertura del proceso disciplinario contra los posibles responsables, continuando con el trámite previsto en el artículo 104 de la Ley 1123 de 2007. (Comisión Primera del Senado, 2025).

De igual manera, la fase previa de conciliación contemplada en el presente artículo no será procedente cuando el disciplinable haya suscrito un acuerdo conciliatorio por la misma conducta dentro de los dos (2) años anteriores. Así mismo, esta fase de conciliación suspenderá el término de prescripción de la acción disciplinaria y no implicará prejuzgamiento alguno sobre la responsabilidad del investigado (Comisión Primera del Senado, 2025).

En el proyecto también se observa la propuesta de añadir un párrafo único al artículo 106 de la Ley 1123 de 2007, para que quede así:

“PARÁGRAFO. ORDEN DE DEVOLUCIÓN DE DINEROS, BIENES O DOCUMENTOS. Cuando se trate de sentencias que declaren la responsabilidad disciplinaria por la comisión de faltas a la honradez del abogado señaladas en el artículo 35 numeral 4 de la presente Ley, la primera instancia deberá incluir, además, un detallado análisis respecto de los dineros, bienes o documentos recibidos en virtud de la gestión profesional y no entregados sin justificación. Adicionalmente, se ordenará expresamente en la parte resolutive de la sentencia, que el abogado o abogados declarados responsables devuelvan los bienes, dineros o documentos no entregados a los afectados en el plazo que fije el juez o magistrado de primera instancia, el cual no será inferior a sesenta (60) días ni superior a seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia. La sentencia respectiva prestará mérito ejecutivo ante los jueces civiles” (Comisión Primera del Senado, 2025).

La propuesta busca cumplir con los fines esenciales del Estado en materia de justicia, específicamente en la devolución de dineros, bienes o documentos que los abogados reciben en el ejercicio de su gestión profesional. Esto contribuirá a fortalecer el Estado Social de Derecho, ya que la falta de mecanismos efectivos de restitución ha generado que la sociedad, y especialmente los afectados, cuestionen la legitimidad de las instituciones y, en particular, el rol de la jurisdicción disciplinaria.

En este contexto, al analizar en detalle el articulado de la propuesta se advierte la necesidad de precisar algunos aspectos. En un inicio, la propuesta contemplaba tanto las faltas a la honradez como las relacionadas con la debida diligencia, previstas en los artículos 35 y 37 de la Ley 1123 de 2007. Sin embargo, tras un examen más riguroso, el espectro de aplicación se redujo, concluyéndose que la única conducta susceptible de conciliación sería la prevista en el numeral 4 del artículo 35 de la Ley 1123 de 2007. Esta conclusión resulta acertada, en la medida en que, tal como se expuso al inicio de este capítulo, la viabilidad de la conciliación debe evaluarse a partir de la conducta concreta y del interés jurídico comprometido.

Cabe resaltar que la discusión no gira en torno al concepto de víctima como criterio para determinar la procedencia de la conciliación, puesto que en el ámbito del derecho disciplinario no es posible hablar víctima ya que no se está ante la lesión un derecho subjetivo sino de la infracción a un régimen de deberes (Sentencia T-265 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio). En este caso, el análisis de viabilidad debe centrarse exclusivamente en los intereses jurídicos comprometidos que

la conducta sancionable pretende proteger, y no en la existencia o no de una víctima en sentido estricto.

Partiendo de esta precisión, la conducta descrita en el numeral 4 del artículo 35 busca proteger un interés esencialmente particular, lo cual permite la posibilidad de un resarcimiento, cumpliendo así con los fines que se esperan tanto del derecho disciplinario como de la conciliación dentro del sistema jurídico colombiano. Por lo tanto, se considera necesario precisar en el texto del articulado que no se trata de todas las faltas a la honradez ni de aquellas relativas a la debida diligencia, sino exclusivamente de la conducta específica contemplada en el numeral 4 del artículo 35, quedando por fuera las faltas a la debida diligencia, las cuales no satisfacen plenamente los criterios requeridos para admitir la conciliación.

De igual manera, la conciliación es un mecanismo que parte de la autonomía de las partes; sin embargo, no es un mecanismo que desplace a la jurisdicción disciplinaria y su naturaleza sancionatoria, que en todo caso busca proteger el Estado Social de Derecho en Colombia y mantener la vigencia de un orden justo. En ese entendido, es necesario reconocer a la conciliación como un medio para prevenir e integrar la función restaurativa que debe orientar la al sistema de justicia, porque es esencial que la confianza hacia las instituciones y hacia aquellos que representan a las personas ante el Estado tenga una forma de restitución de sus derechos y que, en función de ello, reciban justicia.

De tal manera que, si bien el proyecto de ley busca introducir la visión de la justicia restaurativa, es imprescindible que el tratamiento del conflicto tenga como objetivo superar las limitaciones propias de la justicia formal. Entre estas limitaciones está la incapacidad de resolver las causas que originaron la conflictividad, como la devolución de dineros, para satisfacer los intereses de quienes activan la jurisdicción y lograr un tratamiento efectivo de los casos, orientándose a cumplir con los fines esenciales del Estado. Por lo tanto, el proyecto introduce una manera innovadora de comprender la jurisdicción disciplinaria, aunque presenta limitaciones relacionadas con su aplicación práctica y con los fines mismos del derecho disciplinario, situación que el legislador debe evaluar para lograr realmente cumplir con su propósito.

Ahora bien, otro aspecto a evaluar y al cual puede contribuir la inclusión de la conciliación al proceso disciplinario comprende el problema estructural ampliamente reconocido por la Corte Constitucional de Colombia, relacionado con la alta congestión judicial que tienen los despachos judiciales, situación que no es ajena a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. En consecuencia, la conciliación se presenta como una herramienta idónea para mitigar dichos efectos, al ofrecer una vía alterna, ágil y eficaz para la resolución de conflictos. Su implementación en el marco del derecho disciplinario no solo favorece el acceso oportuno a la justicia y fortalece la confianza en las instituciones, sino que también articula la función sancionatoria con una dimensión restaurativa, orientada a reparar los intereses particulares de los afectados y a preservar la ética en el ejercicio de la profesión jurídica. De esta forma, la conciliación responde tanto a las necesidades estructurales del sistema judicial como a la finalidad de salvaguardar el interés general en el ámbito disciplinario.

A partir de las anteriores consideraciones, el debate se centra en la legitimidad de la conciliación como mecanismo específico que permita reducir las brechas entre los abogados y los ciudadanos,

así como en la validez de las actuaciones para prevenir, sancionar y reparar a las personas afectadas. La conciliación se plantea como una respuesta concreta a las limitaciones identificadas, no solo para reparar a quienes se han visto perjudicados por el ejercicio indebido de la profesión del derecho, sino también para fortalecer la confianza en las instituciones que servirán como mediadoras para alcanzar acuerdos justos entre las partes. Por tanto, avanzar hacia la implementación de la conciliación en el ámbito disciplinario, implica reconocer criterios orientados a prevenir conductas que atenten contra la moralidad del Estado, proponiendo un enfoque restaurativo que proteja el interés general y restaure la confianza social en la profesión del derecho.

7. Conclusiones

El proceso disciplinario establecido en la Ley 1123 de 2007, aunque cumple con su función sancionatoria, presenta una importante limitación: la incapacidad para garantizar la reparación integral de los ciudadanos afectados por la mala praxis en el ejercicio de la profesión del derecho, así como la ausencia de formas alternativas de abordar los procesos disciplinarios, particularmente en las faltas relacionadas con la honradez descritas en el numeral 4 del artículo 35 de la misma ley. Esta circunstancia genera una erosión progresiva de la confianza institucional, pues se ha evidenciado que muchos quejosos acuden con la expectativa de obtener la restitución de honorarios pagados o la devolución de bienes entregados a los abogados por el incumplimiento de sus deberes profesionales. Esta situación contradice los fines esenciales del Estado establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, particularmente en lo concerniente a servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

La incorporación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en el procedimiento establecido por la Ley 1123 de 2007 responde a la necesidad práctica de reparar de manera efectiva la afectación generada por la conducta presuntamente cometida, al tiempo que constituye una herramienta clave para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho en Colombia. En efecto, al abrir espacio a soluciones alternativas, se fomenta la participación de los ciudadanos en la resolución de los conflictos y se asegura que el ejercicio del control disciplinario produzca resultados concretos y perceptibles para la sociedad, contribuyendo así al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

El análisis realizado respecto a la deontología del derecho disciplinario, también nos permite concluir que es necesario la evolución de esta área hacia una concepción más allá de su concepción tradicional de “crimen y castigo”, integrando un modelo de reparación como elemento constitutivo de la responsabilidad profesional que le asiste a los profesionales del derecho. En efecto, la ética profesional, entendida como la ciencia del deber ser, no se limita a la imposición de sanciones, sino que exige mecanismos que permitan restaurar la confianza social en la profesión del derecho y así garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos, logrando cumplir con su rol en la sociedad (Galvis Martínez & Torres-Torres, 2023).

Del análisis jurisprudencial realizado y particularmente de la Sentencia C-884 de 2007, se desprende que la eventual incorporación de la conciliación en el marco de los procesos disciplinarios regulados por la Ley 1123 de 2007 debe ser entendida como una alternativa posible, pero no como un mecanismo de aplicación generalizada. Si bien puede contribuir a fortalecer un modelo de justicia restaurativa y participativa, su procedencia exige un análisis riguroso de la naturaleza de cada conducta, de los bienes jurídicos comprometidos y del grado de afectación de los intereses públicos o privados involucrados. Solo bajo estos parámetros es posible garantizar que la conciliación, lejos de debilitar la función preventiva y correctiva del derecho disciplinario, se configure como un instrumento complementario que fortalezca la consecución de los fines esenciales del Estado y la legitimidad del ejercicio del poder disciplinario.

De esta manera, el Proyecto de Ley 0378 de 2025 se presenta como la materialización de una propuesta viable dentro del marco constitucional, orientada a reformar el procedimiento previsto en la Ley 1123 de 2007. La iniciativa legislativa propone introducir la conciliación cuando la falta investigada corresponda a la prevista en el numeral 4 del artículo 35 de dicha ley. Con ello, se busca garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, asegurando al mismo tiempo la preservación de las garantías del debido proceso y la protección del interés público (Comisión Primera del Senado, 2025).

No debe dejarse de lado que el sistema judicial cuenta con un problema estructural ampliamente reconocido por la Corte Constitucional de Colombia, relacionado con la alta congestión judicial que tienen los despachos judiciales. Esto restringe el acceso a la justicia de las personas y limita el derecho de los ciudadanos a una justicia pronta y efectiva. Esto continúa representando un reto para la sociedad, particularmente en el orden disciplinario, que vela por el ejercicio ético de la profesión del derecho y que mantiene, además, la armonía entre el Estado y la sociedad.

En conclusión, la conciliación no sustituye la jurisdicción disciplinaria ni su finalidad de sancionatoria, sino que se constituye en un complemento orientado a fortalecer la legitimidad institucional y la confianza ciudadana, al ofrecer soluciones efectivas frente a problemáticas como la devolución de bienes o dineros. Sin embargo, su implementación requiere de un debate legislativo riguroso que considere sus limitaciones prácticas y que garantice que este mecanismo no desvirtúe la esencia del régimen disciplinario, sino que contribuya a la construcción de un modelo de justicia más cercano, restaurativo y coherente con los fines esenciales del Estado.

8. Bibliografía

- Aponte, M. S., Llano Franco, J. V., & Sánchez Espinosa, G. (2021). Constitucionalización del Código General Disciplinario en Colombia. *Jurídicas CUC*, 17(1), 557–588. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.17.1.2021.19>
- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Barón, M. (2011). Las garantías fundamentales frente al proceso disciplinario en Colombia. *Derecho y Realidad*, (18), 166-188. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4895
- Carlos Mario Isaza. Teoría general del derecho disciplinario. Aspectos históricos, sustanciales y procesales. 2.a ed. Bogotá: Editorial Temis. (2009).
- Corte Constitucional de Colombia. (2002, 12 de marzo). Sentencia C-181 de 2002 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-181-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002, 24 de octubre). Sentencia C-884 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-884-07.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015, 25 de noviembre). Sentencia C-721 de 2015 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-721-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 23 de mayo). Sentencia T-265 de 2016 (Jorge Iván Palacio Palacio, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-265-16.htm>
- Ley 1123 de 2007. Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado. Diario Oficial No. 46519. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1123_2007.html
- Comisión Primera del Senado de la República de Colombia. (2025). Informe de ponencia primer debate Senado PL 378-2025-S. <https://www.comisionprimeras Senado.com/documentos->

[pendientes-de-publicacion/ponencias-y-textos-aprobados/4270-informe-de-ponencia-primer-debate-senado-pl-378-2025-s/file](https://www.gaceta.derecho.gov.co/pendientes-de-publicacion/ponencias-y-textos-aprobados/4270-informe-de-ponencia-primer-debate-senado-pl-378-2025-s/file)

Galvis Martínez, J. C., & Torres-Torres, N. H. (2023). La ética profesional y la deontología como fundamentos del derecho disciplinario del abogado. *Revista Academia & Derecho*, 14 (27), 1-21.

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/11220&ved=2ahUKEwiSh5P-0oePAxVYSTABHfEBLvYQFnoECBkQAQ&usq=AOvVaw0ypF5bHtW2Squ4k6JJ7Fps>

Guzmán Barrón, C. (1999). La Conciliación: principales antecedentes y características. *Derecho PUCP*, (52), 67-74. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199901.002>

Marimón Pimienta, T. F. (2025, 26 de febrero). Un análisis introductorio del Estatuto de Conciliación: Qué ha cambiado y el porqué del cambio. Departamento de Derecho Procesal, Universidad Externado de Colombia. <https://procesal.uexternado.edu.co/un-analisis-introductorio-del-estatuto-de-conciliacion-que-ha-cambiado-y-el-porque-del-cambio/>

Maritain, J. (1966). *Humanismo Integral. Problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad*. Ediciones Carlos Lohlé.

Revelo Trujillo, A. E. (2019). *Módulo Conciliación en Derecho*. Confederación Colombiana Cámaras de Comercio. Alma Digital. S. A. S. <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m1-2.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Qué son los métodos de resolución de conflictos. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Paginas/Que-son-los-Metodos-de-Resolucion-de-Conflictos.aspx>

Ospina Montoya, E., & Serna Serna, L. A. (2016). El abogado y las tendencias del control disciplinario por su función social. *Derecho y Realidad*, 4(8). https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5171

Parra Fonseca, C., Álvarez Mejía, M. A., & Amador Díaz, R. E. (2016). Eficacia de la conciliación en derecho, desde la perspectiva del derecho privado en la ciudad de Tunja. Editorial Universidad de Boyacá. <https://doi.org/10.24267/9789588642666>

Peña Sandoval, H. (2012). 20 años del sistema nacional de conciliación en Colombia: breve análisis normativo. Biblioteca Virtual del Banco de la República.

La conciliación en la Ley 1123 de 2007: una aproximación deontológica a los fines esenciales del Estado. Edgardo Román, Angie Correa, Leonardo Rivas

<https://www.cervantesvirtual.com/obra/20-anos-del-sistema-nacional-de-conciliacion-en-colombia-breve-analisis-normativo-865191/>

Real Academia Española. (s.f.). Deontología. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el [13 de agosto de 2025] de <https://dle.rae.es/deontolog%C3%ADa>

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA DEFENSA EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE CARTAGENA COMO BIEN DE INTERÉS CULTURAL¹

Duvan Felipe Muñoz Chacón²
Vanessa Castro Gonzales³ Andry
Angulo Acevedo⁴

Resumen:

El presente trabajo es producto del estudio de la aplicabilidad de la gestión pública para la defensa en sede administrativa y judicial del Centro histórico de Cartagena como Bien de Interés Cultural (BIC). El cual, se aborda desde una investigación cualitativa con revisión bibliográfica y desde una perspectiva coordinada, práctica y actualizada. Los resultados revelaron la necesidad de fortalecer las dinámicas de inspección, control y vigilancia de la Administración Distrital para la defensa de los BIC en el territorio. Se concluye que, si bien existe un marco competencial definido, aún se requiere de una articulación funcional y oportuna entre los distintos actores involucrados, a fin de garantizar una gestión efectiva del patrimonio desde el enfoque de vigilancia, control y sanción administrativa.

Palabras clave: Gestión pública, defensa del patrimonio, bien de interés cultural, centro histórico de Cartagena.

¹ Para la realización de este artículo, Indy Nazir Lleneris y Gabriel Jiménez Vergara, sirvieron como asesores metodológicos y disciplinares.

² Abogado. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco.

³ Abogada. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco.

⁴ Abogada. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco.

Abstract:

This work is a product of the integrator project developed within the specialization of administrative law, in which the applicability of public management for the defense in administrative and judicial venue of the historic center of Cartagena as an Asset of Cultural Interest (BIC) is studied. It is approached from a qualitative research with bibliographic review and from a coordinated, practical and updated perspective.

The results revealed the need to strengthen the dynamics of inspection, control and surveillance of the District Administration for the defense of the BIC in the territory. The mechanisms for the defense of cultural heritage in the judicial venue studied were positioned as useful tools to reestablish the violated legal order, activate the duty of conservation and generate immediate measures in the face of imminent risks.

It is concluded that although there is a defined competency framework, a functional and timely articulation between the different actors involved is still required in order to guarantee an effective management of the heritage from the approach of surveillance, control and administrative sanction.

Keywords: Public management, heritage protection, Asset of Cultural Interest, Historic Center of Cartagena.

Introducción:

“(…) Fuiste heroica en los años coloniales,
cuando tus hijos, águilas caudales,
no eran una caterva de vencejos.

Mas hoy, plena de rancio desaliño,
bien puedes inspirar ese cariño
que uno les tiene a sus zapatos viejos…” (López, 1976, 243).

Con estos versos, Luis Carlos López retrata a Cartagena desde la nostalgia y la crítica, reconociendo su gloria histórica pero también, desde un nivel pragmático y semántico, las tensiones entre lo histórico, lo simbólico y las transformaciones de lo temporal. El poema, escrito a inicios del siglo XX, anticipaba ya una preocupación que hoy cobra una dimensión jurídica, administrativa y patrimonial: el deterioro del Centro Histórico de Cartagena de Indias y la necesidad de siempre crear mecanismos para fortalecer sus dinámicas de conservación.

Este Centro Histórico, fue declarado un Monumento Nacional por el artículo 4 de la Ley 163 de 1959 que establece: “Declárese como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompo, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta”.

La disposición ibid establece que se debe entender por sectores antiguos, las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

Posteriormente, conforme al párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, cambió su denominación de Monumento Nacional a Bien de Interés Cultural de la Nación. Esta condición jurídica que le reviste con la vigencia de esta ley implica la aplicación de un régimen especial de protección y conservación, el cual, compromete al Estado colombiano, en sus distintos niveles, a garantizar su integridad física, funcional y simbólica.

Actualmente, los centros históricos enfrentan problemas como usos incompatibles y deficiencias en la vivienda, que en algunos casos han llevado a la despoblación (Lara Cargua, G. V, 2025) y la alteración de edificaciones para el turismo, sin respetar normas de conservación, lo cual, ha provocado daños al patrimonio y una falta de control institucional (García Lora, F. A., 2025).

Lo anterior, puede relacionarse de manera subyacente a que existe una falta de cultura frente al cumplimiento y respeto de las leyes para la conservación del patrimonio. El resultado inmediato de no abordar estos retos es que el Patrimonio Histórico y Cultural Distrital se debilita y se deteriora de manera progresiva e irreversible. Estos desafíos suscitan la necesidad de fortalecer la inspección, control y vigilancia de la Administración Distrital en este contexto, con gestiones que estén direccionadas a la consolidación de modelos que

conecten y equilibren los siguientes aspectos: las capacidades institucionales con las competencias y responsabilidades gubernamentales (Zapata Cortés, O. L., 2023).

En definitiva, una gestión pública que conduce a que la preservación del Centro Histórico de Cartagena sea un objetivo fundamental en la planificación urbana, a fin de que la ciudad, a pesar de su expansión, pueda salvaguardar sus rasgos distintivos tales como la identidad, el patrimonio y la historia (Andrade Bracero, K. A, 2025). Este fin no solo responde a una lógica cultural o simbólica, sino que se traduce en un mandato legal y administrativo que exige de la gestión pública un equilibrio entre el deber general y particular de protección del patrimonio.

Metodología:

Esta investigación es eminentemente jurídica con enfoque cualitativo. Por razones metodológicas, se llevaron a cabo tres etapas específicas. En un primer momento, se realizó una revisión de cómo funciona la gestión pública para la defensa en sede administrativa del Centro Histórico de Cartagena como Bien de Interés Cultural (BIC) a través de la inspección, vigilancia y control, de acuerdo con información normativa y doctrina especializada.

Aunado a ello, se realizó un mapeo de actores institucionales para establecer en función de sus competencias, a nivel Distrital, quienes ejercen inspección, vigilancia y control para la protección del Centro Histórico de Cartagena como BIC. Lo anterior con base a los rasgos característicos de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), de (Acosta Rodríguez, 2018) adoptados a nuestro objeto de estudio, como se ilustra a continuación:

| Rasgos característicos de las RIG según (Acosta Rodríguez, 2018) | Adaptación al objeto de estudio |
|--|---|
| Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen | Mapeo de actores para determinar el número y variedad de entidades del Distrito de Cartagena que intervienen en la inspección, vigilancia y control del Centro Histórico de Cartagena como BIC. |
| Intensidad y regularidad de contactos entre funcionarios | Análisis de las funciones y dinámicas de las entidades del Distrito de Cartagena que intervienen en la inspección, vigilancia y control del Centro Histórico de Cartagena como BIC. |
| Importancia de acciones y actitudes de los funcionarios | Revisión de la acción popular que presentó el Distrito de Cartagena, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para la defensa en sede judicial del Centro Histórico de Cartagena como BIC. |

Tabla No. 1. Metodología de investigación para identificar los principales actores interinstitucionales, de carácter Distrital, involucrados en la defensa en sede administrativa y judicial del Centro Histórico de Cartagena como BIC. (Elaboración propia)

En un segundo momento, se acudió a fuentes documentales y de entidades de orden nacional que imparten directrices para los territorios, como los emitidos por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, en especial, los lineamientos del 13 de septiembre del 2021 sobre el deber de protección de los BIC, para establecer una revisión acerca de los mecanismos de defensa del patrimonio cultural en sede judicial.

Para la tercera etapa se examinó la acción popular presentada por el Distrito de Cartagena de Indias contra Propietarios y/o poseedores de inmuebles en avanzado estado de deterioro del Centro Histórico de Cartagena y su auto admisorio. Esto con el fin de establecer las

Análisis de la gestión pública para la defensa en sede administrativa y judicial del Centro histórico de Cartagena como BIC. Duvan Muñoz, Vanessa Castro, Andry Angulo.

implicaciones prácticas de la aplicación de herramientas en sede judicial para la defensa del Centro Histórico de Cartagena como BIC en el territorio.

1. Gestión pública para la defensa en sede administrativa del Centro Histórico de Cartagena como bien de interés cultural (BIC): inspección, vigilancia y control

La gestión pública se enfoca en lograr el manejo adecuado de políticas y normativas establecidas de manera que sean más efectivas (Cruz-Vargas, B. G., & Díaz-Navarro, J. C. 2020), en el que se requiere contar con articulaciones que lo permitan desde las formas de accionar y pensar de los integrantes de los multiniveles (Merchán-Ponce, N. P., et al. 2022), en definitiva, unas dinámicas de coordinación que deben ser una condición estructural de las gestiones de la Administración Pública.

Esto le permite al Estado que las actuaciones que se surten con base a ello se doten de coherencia y racionalidad frente a la distribución de tareas y competencias (Ruiz Mosquera, Y. L. y Ríos Castaño, A. C. 2022) que emanen de un deber general. En el contexto colombiano, estos ejercicios se revisten de matices particulares dependiendo del componente esencial del aparato administrativo del Estado al que se refiera y frente a los desafíos territoriales especiales.

El patrimonio cultural se concibe como un conjunto de bienes materiales e inmateriales que son expresión de identidad de una herencia y que se transmiten a las generaciones futuras (Bardales Tejada, E. P., et al. 2023). Debido a sus valores simbólicos e históricos, el Estado colombiano cuenta con un amplio conjunto de disposiciones constitucionales que lo protegen como valores esenciales de la Nación (Corte Constitucional, Sentencia No. C-082 de 2014). Es así como el artículo 8 de la Constitución Política dispone que es obligación del Estado y de las personas la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación.

En ese orden de ideas, el artículo 72 *ibidem*, establece que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. (...)”. Ahora bien, en los términos del numeral 8 del artículo 95 superior, es un deber de la persona y el ciudadano “Proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”, lo que se conceptualiza en la doctrina como un deber particular.

El patrimonio cultural de la Nación “está constituido por todos los bienes materiales, (...) el paisaje cultural, (...), así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico” (Ley 397, 1997, art. 4), además por los bienes de interés cultural que hayan sido declarados por la autoridad competente.

Tratándose de bienes de interés cultural nacional, es el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, el responsable de su declaratoria y de su manejo según lo previsto en el artículo 8 de la Ley 397 de 1997.

En la amplia lista de los Bienes de Interés Cultural, en adelante BIC, que existen en Colombia, se encuentra el Centro Histórico de Cartagena de Indias, que fue declarado un

monumento nacional por el artículo 4 de la Ley 163 de 1959 que estableció: “Declárese como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta”.

La disposición *ibid* establece que se debe entender por sectores antiguos las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidos casas y construcciones históricas, en los ejidos, inmuebles, etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

Posteriormente, conforme al párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, cambió su denominación de Monumento Nacional a Bien de Interés Cultural de la Nación.

Resulta entonces que la protección de los BIC de la Nación está bajo la tutela del Gobierno Nacional como se señaló anteriormente; no obstante, a este deber general de protección también concurren las entidades territoriales donde se encuentren emplazados.

Tocante a este deber, la Ley 1617 de 2013, en su artículo 100, consagra que les compete a las autoridades distritales ejercer “atribuciones relacionadas con el manejo, la administración y control de los bienes que forman parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación, localizados en su jurisdicción”. Además, ejercer el control y vigilancia sobre las intervenciones que se realicen sobre ellos.

Así las cosas, se permite establecer que el deber general de protección de los BIC se ejerce a través de la inspección, vigilancia y control de las autoridades revestidas de competencia. Al respecto, el Consejo de Estado aclaró que, aunque la ley no define qué es inspección, control y vigilancia, el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras.

De ahí se extrae que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad. La vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normativa que lo rige y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo (M.P. Óscar Amaya, 2015).

De este modo, con el fin de determinar quien ejerce la inspección, control y vigilancia de los BIC en el Distrito de Cartagena, en especial su Centro Histórico, se desarrolló un mapeo de actores y arrojó los siguientes resultados:

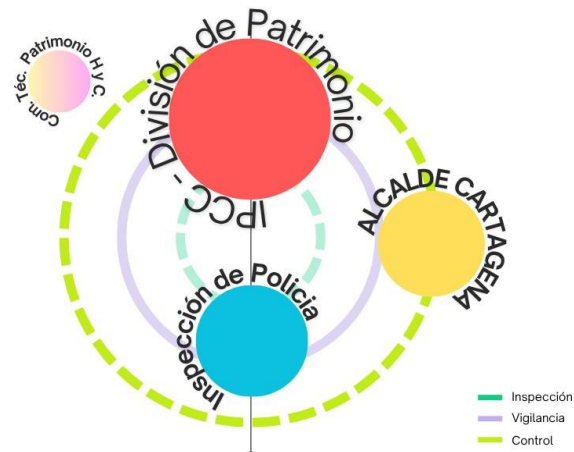


Ilustración No. 1. Mapa de actores con funciones de inspección, control y vigilancia del Centro Histórico como BIC (Elaboración propia).

Primero, se encontró que es el alcalde Mayor de Cartagena el competente para autorizar las intervenciones de los bienes de interés cultural distrital que se realicen en el Distrito de Cartagena, al considerar:

Que el artículo 2.3.1.3 del Decreto 1080 de 2015, señala las competencias institucionales a nivel nacional y territorial y el régimen especial de protección de los BIC y estipula que:

“los distritos a través de la respectiva alcaldía distrital, de conformidad con el artículo 8 de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5 de la Ley 1185 de 2008, les corresponde cumplir respecto de los BIC del ámbito distrital que declare o pretenda declarar como tales, competencias análogas a las señaladas en el numeral 1.2 y sus subnumerales de este artículo”.

Entre estas competencias, las consignadas en los numerales 8 y 9 determinan de manera seguida “autorizar las intervenciones en BIC del ámbito nacional, así como aquellas que se pretendan realizar en sus áreas de influencia y/o en bienes colindantes con dichos bienes” y “autorizar las intervenciones en espacios públicos localizados en sectores urbanos declarados BIC del ámbito nacional”. Lo cual se instrumentaliza a través del Decreto 0404 de 2024 “Por el cual se establece el trámite de las intervenciones de los Bienes de Interés Cultural Distrital y se dictan otras disposiciones” y la Resolución No. 3344 de 2025, por medio del cual se reglamenta el trámite.

Segundo, la estructura orgánica del Distrito de Cartagena contempla la existencia del Instituto de Patrimonio y Cultura- IPCC, entidad desconcentrada creada mediante el Acuerdo 001 de febrero 4 de 2003.

El artículo 31 numeral 10 de este Acuerdo señala que el IPCC tiene la función de “asumir el manejo, control y sanciones de las actuaciones o intervenciones que se hagan sobre el patrimonio en general y especialmente las que corresponden a las intervenciones y usos arquitectónicos del Centro Histórico y la Periferia”. Dentro de esta misionalidad, asigna la

tarea a la División de Patrimonio de “llevar a cabo el control de obra pública y privada que se realicen en el centro histórico, el área de influencia y la periferia histórica” acorde con lo dispuesto en el artículo 39 *ibíd.*

Además, la regulación creó el Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural, que fue instituido de conformidad con el artículo 40 de la Ley 768 de 2002, para ser el encargado de proponer medidas para la regulación, manejo, administración y control de los bienes que forman parte del mencionado patrimonio, entre ellas, emitir concepto previo frente a las intervenciones que se esperan realizar a los BIC.

Ahora bien, a los Inspectores de Policía por expresa disposición del párrafo 6 del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, le corresponde adoptar las medidas correctivas necesarias para cesar la afectación al bien de interés cultural y remitir el asunto a la autoridad que efectuó la declaratoria con la finalidad de que tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes conforme al procedimiento y medidas establecidas en la Ley 397 de 1997. La medida preventiva adoptada por la autoridad de policía se mantendrá hasta tanto la autoridad cultural resuelva de fondo el asunto.

Es necesario precisar que la competencia de los Inspectores de Policía se encuentra prevista en el artículo que lista los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, en especial en lo consignado en los numerales 5 y 8 *ibidem*, relativo a las actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico, cuando se demuele sin previa autorización o licencia o se realicen acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

Especial atención merece el párrafo 3 del referido artículo, que dispone que las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización, y cuando se trate de bienes de interés cultural tampoco lo requerirá, siempre y cuando correspondan a las señaladas en el artículo 26 de la Resolución 0983 de 2010 expedida por el Ministerio de Cultura o la norma que la modifique.

Sin embargo, consultada la Resolución *ibidem* y las modificaciones recientes, evidenciamos que no se señalaron las reparaciones locativas que no requieren autorización, por lo tanto, consideramos que cualquier obra que corresponda a una reparación locativa, requiere de autorización previa.

Se avizora entonces la necesidad de determinar quién tiene la competencia para sancionar ante una infracción a un BIC frente a su calidad de nacional y distrital. Por ende, se trae a este debate el Concepto No. 1548 de 2004 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que describió que, respecto a los mencionados Distritos Especiales, la imposición de las sanciones por infracciones a su patrimonio cultural se hará con sujeción a la reglamentación que expida el respectivo Concejo Distrital, sobre la base del artículo 39 de la

ley 768 de 2002, tal como, según el mismo Consejo de Estado, ya lo hizo Cartagena mediante el Acuerdo 001 de 2003.

Ahora bien, pese a la existencia de este marco de defensa del patrimonio en sede administrativa, sus actores y las relaciones Intergubernamentales en el Distrito de Cartagena, estos enfrentan desafíos que revelan la existencia de debilidades estructurales en la gestión pública distrital frente a la protección del Centro Histórico de Cartagena.

Apreciación, que es el resultado de identificar una serie de causas inmediatas. Entre ellas la alteración de edificaciones para el turismo, sin respetar normas de conservación, lo cual, ha provocado daños al patrimonio y una falta de control institucional (García Lora, F. A., 2025) y los usos incompatibles y deficiencias en la vivienda, que en algunos casos han llevado a la despoblación (Lara Cargua, G. V, 2025).

Estas acciones transgreden lo dispuesto en el artículo 439 del Decreto No. 0977 de 2001 y afectan principios constitucionales protegidos por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, tales como la defensa del patrimonio cultural de la Nación, el respeto a la normatividad urbanística y la moralidad administrativa.

En efecto, persiste una falta estructural de cultura de legalidad, toda vez que esta se contraría los principios que le rigen, como:

“Las personas tienen la firme voluntad de respetar las leyes: esta se consigue cuando la ciudadanía capta la bondad de la ley y la necesidad de su acatamiento.

Los miembros de la sociedad reconocen la necesidad y bondad de la cultura de legalidad: si como resultado de la cultura de legalidad los ciudadanos perciben mayor orden, justicia, respeto por los derechos humanos, etc., promoverán también, que se continúe con estas políticas”. (Mahecha López, E. M. 2014).

Es así que se puede determinar que ante estas causas existe un incumplimiento sistemático de las disposiciones jurídicas que protegen los bienes patrimoniales.

En este escenario, se suscita la necesidad de fortalecer las dinámicas del poder de inspección, control y vigilancia de la Administración Distrital. No actuar ante ello puede convertirse en un déficit de gobernanza patrimonial. Lo cual, no solo representaría una falla en la ejecución de competencias legales, sino que también implica una fractura entre el mandato constitucional de protección del patrimonio y su aplicación real a nivel territorial. Se suman como efectos de esta problemática, en el plano físico, un deterioro creciente de los inmuebles patrimoniales, con afectaciones irreversibles en algunos casos. En definitiva, una crisis de gestión pública que impactaría negativamente en la legitimidad institucional ante la ciudadanía y ante organismos internacionales responsables del seguimiento del patrimonio mundial.

Este diagnóstico institucional; por tanto, ratifica la necesidad urgente de reconfigurar el modelo de gobernanza patrimonial en Cartagena, fortaleciendo sus dinámicas de coordinación interinstitucional, de herramientas de control, inspección y vigilancia con

estrategias formativas para fortalecer la cultura jurídica del cumplimiento en todos los niveles.

Ante la identificación de los efectos del problema central, estas obligaciones que debe asumir la Administración Distrital trascienden el ejercicio de facultades, en la medida en que deben responder a los desafíos contemporáneos que inciden en los procesos de conservación y transformación del patrimonio cultural (Urdaneta et al., 2025)

Esto supone reconocer que la noción de patrimonio ha venido evolucionando con el tiempo, así como la forma de abordar las problemáticas vinculadas con los bienes patrimoniales (Guevara Murillo, 2023). En consecuencia, las instituciones públicas encargadas de su gestión están llamadas a asumir una postura a la altura de las exigencias que impone la salvaguarda del patrimonio.

2. Acerca de la defensa del patrimonio cultural en sede judicial

Debido a lo ilustrado anteriormente surge la necesidad de revisar si ante los incumplimientos del deber particular de protección del patrimonio cultural qué mecanismos judiciales contempla el ordenamiento para su defensa.

Entre las principales figuras que se pueden estudiar se encuentra la acción popular, la cual está regulada por la Ley 472 de 1998, y se concibe como una herramienta judicial por excelencia para proteger derechos e intereses colectivos incluidos los relativos al patrimonio cultural. El artículo 4 ibíd reconoce expresamente como derecho colectivo “la defensa del patrimonio cultural de la Nación”.

Su finalidad es prevenir un daño inminente o hacer cesar una amenaza o vulneración ya existente. Frente a los requisitos de forma, entre ellos, la legitimación activa es amplia permitiendo que cualquier ciudadano pueda presentar la acción. La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha confirmado que la acción popular procede sin que exista presupuesto procesal por la existencia de otros medios; además, ha señalado que esta acción tiene un carácter preventivo, correctivo y restaurador, siendo idónea para proteger monumentos históricos, bienes arqueológicos y manifestaciones culturales materiales e inmateriales (M.P María García González, 2012).

Así pues, se puede utilizar contra acciones u omisiones de autoridades públicas que vulneren la protección del patrimonio como derecho colectivo. Tal como se dio en la demanda que buscó proteger la antigua Estación de Pasajeros del Ferrocarril en el Corregimiento de la Paila, en jurisdicción del Municipio de Zarzal - Valle del Cauca. En este caso, el Consejo de Estado determinó que los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y la defensa del patrimonio cultural de la Nación fueron vulnerados, por el incumplimiento de deberes de diversas entidades, entre ellas, Ministerio de Cultura, el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Zarzal. (M.P María García González, 2012).

Ahora bien, sí lo que se pretende proteger es la moralidad administrativa, la acción popular se configura como un mecanismo idóneo para ello, toda vez que permite precaver conflictos de intereses; y, por tanto, para fortalecer la gestión administrativa (Murcia, Á. M. P., &

Moreno, A. A. B. 2021) en el punto en que busca corregir desviaciones administrativas y restituir el orden jurídico infringido. Así, su ejercicio no solo cumple una función restaurativa, sino que también promueve el fortalecimiento de la gobernanza institucional y el control ciudadano sobre el cumplimiento del interés general.

Se trae a este debate de estudio que la Acción de cumplimiento puede catalogarse como un mecanismo del patrimonio en sede judicial. Este, fundamentado en la Ley 393 de 1997, permite exigir la efectividad de normas que ordenen una actuación específica relacionada con la protección del patrimonio cultural. Además, puede interponerse contra autoridades omisivas que no hayan ejecutado actos administrativos, medidas de protección o intervenciones ordenadas por ley para preservar un BIC.

El Consejo de Estado ha señalado que, incluso cuando existen acciones populares, la acción de cumplimiento sigue siendo un medio válido para hacer efectivo un mandato cultural específico. Por tratarse de una acción estructural, su sentencia puede ordenar medidas ejecutorias precisas para restablecer el deber omitido (M.P. Roció Araujo Cañate, 2016), sin que ello implique exclusión.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-638 de 2000, instruyó que “el objeto de la acción de cumplimiento es hacer efectivos la ley o el acto administrativo. (...) Lo que el constituyente quiso fue establecer un mecanismo para hacer efectivos mandatos o derechos expresamente consagrados en la ley o en el acto administrativo anterior, sobre los cuales no existe discusión o incertidumbre”. En la práctica, ello faculta a ciudadanos o entidades a demandar para que se ejecute un mandato legal de protección patrimonial: por ejemplo, exigir que una autoridad expida (o actualice) la declaratoria de un BIC, se aplique un PEMP, entre otros.

Esta acción necesita de ciertos matices para que prospere, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997, entre los que se destaca que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia que hace procedente la acción.

Referente a su presentación, toda persona, natural o jurídica, está legitimada en la causa por activa para acudir en ejercicio de la acción de cumplimiento ante los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la medida que, la norma cuyo cumplimiento se solicita sea autónoma, de carácter general, impersonal y abstracto, lo que impone una obligación exigible a una autoridad una vez cumplida una condición y; por lo tanto, cualquier persona está legitimada para reclamar su cumplimiento. (M.P. Susana Buitrago Valencia, 2012).

Se arriman a estos instrumentos, los medios de control ante actuaciones o actos administrativos que ejerce la administración en ejercicio de su gestión, los cuales están contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

En el artículo 137 *Ibíd* se encuentra el de Nulidad, que no es más solicitar al Juez Administrativo que retire del ordenamiento aquel acto administrativo que considera que

irregular, ilegal, revestido de falsa motivación o con otros vicios que de manera expresa establece la norma.

Aunado a este se ubica la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, regulada en el artículo 138 *Ibíd*, que, aplicado al área de estudio de la investigación, puede proceder cuando un acto administrativo afecta injustificadamente un bien de interés cultural; por ejemplo, al momento en el que se aprueba una intervención a los BIC, y se considera, de manera motivada, que se pudo haber incurrido en algunas de las causales del art 137 *ibidem*, las cuales se exponen a continuación:

“cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente”. (CPACA)

Su objetivo es anular el acto administrativo lesivo y restablecer el derecho afectado. Además, se puede solicitar medida cautelar para suspender provisionalmente los efectos del acto impugnado mientras se decide de fondo, según el artículo 229 *ibid*. En efecto, el juez administrativo, en el estudio de esta acción, no sólo examinará la legalidad de tal acto, sino que determinará el perjuicio que se hubiera causado y de ser necesario ordene la condigna indemnización. (M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás, 2015).

En articulación de estas herramientas, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en adelante ANDJE, en el marco los “Lineamiento sobre el deber de protección de los bienes de interés cultural” publicados el 13 de septiembre de 2021, agrega que “el Estado tiene el deber de solicitar la reparación del daño cuando su patrimonio resulte afectado por la actuación de un particular o de otra entidad pública” a través del medio de control de reparación directa consagrado en el inciso 3° del artículo 140 del *ibid*.

Conmina la ANDJE a que este medio de control también puede ser impetrado por las autoridades competentes cuando evidencien que la acción u omisión de particulares o de otras entidades públicas causa un daño a los bienes de interés cultural. En definitiva, una obligación de prevenir el daño antijurídico y a actuar judicialmente cuando esté en riesgo la integridad del patrimonio cultural de la Nación.

Este medio de control permite entonces, no solo restablecer el orden jurídico vulnerado, sino también promover una cultura de responsabilidad jurídica frente al deterioro del patrimonio

cultural, ya sea por acción material o por omisión del deber general y particular de conservación.

La ANDJE, al consolidar estos lineamientos, subraya el deber institucional de judicializar los casos en los que los bienes de interés cultural sufran afectaciones que comprometan su valor histórico, estético o simbólico. Esta directriz también busca que las entidades públicas desarrollen estrategias de litigio preventivo y reactivo orientadas a proteger el patrimonio desde una perspectiva de sostenibilidad jurídica.

En consecuencia, tanto la acción popular como el medio de control de reparación directa deben concebirse como herramientas complementarias dentro de un modelo de gestión pública patrimonial que no solo sea preventivo y normativo, sino también reactivo y sancionador frente a las afectaciones que vulneran el interés colectivo consagrado en la protección de los BIC.

3. De la aplicación de la defensa del patrimonio cultural en sede judicial: caso de la acción popular interpuesta por la Alcaldía de Cartagena contra los propietarios de inmuebles en avanzado estado de deterioro en el Centro Histórico de esta ciudad.

La defensa del patrimonio cultural en sede judicial en Cartagena de Indias ha cobrado especial relevancia ante la persistencia de omisiones administrativas y de particulares en el cumplimiento de su deber legal de conservación.

En este contexto, la acción popular, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, se configura como un instrumento procesal idóneo para proteger derechos colectivos como la defensa del patrimonio cultural, la moralidad administrativa y el cumplimiento de las disposiciones urbanísticas.

Esta herramienta judicial no solo tiene un carácter preventivo y correctivo, sino que también constituye una manifestación de control social y de responsabilidad institucional frente a la inacción o tolerancia de situaciones que comprometen bienes protegidos por el ordenamiento jurídico.

Caso de estudio, del Centro Histórico de este Distrito como BIC:

En noviembre de 2024, el alcalde de Cartagena de Indias presentó una acción popular contra Propietarios y/o poseedores de inmuebles en avanzado estado de deterioro del Centro Histórico de Cartagena, identificados en el acápite respectivo.

Para efectos, de acreditar el análisis de este acápite, se ilustran a continuación los datos de identificación del proceso:

| | |
|--------------------------------|--|
| Medio de control | Acción popular |
| Radicado | 13001 33 33 013 2024 00280 00 |
| Demandante | Dumek José Turbay Paz, en calidad de Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias |
| Demandado | Nación – Consejo Superior de la Judicatura y Otros |
| Asunto | Admite demanda Decreta medida cautelar de urgencia |
| Auto interlocutorio No. | 973 |

Ilustración No. 2. Identificación procesal de la acción popular presentada por el alcalde de Cartagena de Indias contra Propietarios y/o poseedores de inmuebles en avanzado estado de deterioro del Centro Histórico de Cartagena. (Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, 2024)

La tesis jurídica y fáctica de la parte actora, se resume en que, a pesar de los esfuerzos institucionales adelantados durante el año 2024 para requerir, advertir y sancionar a los propietarios de inmuebles en estado de deterioro dentro del Centro Histórico, las omisiones persistentes por parte de estos particulares han generado situaciones de riesgo inminente para la población, evidenciadas incluso en desprendimientos estructurales como balcones en mal estado.

Esta conducta reiterada y negligente no solo compromete el deber particular de conservación del patrimonio, sino que transgrede, a juicio de la parte demandante, derechos fundamentales y colectivos como la vida, la seguridad y salubridad públicas, la defensa del patrimonio cultural, la prevención de desastres técnicamente previsibles, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, entre otros.

Se estima que el alcalde de Cartagena consideró que la duración del debate litigioso ante esta jurisdicción no debe superponerse ante la necesidad urgente de actuar para la protección de estos derechos. Por ende, solicitó al Juez administrativo las siguientes medidas cautelares:

“PRIMERO: Sírvase ordenar a los accionados realizar y adoptar las medidas e intervenciones necesarias, especialmente las obras de “primeros auxilios”, en armonía con las condiciones patrimoniales, estéticas y paisajísticas del entorno, con el fin de mitigar el grave riesgo que generan los inmuebles de su propiedad. Las intervenciones a realizar deberán ser ejecutadas inmediatamente.

SEGUNDO: En el evento en que el accionado responsable, incumpla la orden impartida, o no pueda efectuarse por medios expeditos la notificación, podrán las autoridades competentes o la comunidad ejecutar las acciones de mitigación necesarias en los elementos que impliquen riesgo, y recobrar las mismas al propietario y/o responsable”.

Resulta pertinente que la parte actora haya contemplado que, dentro de los tipos de obras de intervención para BIC inmuebles, la necesidad de aplicar las obras de Primeros auxilios. Esta categoría, al tenor literal del Numeral 1.1 del Artículo 7 del Decreto No. 0404 de 2024, le permitiría al Distrito realizar trabajos “provisionales de protección para detener o prevenir daños mayores tales como: apuntalamiento de muros y elementos estructurales (...) y todas aquellas tendientes a evitar el colapso súbito (...)”. Lo cual, se ajusta en forma y derecho a lo expresado en la tesis de la acción.

Tocante a la segunda medida, el análisis arroja dos puntos:

A. Se infiere que la medida no pretende reemplazar el deber primario de los propietarios, sino habilitar a la administración pública para actuar de forma excepcional, en defensa del interés general, toda vez que esta inacción ha comprometido bienes jurídicos superiores.

De manera práctica, también resulta pertinente que el Distrito plantee el uso de sus recursos y que estos sean recobrados a los propietarios y/o responsables. Esto, actuando, a juicio de los autores, para que la protección de derechos colectivos constitucionalmente protegidos no sea supeditada al trámite procesal.

Este tipo de alternativas, tratadista como (Villacreses Valle, 2019) lo enmarcan como una Ejecución Sustitutoria y lo define en su obra ‘Procedimiento de ejecución de las sanciones administrativas’ como aquello que se origina cuando se “implique una obligación de hacer que pueda ser realizado por persona distinta del infractor, las administraciones públicas, por sí o a través de otros, pueden ejecutar en su reemplazo (...); sin embargo, si se realiza de esta manera, el infractor incumplido deberá pagar los gastos generados por dicha actividad de ejecución, maquinaria, equipos, (...) y la indemnización por los daños derivados del incumplimiento de la obligación principal” (Pág. 238). Costas en el que, si persiste la inacción de los propietarios y/o responsables, el Distrito en ejercicio de sus facultades podrá actuar en contra del patrimonio de estos para recobrar lo actuado por los medios idóneos que la ley haya establecido, como el cobro coactivo, el embargo de bienes, entre otros.

B. Se encuentra en la solicitud que también se busca habilitar a la comunidad para que pueda ejecutar directamente las acciones de mitigación necesarias en los elementos de riesgo.

Frente a este, (Villacreses Valle, 2019) expone que “en el caso de que la ejecución de la sanción administrativa sea realizada por un tercero, es importante que la Administración Pública haya realizado un acuerdo, convenio o contrato con la persona natural o jurídica que lo vaya a realizar otorgado en legal y debida forma, mismo que viabilizara jurídicamente dicha acción” (Pág. 239), lo cual, puede ajustarse eventualmente a la pretensión del ente actor.

Ahora bien, independiente de estas solicitudes preliminares, las pretensiones la acción popular fueron:

“PRIMERA: Sírvase AMPARAR los derechos fundamentales y colectivos de las y los cartageneros y turistas a la vida, al goce del espacio público, a la defensa del patrimonio cultural, a la seguridad y salubridad públicas, al derecho a la seguridad y

prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de las construcciones dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, consagrados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, vulnerados por los accionados.

SEGUNDA: Sírvase ORDENAR a los accionados ejecutar las intervenciones de “reforzamiento estructural”, y en general, las reparaciones y medidas de conservación que eliminen el peligro que producen los inmuebles por el estado de deterioro, con el fin de hacer cesar la amenaza, vulneración y agravio sobre los derechos e intereses colectivos, y mitigar los riesgos generados.

TERCERA: Sírvase ORDENAR a los accionados evitar la vulneración de los derechos e intereses colectivos, y acatar en lo sucesivo las recomendaciones impartidas por el Distrito de Cartagena orientadas al mantenimiento y preservación de las edificaciones del Centro Histórico.

CUARTA: Sírvase ORDENAR que las intervenciones o acciones se ejecuten en armonía y cumplimiento de las condiciones patrimoniales, estéticas y paisajísticas del entorno.

QUINTA: Sírvase ORDENAR que en el evento en que las medidas de protección que sean ordenadas no sean cumplidas en un término razonable por los accionados, serán ejecutadas por la Administración Distrital, con derecho al recobro a los particulares.

La primera pretensión incoada tiene como propósito obtener el amparo judicial de un conjunto de derechos fundamentales y colectivos, que se consideran transgredidos por la omisión de los propietarios de inmuebles en estado avanzado de deterioro ubicados en el Centro Histórico. Esta solicitud, en términos jurídicos, constituye el núcleo estructural de la demanda, ya que no solo busca la constatación de una situación lesiva, sino la intervención del juez para restablecer el orden jurídico afectado mediante una declaración formal de vulneración.

Frente al goce del espacio público el Consejo de Estado ha señalado que su buen uso, libre acceso y preservación son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre (M.P. Hernando Sánchez Sánchez, 2023); por ende, este debe estar libre de riesgos y eventuales afectación a sus ciudadanos.

A su vez, este Cuerpo Colegiado brinda un contexto normativo y jurisprudencial para articularlo con el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, en el que expone ciertos matices, que resultan importantes para este estudio; entre ellos, sobre el alcance de este derecho, delimitándolo como “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo” (Ibíd, pág. 24).

Esto permite instrumentalizar el Derecho Colectivo a la Defensa del Patrimonio, pues a través de ellos también se permite comprender que el deterioro material de edificaciones patrimoniales no se plantea como una afectación aislada o estética, sino como una condición que genera riesgo directo para la vida e integridad de transeúntes y residentes, al tiempo que deteriora el entorno urbano, disminuye la calidad de vida de la población y vulnera, bajo apreciación personal, un espacio culturalmente protegido.

En lo que atañe a la segunda pretensión se trae a la parte sustancial del proceso la necesidad de que la parte pasiva del proceso adquiriera una obligación de hacer, y en esta oportunidad, de realizar intervenciones de “reforzamiento estructural”.

Resulta importante resaltar que estas se diferencian de las de “Primeros auxilios” que lidera el Distrito, en la medida en que con esta se busca, según el Numeral 1.3 del Artículo 7 del Decreto 0404 de 2024, “mejorar el comportamiento estructural (del BIC) ya sea haciéndola más elástica o aumentando su capacidad de carga (...) con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo resistente”. La cual, seguramente requiere de más capacidad técnica y financiera que el Distrito no le asiste asumir, con cargas administrativas excesivas.

Ahora bien, para el 15 de noviembre de 2024, el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena mediante Auto Interlocutorio No. 973 admitió la acción popular y dentro de todas las órdenes impartidas decretó la medida cautelar de URGENCIA solicitada, pero sólo respecto de los inmuebles que han sido catalogados por la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias con RIESGO GRAVE.

Estas órdenes y consideraciones del Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena mediante Auto Interlocutorio No. 973, se pueden analizar en dos partes, en un primer momento la tesis del juez para admitir la acción y segundo, sobre las medidas cautelares incoadas. En dicho proveído, el juez acogió los elementos de hecho y de derecho expuestos por la parte actora, concluyendo que se encontraba acreditada, al menos de manera sumaria, la existencia de una amenaza seria y actual.

En su argumentación, el juez destacó que el deterioro de ciertos inmuebles del Centro Histórico era un hecho notorio, al punto que algunos presentaban signos evidentes de ruina, desplomes parciales y desprendimientos de fachadas que ya habían generado afectaciones concretas. Esta afirmación, recogida en los siguientes términos: “*constituyen hechos notorios las condiciones de deterioro que ostentan ciertos inmuebles ubicados en el Centro Histórico del Distrito, algunos de ellos acusan ruina y han sufrido desplomes parciales o desprendimientos de fachadas que han provocado sendas afectaciones*”, configura la tesis que sustenta la necesidad de activar el proceso.

El juez, en consecuencia, reconoció que el riesgo no solo era cierto y actual, sino también verificable y jurídicamente relevante, en tanto comprometía el goce efectivo de derechos colectivos y el cumplimiento del deber de conservación patrimonial.

Además, consideró el juzgado que las evidencias de las “*gestiones administrativas adelantadas y los conceptos técnicos y/o recomendaciones para evitar el deterioro de los*

inmuebles catalogados como bienes de interés cultural o aquellos que se encuentran en la órbita o área de influencia del Centro Histórico” configuraron que el deber de protección del BIC por parte Distrito estuvo en función y que la omisión de este deber por parte de los particulares se encontró preliminarmente probada.

Al aplicar un Juicio de Ponderación, el juez colocó en un plano el material probatorio sobre la condición actual de los inmuebles y la clasificación en riesgo grave, medio y leve, permitiendo así, delimitar a la intervención que ha solicitado el Distrito.

La admisión de la demanda, entonces, se constituye como una declaración de apertura del debate jurídico. Esta providencia refleja un entendimiento del juez sobre la naturaleza estructural del conflicto, su trascendencia social y su urgencia material, lo cual legitima el uso de la acción popular como mecanismo excepcional para exigir cumplimiento, restaurar derechos y activar la gestión judicial del patrimonio en condiciones de riesgo.

Ahora bien, el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena al advertir de la existencia de las medidas cautelares de urgencia incoadas por la parte actora señaló el marco normativo para la procedencia de estas. Inicialmente, estudió el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, de los cuales, se extrae que:

- **Las medidas cautelares se consideran órdenes previas que estima pertinente el Juez para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.**
- **El decreto de las medidas cautelares no suspende el curso del proceso.**
- **La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.**
- **La finalidad de una medida cautelar puede ser impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.**

A esto se agrega que el Juez consideró su procedencia con base a que existe un perjuicio irremediable, que, en efecto, fue demostrado ante los desprendimientos o colapsos parciales de las fachadas y balcones de los inmuebles que enlista el Distrito.

De conformidad con lo anterior, el Juzgado accedió a la medida cautelar de urgencia solicitada, pero sólo respecto de los inmuebles que han sido catalogados por la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias con Riesgo Grave. Esto, producto del juicio de ponderación que fue estudiado anteriormente.

Se expone que, en la providencia, el juez no se pronunció frente a la segunda medida cautelar solicitada por el Distrito (ver pág. 18).

Finalmente, el juez dio aplicación del fuero de atracción conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Auto 928 de 10 de noviembre de 2021), extendiendo la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa a demandados privados cuando estos son citados junto a entidades estatales (Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de

Cartagena, 2024). Esto permitió que el proceso se mantuviera en la jurisdicción administrativa, sin remitir parte del litigio a jueces civiles.

Conclusiones:

El análisis normativo y orgánico del Distrito de Cartagena de Indias aplicado, permite establecer que el deber de protección de los Bienes de Interés Cultural (BIC) no solo recae sobre una autoridad en particular, sino que se estructura como una función pública compartida y coordinada. El alcalde Mayor de Cartagena de Indias como máxima autoridad ejecutiva distrital, ostenta competencias claves en materia de autorización de intervenciones a los BIC, conforme al Decreto 1080 de 2015.

A su vez, el Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural como órgano asesor y responsable de emitir conceptos previos para la intervención de los BIC. Además, el IPCC está encargado de ejercer control directo y aplicar sanciones por infracciones que afecten el patrimonio, en virtud del Acuerdo 001 de 2003. Estos dos cuerpos, aunque creados en el mismo acto administrativo, son independientes y autónomos.

Este esquema se complementa con la función de las autoridades de policía, quienes están habilitadas para actuar ante comportamientos lesivos al patrimonio y remitir los casos a la autoridad cultural que efectuó la declaratoria, para la adopción de medidas correctivas, tal como lo dispone el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016.

Lo anterior evidencia un marco competencial que, aunque bien definido, requiere de una articulación funcional y oportuna entre los distintos actores involucrados, a fin de garantizar una gestión efectiva del patrimonio desde el enfoque de vigilancia, control y sanción administrativa.

En cuanto a la defensa del patrimonio cultural en sede judicial, el ordenamiento jurídico colombiano ofrece una amplia batería de instrumentos. Todos estos recursos comparten un mismo fin: hacer efectiva la obligación constitucional y legal de proteger el patrimonio, evitando su pérdida o menoscabo irreversible, y reparando lo damnificado. La acción popular resguarda el interés colectivo, la de cumplimiento obliga al acatamiento de normas patrimoniales, la de nulidad corrige o extrae del ordenamiento jurídico actos viciados y el medio de control de reparación directa, logra un resarcimiento y un equilibrio público ante la imposición de afectaciones.

Las implicaciones prácticas de la acción popular interpuesta por la Alcaldía de Cartagena contra los propietarios de inmuebles en avanzado estado de deterioro en el Centro Histórico de esta ciudad y lo establecido en su auto admisorio, se configura como una gestión pública que fortalece el control judicial para el cumplimiento del deber particular y general de protección de un BIC del ámbito nacional.

Además, proporciona mecanismos a la Administración Pública, como la medida cautelar que la autoriza a realizar obras de “primeros auxilios”, en armonía con las condiciones patrimoniales, estéticas y paisajísticas del entorno, con el fin de mitigar el grave riesgo que generan los inmuebles para facilitar la intervención inaplazable y directa para evitar el deterioro progresivo e irreversible sobre un BIC, en este estudio, del Centro Histórico de Cartagena.

En últimas genera una vinculación directa para los propietarios obligándolos a asumir los costos de reparación, posterior a la intervención del aparato administrativo. Lo cual, no los exonera en ningún estadio de su deber particular de protección del BIC.

Resultaría oportuno que el juez popular en ejercicio de sus funciones ordene, más allá de los límites establecidos por las peticiones y defensas de las partes, acciones dirigidas a fortalecer las dinámicas del poder de inspección y vigilancia de los Inspectores de Policía. Este enfoque preventivo, articulado desde la Administración Pública, permitiría evitar que se consoliden nuevamente los supuestos fácticos que motivaron la presente acción y asegurar un cumplimiento sostenido del régimen especial de protección.

Además, que convoque de manera oficiosa la articulación de las entidades del Sistema Nacional de Cultura —incluyendo el Ministerio de las Culturas, el IPCC, el Consejo de Patrimonio y otras instancias técnicas—, con el fin de fortalecer la cultura de legalidad patrimonial y garantizar el cumplimiento integral del Decreto Distrital 0404 de 2024.

Así las cosas, partir de este análisis sobre la gestión pública interinstitucional en el Distrito de Cartagena de Indias y de la revisión del caso judicial emprendido por la Alcaldía Distrital mediante acción popular, se identificaron debilidades estructurales que comprometen la eficacia de las funciones públicas orientadas a la conservación y defensa del Centro Histórico como Bien de Interés Cultural (BIC). En ese sentido, se formulan las siguientes recomendaciones, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional del Distrito y garantizar el cumplimiento del régimen especial de protección:

1. Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental:

Se puede gestionar la complejidad con simplicidad. Tal vez por ello, éste sea un ámbito en el cual se puede innovar con sencillez, al trabajar una verdadera gestión de la complejidad (Cabrera Martínez, A. M. & Vidal Ortega, A. 2017), por ende, se recomienda consolidar un sistema de gobernanza patrimonial que articule de manera formal y operativa a las entidades distritales, el cual, se fundamente en protocolos compartidos de actuación, mecanismos de información interinstitucional, y la creación de convenios de cooperación para la ejecución de competencias concurrentes en vigilancia y control del patrimonio.

2. Institucionalizar un sistema de monitoreo técnico preventivo:

Es urgente la implementación de un sistema técnico distrital para el diagnóstico y monitoreo permanente del estado físico de los inmuebles ubicados en el Centro Histórico, soportado en criterios de riesgo estructural y valor patrimonial. Este sistema debe permitir generar alertas tempranas y activar medidas administrativas antes de que los bienes lleguen a niveles críticos de deterioro. Este, resultaría como resulta una alternativa que se encuentra en coherencia con el discurso y las acciones que responden al paradigma de desarrollo sostenible, dado su impacto en las dimensiones social, económica y medioambiental, y la comprensión del patrimonio como un recurso no renovable (Caballero, L. E. B., et al. 2019) y en esa medida, evitaría el uso tardío y reactivo de mecanismos judiciales, favoreciendo una gestión preventiva y eficaz.

3. Promover la cultura de legalidad y la corresponsabilidad ciudadana:
Es necesario fomentar campañas públicas orientadas a fortalecer el conocimiento, el respeto y la apropiación social del régimen jurídico de los BIC. Estas estrategias deben incorporar herramientas pedagógicas accesibles y dirigirse no solo a los propietarios de inmuebles, sino a todos los actores del entorno urbano y turístico, como gremios, residentes, comerciantes y visitantes. La corresponsabilidad en la defensa del patrimonio requiere un marco cívico y normativo compartido.

Estas propuestas apuntan a supeditar una eventual gestión pública tardía y fragmentada, por una gestión integrada, preventiva y corresponsable, acorde con los estándares del régimen jurídico de protección de los BIC en Colombia. Su adopción no solo fortalecería la institucionalidad distrital, sino que garantizaría la sostenibilidad histórica, cultural y social del Centro Histórico de Cartagena de Indias.

Bajo estas apreciaciones finales se dio alcance al objetivo y metodología de investigación inicialmente planteadas. En definitiva, se logró analizar la aplicabilidad de la gestión pública para la defensa en sede administrativa y judicial del Centro Histórico de Cartagena como BIC, y que la creación de conocimiento aquí expuesta sea útil y práctica para el Estado Colombiano, las entidades del Sistema Nacional de Cultural y los territorios.

Referencias bibliográficas:

- Acosta Rodríguez, M. A. (2018). Las relaciones intergubernamentales en Colombia: dos estudios de caso entre entidades territoriales para la gestión de recursos y el desarrollo de proyectos.
- Acuerdo 001 de febrero 4 de 2003. Por medio del cual se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura, se reforma el Instituto Distrital de Cultura de Cartagena De Indias se deroga el acuerdo 12 de 18 de marzo de 2000, se trasladan algunas competencias y se dictan otras disposiciones.
- Andrade Bracero, K. A. (2025). Tendencias teórico-prácticas en estudios críticos de rehabilitación urbana desde la perspectiva de género: intervenciones en centros históricos en Ecuador y Perú (1980-2024).
- Bardales Tejada, E. P., García Ramírez, K., Reategui, L., & Territorio, P. D. M. Y. Facultad de Negocios. Tesis. Patrimonio Cultural y su influencia en el turismo receptivo en la ciudad de Iquitos, año 2023.
- Caballero, L. E. B., Castillo, M. T. M., Vandesande, A., & Van Balen, K. (2019). Conservación preventiva del patrimonio construido, dos escalas de un enfoque en desarrollo. *Arquitectura y Urbanismo*, 40(2), 21-30.
- Cabrera Martínez, A. M. & Vidal Ortega, A. (2017). Organización del patrimonio cultural en Colombia: Una categoría inexplorada. *Revista Historelo*, vol. 9, no. 18.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1548 de 2004. M.P Gustavo Aponte Santos; 19 de febrero de 2004.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). M.P William Zambrano Cetina; 16 de abril de 2015.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado número: 25000-23-41-000-2015-02429-01. M.P Rocio Araujo Cañate; 07 de abril de 2016.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado número: 76001-23-31-000-2010-01459-01(AP). M.P María García González; 10 de mayo de 2012.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Radicado número: 25000-23-24-000-2011-00774-01. M.P Susana Buitrago Valencia; 29 de marzo de 2012.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Radicado número: 680012333000201200001-01. M.P Hernando Sánchez Sánchez; 13 de diciembre de 2023.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Radicado número: 11001-03-15-000-2014-03055-00. M.P Hugo Fernando Bastidas Barcenás; 23 de abril de 2015.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-082/14. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez; 12 de febrero del 2014.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-638/00. M.P Vladimiro Naranjo Mesa; 31 de mayo del 2000.

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1548 de 2004. M.P Gustavo Aponte Santos; 19 de febrero de 2004.
- Cruz-Vargas, B. G., & Díaz-Navarro, J. C. (2020). La gestión pública como clave en el fortalecimiento de las empresas del Estado. *¿Utopía o realidad? Polo del conocimiento*, 5(10), 334-347.
- Decreto 1080 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura.
- Decreto 0404 de 2024. Por el cual se reglamenta el trámite de las intervenciones de los Bienes de Interés Cultural Distrital y se dictan otras disposiciones.
- García Lora, F. A. (2025). Tensiones y afectaciones en la comunidad del barrio de Getsemaní por los alojamientos temporales y la turistificación frente a la conservación de su patrimonio.
- Guevara Murillo, M. (2023). Desarrollo e implementación de un sistema de información geográfica para la gestión y administración del patrimonio cultural de los centros históricos: El caso del Centro Histórico de la ciudad de Limón.
- Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena. Auto interlocutorio No. 973. Radicado número: 3001-33-33-013-2024-00280-00. Jueza Giovanna Bonilla Mitrotti; 15 de noviembre de 2024.
- Lara Cargua, G. V. (2025). Intervención en los vacíos urbanos en el centro histórico de la ciudad de Riobamba a través de la implementación de vivienda (Bachelor's thesis, Riobamba).
- Ley 768 de 2002. Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.
- Ley 397 de 07 de agosto de 1977. Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
- Ley 393 de 1997. Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.
- Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 163 de 1959. Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.
- Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.
- Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley [397](#) de 1997 y se dictan otras Disposiciones.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

- López, L. C. (1976). *Obra poética*. Banco de la República.
- Mahecha López, E. M. (2014). Educación y cultura de la legalidad. *Justicia juris*, 10(2), 43-52.
- Merchán-Ponce, N. P., Pinargote-Vásquez, N. F., & Acebo-Calderón, R. D. (2022). La gestión pública como factor clave en el desarrollo factible de la gobernanza. *Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación científico-técnica multidisciplinaria)*. ISSN, 751-774.
- Murcia, Á. M. P., & Moreno, A. A. B. (2021). En defensa del litigio colectivo en moralidad administrativa en Colombia: acciones populares y el conflicto de intereses. *Jurídicas*, 18(2), 297-327.
- Ruiz Mosquera, Y. L. y Ríos Castaño, A. C. (2022). El prevaricato por omisión en la administración pública en Colombia. Universidad Libre de Colombia.
- Urdaneta, M. B., Herkrath, C. E., Forero, R. A., Baracaldo, P. S., Schlenker, S. C., & Ovalle, L. C. (2025). El patrimonio natural como categoría emergente en Bogotá, Colombia: Una experiencia de integración naturaleza, cultura y ordenamiento territorial. *Astrágalo: Cultura de la Arquitectura y la Ciudad*, (37), 51-80.

EL DERECHO A LA SALUD PARA PERSONAS CON TRASTORNOS MENTALES: ENTRE LA INMUTABILIDAD HISTÓRICA Y LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL¹

Diana Katerine Hernandez Gallo².
Rafael Muñoz Macias³.
Leonardo Enrique Carvajalino Rodriguez⁴

Resumen:

El derecho a la salud en Colombia para pacientes con trastornos mentales no ha sido ajeno a calurosos debates al interior de la academia y los estrados judiciales, especialmente cuando se trata de acciones de tutela y las decisiones dadas por la Corte Constitucional. Las diversas posturas frente al concepto y alcance de salud mental podrían llegar a generar divergencia en las decisiones judiciales y, más grave aún, riesgos de desamparo para los pacientes. En ese sentido, el presente estudio tiene por objeto determinar si a partir de la evolución histórica del concepto de la enfermedad mental, el desarrollo normativo y jurisprudencial el derecho a la salud mental para pacientes con trastornos mentales se ha mantenido en la inmutabilidad histórica o si ha existido una evolución constitucional que procure la garantía de los derechos de esta población. Al final se acepta que el concepto histórico respecto a las personas con trastornos mentales ha evolucionado positivamente, existe una amplia regulación legal y un sólido desarrollo jurisprudencial, todo lo cual facilita la construcción de una posición jurídica integral garantizando que el sistema de salud le permita mejorar su condición, o por lo menos, hacerla más digna y tolerable, pues, el bienestar psicológico, mental y psicopático es lo que en principio se debe proporcionar y garantizar desde la arista constitucional.

Palabras clave: Derecho a la salud, trastorno mental, salud mental, desarrollo jurisprudencial, desarrollo normativo, bienestar psicológico.

¹ Proyecto de Investigación adelantado por el Grupo de Investigación Vexillum Iuris Ratio adscrito a la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo- Uniciencia

² Miembro de Grupo de Investigación Vexillum Iurus Ratio, Magister de Psicología y Estudiante de último semestre de Derecho de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo- Uniciencia, correo electrónico: dk.hernandezgallo@uniciencia.edu.co, Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-6150-1282>

³ Miembro de Grupo de Investigación Vexillum Iurus Ratio, Administrador de Empresas y estudiante de último semestre, correo electrónico: r.macias@uniciencia.edu.co, Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-3962-5159>

⁴ Abogado, Magister en Derecho con énfasis en Responsabilidad Civil y del Estado, Investigador del Semillero Vexillum Iuris Ratio adscrito a la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo UNICIENCIA, Correo electrónico: l.carvajalino@uniciencia.edu.co / Código orcid: 0000-0001-9235-6642.

Abstract:

The right to health in Colombia for patients with mental disorders has not been exempt from heated debates within the academy and the judicial courts, especially when it comes to tutela actions and the decisions given by the Constitutional Court. The various positions regarding the concept and scope of mental health could generate divergence in judicial decisions and, even more serious, risks of disarmament for patients. In this sense, the present aims to determine if, based on the historical evolution of the concept of mental illness, the normative and jurisprudential development, the right to mental health for patients with mental disorders has remained historically immutable or if it has. There has been a constitutional evolution that seeks to guarantee the rights of this population. In the end, it is accepted that the historical concept regarding people with mental disorders has evolved positively, there is extensive legal regulation and a solid jurisprudential development, all of which facilitates the construction of a comprehensive legal position, guaranteeing that the health system allows it to improve their condition, or at least make it more dignified and tolerable, since psychological, mental and psychopathic well-being is what in principle should be provided and guaranteed from the constitutional point of view.

Keywords: Right to health, mental disorder, mental health, jurisprudential development, regulatory development, psychological well-being.

Introducción

La última encuesta nacional de salud mental de 2015 en Colombia mostró que 40 de cada 100 personas han presentado un trastorno mental durante su vida, 16 de cada 100 personas en los últimos 12 meses, y aproximadamente 7 de cada 100 colombianos han tenido un trastorno mental en los últimos 30 días. Estos datos son relevantes dado que se identifica que la población colombiana está en riesgo debido a los índices de prevalencia de estos trastornos; y, además, con los dos últimos años de pandemia dichos números aumentaron, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y, por ende, se genera mayor responsabilidad del Estado para crear protección integral e integradora de los ciudadanos en estas condiciones y por ende para su cuidador o familiares.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha estado al frente de los procesos más importantes para la adaptación de la salud en los diferentes países, en esa medida ha contribuido a estimular a los países miembros a desarrollar programas de salud mental y por ese camino la invitación sólida a modernizar la legislación y protección de los derechos humanos de las personas con trastornos mentales y sus familias.

En esta perspectiva, el presente estudio tiene por objeto dilucidar si el derecho a la salud en personas colombianas con trastornos mentales ha transitado, o no, de un estadio de inmutabilidad histórica a otro de protección eficaz a partir de la evolución normativa y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Para ello debe acudir al desarrollo de la ciencia social, a la metodología cualitativa y, particularmente, a la investigación dogmática; de modo que, a partir de la descripción de forma sistemática de la problemática específica y por conducto de la deducción, se posibilite presentar herramientas jurídicas uniformes de avance y con fundamento desde una perspectiva constitucional.

En Colombia, a partir de la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) mediante la Ley 100 de 1993 partió en dos los temas de salud mental. Una postura que se traía de los años sesenta y que introdujo esta ley para reconocer lo que actualmente se tiene: una transformación global del modelo de salud, del sistema de salud colombiano y, por ende, de lo relacionado con la salud mental. reconociendo igual que no son muchas las normas específicas en esta materia, pero si una aproximación en antecedentes y por supuesto evolución en términos históricos, normativos y jurisprudenciales.

En el presente estudio se hace un recuento y se atañen hitos históricos donde se producen las transformaciones de la percepción de la enfermedad mental de las personas que la padecen y de su atención, en cuanto que el discurso sanitario supera al manicomial, ya que se concebía el término de loco, demente, poseído entre un sinnúmero de adjetivos que por ninguna razón permitían un discurso de inclusión o de un mínimo del respeto a la dignidad del sujeto.

Es así, como a través de los años y del avance histórico y normativo se empieza a considerar sujetos de derechos a las personas que tienen alguna patología mental y se va abriendo paso para que se propenda la inclusión social y se permita la ampliación y reorganización de los

servicios. Con este avance se logró pasar del modelo hegemónico de la atención hacia prestaciones de tipo ambulatorio en unidades de hospitales, centros sociales y hospitalización parcial.

Ahora bien, se tienen como fundamento la normatividad en torno al derecho a la salud y, específicamente, en sujetos de especial protección, personas que tiene alguna enfermedad mental, teniendo en cuenta que está en conexión con un derecho esencial como lo es el de la vida.

En esta medida, la normatividad permite vislumbrar elementos de mayor protección constitucional y normativo para el goce y disfrute de una mejor calidad de vida, así, los problemas identificados y las orientaciones de política se expresan en términos epidemiológicos y de prestación de servicios donde se identifican temas puntuales para el avance en la protección integral de los sujetos en la medida que deben tener en cuenta temas como, espacios de descanso, prevalencia de patologías, disminución en los tiempos de internamiento, progreso en los centros hospitalarios, y contratación de talento humano como lo son profesionales en salud mental.

Además, se cuenta con el desarrollo jurisprudencial del derecho a la salud y salud mental, y cómo a partir de ella se han generado avances relevantes para su protección; pasando de identificar a una persona enferma mentalmente y concederle un tratamiento psiquiátrico, hasta llegar a pensar en un tratamiento integral e integrador desde un diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y pronóstico de su enfermedad, sin pensar en su recuperación a corto plazo, sino más en su calidad de vida y por su puesto la protección de sus derechos fundamentales con arraigo en los principios constitucionales, y acá reside la hipótesis del presente, el paso de un estadio de inmutabilidad histórica a otro de protección eficaz a partir de la evolución constitucional.

1. Concepto de salud mental

En el ordenamiento jurídico colombiano, se define la Salud Mental en el artículo 3 de la Ley 1616 (2013), así:

“La salud mental se define como un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad”.

Así, cuando se habla de salud mental hace referencia a los recursos emocionales, cognitivos y mentales que tiene el sujeto, y cuando se altera una de estas facetas hacemos referencia a la existencia de traumas o enfermedades mentales, las cuales deben ser tratadas por el sistema de salubridad del Estado.

2. Evolución histórica del concepto de enfermedad mental

A partir de la investigación realizada, se da inicio con la construcción histórica del concepto de enfermedad mental, y el proceso histórico de la concepción de la locura, término más antiguo pero que perdura en la actualidad para designar a la persona con alguna enfermedad mental.

Monteiro (2015) identifica la evolución histórica de la enfermedad mental en ciclos repetitivos los cuales están motivados por las realidades políticas, sociales, económicas y culturales de la época y se van alternando o combinando. Además, dada la atribución a los dioses, se tenía por enigma que si una persona mostraba un comportamiento extraño o insólito; es decir, no aceptado para la época, se le atribuía a que se produjera por una fuerza sobrenatural divina y por ende esa manifestación no podía ser controlada directamente por el hombre y por lo tanto no respondía por los mismos.

Entre los siglos XV y XVI se retoman algunas de las ideas anteriormente planteadas, con algunas variaciones trascendentales fundadas en el establecimiento de las doctrinas del cristianismo. La primera es que la causa de la locura sería directamente atribuida al demonio o por camino de la brujería o hechicería, que se apodera del cuerpo de la persona, instalándose en su cerebro, puesto que el alma está reservada para Dios. Como consecuencia de este proceso de sentirse poseído por los demonios, surgen los procedimientos de exorcismo, pues existía la creencia de que esta posesión demoníaca era sinónimo de un castigo divino, como relata Chiarugi y Chapitre (1746) “la pérdida de razón o descontrol emocional tienen una marca de condenación y culpa”.

En ese orden, Chiarugi y Chapitre (1746) incorporan el componente psicológico a la enfermedad mental, los estados corporales influenciarían la mente a través de la actividad de los sentidos y, en general, del sistema nervioso, lo que llamó el *sensorium commune*; por tanto,

desechó que la enfermedad mental fuera hereditaria y se inclinó a considerarla adquirida. De allí deriva su principio terapéutico, basado en ejercer influencias positivas sobre los sentidos y el sistema nervioso. Estas medidas basadas en el ejemplo y superioridad moral no podían dejar de estar vinculadas a sus particulares convicciones morales y religiosas, lo cual se evidencia en sus historias clínicas en las que atribuye, por ejemplo, el origen de la melancolía al abuso de la masturbación.

En este orden también se reconoce el paradigma neurológico de la enfermedad mental, el cual cambia a partir de la difusión de las ideas de John Locke y el sensualismo de Condillac citados en Salaverry (2012) quienes frente al postulado cartesiano de las ideas innatas postularon que las mentes como una hoja en blanco (tabula rasa) en la cual se generan las ideas a partir de las sensaciones que provienen de los sentidos.

Ahora bien, se identifica la epistemofilia griega, que llevó al desarrollo de la teoría de los cuatro humores y a la identificación del cerebro como órgano responsable de anomalías del comportamiento. Hipócrates de Cos (460-377 a J.C.) rechaza las teorías de influencia de espíritus, dioses o poderes no humanos, y las sustituye por desequilibrios humorales. Así, entiende que la melancolía responde a un cúmulo de bilis negra que se dirige hacia la inteligencia. Si la enfermedad se dirige hacia el cuerpo produce la epilepsia.

Rechazando totalmente las etiologías celestiales, Hipócrates, como lo refiere González (1998), estableció una clasificación muy sencilla de las enfermedades mentales basada en la observación clínica y clasificadas en frenitis, manía, melancolía, epilepsia, histeria y enfermedades de los escintio.

Posteriormente, Slachevsky (2016) refiere que Philippe Pinel en su *Nosographie philosophique (Méthode appliquée à la médecine)* usó los términos de “amentia” y “morosis” para concebir así los trastornos cognitivos, que se explican como una falla en la asociación de ideas que se manifiesta en un trastorno de la actividad, comportamiento extravagante, emociones superficiales, pérdida de memoria, dificultades en la percepción de objetos, actividad sin propósito, existencia automática y olvidos de palabras o signos para expresar las ideas.

A lo largo del tiempo, y ya sobre la segunda mitad del siglo XIX, se conoce el aporte de Caponi (2009) además de identificar las demencias seniles se le atribuye un substrato neuropatológico; es decir, lesiones en el sistema nervioso central y se proponían clasificaciones de las enfermedades mentales basadas en su etiología, en reemplazo de las ya existentes basadas en su sintomatología. Ahora bien, en el siglo XX se da inicio al desarrollo de criterios clínicos de diagnóstico, y surgen las clasificaciones internacionales, como el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos mentales (DSM), y con ello psicoterapias acompañadas de psicofarmacología. Y esta última, contribuyó a disminuir de manera importante el tamaño de los hospitales psiquiátricos y el número de pacientes hospitalizados.

Una vez avanzaron las neurociencias, Custodio, Montesinos y Alarcón (2018) plantearon la necesidad de crear criterios diagnósticos de consenso. Y fue así como en 1980 publicaron los

criterios del Manual Diagnóstico y Estadístico de las enfermedades mentales, en su tercera versión (DSM-3), incluyéndose todos los criterios operativos para el diagnóstico de los trastornos mentales, teniendo como base una descripción general del síndrome de demencia y sus posibles causas, sin proponer en forma explícita ningún criterio operativo para el diagnóstico, es decir, formalmente, los criterios del síndrome de demencia no existían aún.

Además, Ortega (2011) afirma, en lo que respecta al concepto de enfermedad, y a partir de la II Guerra Mundial sufre modificaciones, dejando su génesis no sólo a factores biológicos sino también factores psicológicos y sociales. Es a partir de mediados del siglo XX cuando surge la antipsiquiatría como respuesta a los procesos de exclusión social sufridos por pacientes mentales y los métodos terapéuticos utilizados (electroshock, lobotomía, termoterapias de choque, entre otras), abriendo camino a la incorporación de éstos en la sociedad y abandonando los manicomios, para la creación de otras estructuras hospitalarias para pacientes de difícil integración. Ya en la segunda mitad del siglo, el gran despegue de la industria farmacéutica ha introducido los psicofármacos para las enfermedades mentales.

Ahora bien, bajo los aportes de Ripollés (2008) en la época antigua se habla de un modelo en el que la causa de la enfermedad mental tenía origen religioso, por lo que era consideradas una carga más para la sociedad debido a que no tenían nada que aportar. Por lo que concebir una persona como enferma se pensaba como el resultado de haber cometido un pecado por los padres y en últimas no eran merecedoras de vivir y eras sometidos a muerte, lo que se conoció como infanticidios. Luego de esta dura época se presentó la marginación donde simplemente estaban en la mendicidad o en la caridad de la sociedad.

Llegando a este punto, y conociendo hasta acá el desarrollo de la enfermedad mental y postulados desarrollados desde varias miradas, también se conocen los internamientos o instituciones cerradas y estos lugares se entendieron como la respuesta de las sociedades para la atención y control de aquellos individuos que se encontraban en determinadas situaciones de vulnerabilidad y que, debido a ello, se enjuiciaba que podían ser un riesgo para la propia sociedad.

Todas las instituciones creadas desde los hospitales hasta orfanatos, lo que pretendían era encerrar a estas personas enfermas incluyendo acá a pobres, ancianos, desahuciados o todo aquel que era llamado marginado; y ahora los que son denominados vulnerables a la exclusión, llegando así a dar un paso hacia la humanización, y convirtiendo estos lugares en espacios de desarrollo de la autonomía del sujeto.

Pese a los avances hasta acá nombrados, Spandler (2017) advierte los riesgos que ya se presentan desde el cambio del modelo del Estado benefactor hacia políticas neoliberales, con políticas de salud mental y un sistema de servicios determinados, principalmente, por incentivos económicos. Esporádicamente aparecen propuestas que dejan a los pacientes expuestos a la evolución natural de su enfermedad porque se niegan a tratarse, disfrazadas de una supuesta libertad de elección de personas cuya propia enfermedad dificulta la comprensión de la realidad.

El desconocimiento que hoy se tiene sobre las enfermedades mentales viene desde los tiempos más remotos de los que se tiene constancia y este desconocimiento ha hecho que durante muchos siglos su origen se haya atribuido a causas sobrenaturales (castigo divino o posesión por el demonio). La ignorancia y el miedo ante estas enfermedades ha propiciado que los que las padecían hayan sido tratados de forma irracional e inhumana. Por tanto, gracias al avance que se ha dado y al conocimiento que hoy se tiene, aunque parcial, todas las leyes tanto españolas como directivas de la Unión Europea, genera un obligatorio cumplimiento que protegen a todos los ciudadanos de la discriminación, hacen imprescindible que no se prolongue en plan en el siglo XXI el trato que se ha infligido a lo largo del tiempo a los que padecen estas enfermedades. Eliminar el estigma y la discriminación no sólo será cumplir con la legislación vigente, sino, además poder situar a los ciudadanos dentro de la Ley y ayudar a la integración social de estas personas. El trabajo, por ejemplo, se convierte en un empleo competitivo y debidamente remunerado y por esta vía en un tratamiento sanitario y la mejor rehabilitación posible. La inmensa mayoría de estas personas no sólo pueden trabajar, sino que desean hacerlo como lo refiere Aztarain (sf)

Finalmente, Spandler (2017) determina que, quizás estamos ahora en una fase de cuidado ‘post-comunitario’. Si la era manicomial significaba abuso psiquiátrico, ¿será la era de la recuperación sinónimo de abandono psiquiátrico? La importancia vital del tema para los pacientes y sus familias obliga a una autocrítica permanente para no caer ingenuamente en modas o ideologías terapéuticas idealizadas, alejadas de la realidad científica.

3. Evolución normativa del derecho a la salud en Colombia para personas con trastornos mentales

El derecho a la salud como Derecho Humano

Se destaca lo señalado por la Defensoría del Pueblo (2003) quien indica que la fundamentación jurídico-legal de un derecho está compuesta por el conjunto de normas y leyes que lo garantizan, establecidos por los mecanismos e instancias encargados de su cumplimiento. En el caso colombiano, el derecho a la salud está fundamentado jurídica y legalmente en algunos compromisos internacionales firmados por el Estado.

Tal como se conceptualiza en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho a la salud es un bien jurídico exigible al Estado como parte de la consagración de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El Estado colombiano quedó obligado, a partir de la ratificación de los instrumentos de derecho internacional, bajo el principio de *pacta sunt servanda*, lo que, en el caso de la salud, como todos los derechos humanos, deriva de la noción de respeto a la dignidad humana y significa un avance en los compromisos morales y políticos de las sociedades.

Lo anterior en consonancia con lo señalado por Uprimny (2002), el desarrollo de la legislación e institucionalidad adecuadas o la asignación consecuente de recursos hacen parte de la exigencia del derecho para que su realización no sea un simple enunciado sujeto a las posibilidades acordes al grado de desarrollo de los distintos Estados, o a la voluntad política de

las diferentes administraciones.

De esta forma, se inicia por reconocer el numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) donde, efectivamente, el derecho a la salud fue consagrado como un derecho humano:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

Seguidamente, en términos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 11 promulga: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”, así pues, el derecho a la salud es consagrado como un derecho a la preservación de la salud y al bienestar.

Ahora bien, en 1966, por medio del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se determina el derecho a la salud como un derecho social como lo cita en su artículo 12 numeral 1: “El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Mediante la Observación General en el PIDESC amplía su concepción al definirse como un “derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”, y al determinarse que “El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos” y, además, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se consagra que toda persona tiene derecho a la salud, entendida “como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.

Así, el artículo 44 de la CP (1991) refiere que:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Ahora bien, con la Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia se permite identificar necesidades específicas por ciclo de desarrollo y por supuesto la defensa de los derechos de esta población vulnerable, lo cual brinda protección a los menores en su salud tanto física como mental, encaminada a la protección de los derechos fundamentales, independiente de cuál sea su condición.

Ahora, el 49 de la CP (1991) indica:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”

Por último, se reconoce el artículo 50 de la CP (1991):

“Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado La ley reglamentará la materia.”

A partir de la creación, en el año 1991, de la Constitución Política de Colombia y la consagración como un Estado social de derecho, quedó establecido el efectivo e imperativo cumplimiento de los derechos fundamentales. En la carta magna se tuvo la dignidad humana como hoja de ruta para que no solo se contemplara la dimensión civil y política, sino también la económica, la social y la cultural. Esto conllevó a la positivización, en el orden nacional, de lo establecido en sendos convenios, acuerdos y tratados internacionales.

Basta con remitirse al artículo 13 y 49 constitucionales los cuales ya fueron expuestos anteriormente, para identificar el reconocimiento al gozo efectivo de la salud en todas sus dimensiones, es decir, física y mental. Este tema ha sido desarrollado desde la doctrina jurídica y la jurisprudencia nacional e internacional. Además, como lo plantea Maya (2008) devenga obligaciones para el Estado colombiano de: *“garantizar, respetar, proteger y realizar”* las medidas que tiendan a garantizar la salud en todas sus dimensiones, a través de políticas públicas que respondan a estándares mínimos de materialización.

Vivir de manera digna implica tener acceso a los bienes (materiales, espirituales, simbólicos) y poder ejercerlos y disfrutarlos, en este sentido señala la Corte en sentencia T-414 de 1999

“La vida humana, en los términos de la garantía constitucional de su preservación, no consiste solamente en la supervivencia biológica, sino que, tratándose justamente de la que corresponde al ser humano, requiere desenvolverse dentro de unas condiciones

mínimas de dignidad”.

En este sentido se comprende lo argumentado por esta Corte en sentencias Sentencia T-860 de 1999 y T-283 del mismo año, que no es la muerte la única circunstancia contraria al derecho constitucional fundamental a la vida, sino también todo aquello que la haga insoportable y hasta indeseable. El dolor o cualquier otro malestar que le impida al individuo desplegar todas las facultades de que ha sido dotado para desarrollarse normalmente en sociedad, ha dicho la Corte, aunque no traigan necesariamente su muerte, no solamente amenazan, sino que rompen efectivamente la garantía constitucional señalada, en tanto que hacen indigna su existencia.

Tales consideraciones son importantes para reevaluar la dimensión mental de la salud o de la vida, en el sentido que una de las particularidades de lo humano está en sus capacidades simbólicas y psicológicas; en consecuencia, negar estas en su existencia sería negar la humanidad.

Se destaca la Sentencia T-013 de 1995, en la que la Corte Constitucional reitera:

“El derecho a la salud, por estar en inmediata conexión con el derecho a la vida, del que es un derivado necesario, es, esencialmente, un derecho fundamental. El derecho a la salud es un derecho fundamental, derivado del derecho a la vida que tiene toda persona humana, desde el momento de la concepción hasta su muerte, derecho que implica conservar la plenitud de sus facultades físicas, mentales y espirituales, y poner todos los medios ordinarios al alcance para la prevención de las enfermedades, así como para la recuperación y la obligación de la atención integral de los enfermos mentales”.

De conformidad con lo anterior y para resumir con miras al avance jurisprudencial en el mismo sentido del avance normativo y frente a la salud como derecho fundamental, la Corte Constitucional se pronuncia por primera vez frente a esta concepción, de lo cual la Sentencia T-760 de 2008 es la más representativa. En dicha sentencia la Corte plantea el problema jurídico de qué entender por derecho fundamental y señala que existen posiciones diversas al respecto, pero que a pesar de esta pluralidad un componente central a dicho concepto es la noción de dignidad humana.

En ese sentido el derecho a la salud es universal y es en sí mismo un bien y una condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida y su desarrollo integral.

Continuando, se promulgó la Ley Estatutaria 1751 de 2015, a través de la cual se determinó que la salud es un derecho fundamental autónomo y con ello facilitar la solución de dificultades relacionadas con la calidad, oportunidad y el acceso a los servicios de salud.

Bajo esa mirada, Calderón (2015) señala que esta ley adicionalmente pretendía tener un mayor alcance regulatorio de la práctica profesional, específicamente en torno a la autonomía y la relación médicos paciente, la cual en últimas define la percepción de los usuarios acerca del servicio que reciben. El objeto de la norma era superar las barreras del sistema que han repercutido en la prestación del servicio, con lo que se esperaba impactar positivamente la situación de salud de los colombianos. No obstante, estos ajustes suponían una transformación en la manera como los diversos actores del sistema interactuaban, incluyendo al talento humano

en salud frente a las entidades y órganos del sistema.

Es importante destacar de esta misma ley que desde el momento de su promulgación no bastó con la atención a los pacientes, sino que se debe garantizar la integralidad a través de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, recuperación, rehabilitación y paliación de una enfermedad. y resaltando el artículo 8 que no se podrá fragmentar la responsabilidad en cuanto a la obligación de prestar un servicio de salud concreto en perjuicio de la salud del usuario.

Por otra parte, esta última ley resalta la equidad en el sistema de salud y donde para ello el Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades, promover el mejoramiento de la salud, prevenir las enfermedades y aumentar el horizonte de la calidad de vida.

Adicionalmente, se hace hincapié en que con la Ley 1751 de 2015 donde prevalece la atención primaria de los niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, desplazados forzados, víctimas de violencia y del conflicto armado, adulto mayor, personas con enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad. Asimismo, genera la prohibición de negar al paciente la prestación de la asistencia y la exigencia de autorizaciones para el acceso a las urgencias. La prestadora del servicio que deniegue el servicio al paciente será sancionada.

Respecto de lo anterior es preciso señalar que la referida ley estatutaria, objeto de control constitucional por parte de la Corte en sentencia C-313 de 2014 precisó que:

“la estimación del derecho fundamental ha de pasar necesariamente por el respeto al de la dignidad humana, entendida esta en su triple dimensión como principio fundante del ordenamiento, principio constitucional e incluso como derecho fundamental autónomo. Una concepción de derecho fundamental que no reconozca tales dimensiones no puede ser de recibo en el ordenamiento jurídico colombiano”.

A este punto, se considera que la Ley Estatutaria de Salud antes expuesta es un paso vital en el acuerdo de voluntades entre los diferentes actores y que requiere sensatez en su aplicación final, con el fin de lograr un equilibrio vital entre los deberes y los derechos por parte de los ciudadanos y un ejercicio impecable por parte del gremio médico.

Ahora, frente a la salud mental, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce que es un derecho humano, así, el artículo 3 de la Ley 1606 (2013) señala:

“La Salud Mental es de interés y prioridad nacional para la República de Colombia, es un derecho fundamental, es tema prioritario de salud pública, es un bien de interés público y es componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de colombianos y colombianas”.

De la misma forma, las personas que tienen enfermedades mentales se consideran sujetos de especial protección constitucional, tal como lo señala la Sentencia T-065 (2024): *“la Corte además de considerarlos como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de vulnerabilidad y debilidad, demanda para ellos una protección constitucional reforzada”*, de tal forma que ellos pueden ser beneficiarios de acciones afirmativas, que se ven

reflejados en las diversas subreglas que ha creado la Corte Constitucional en su beneficio.

A nivel legislativo, el artículo 6 de la Ley 1616 (2013) señala un catálogo de derechos propios de las personas que sufren enfermedades mentales “tales como (i) recibir atención integral e integrada y humanizada; (ii) recibir información clara, oportuna, veraz y completa de las circunstancias relacionadas con su estado de salud, diagnóstico, tratamiento y pronóstico; (iii) obtener la atención especializada e interdisciplinaria y los tratamientos con la mejor evidencia científica; (iv) tener un proceso psicoterapéutico y (v) recibir el medicamento que requieran, con fines terapéuticos o diagnósticos, entre otros (Corte Constitucional, T-178(2024)”

Subreglas construidas por la jurisprudencia de la corte constitucional sobre la atención a las personas con enfermedades mentales

En el desarrollo de la salud mental como derecho fundamental, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha creado unas subreglas, que garantizan la dignidad humana de los pacientes que sufren estas enfermedades.

Derecho a la continuidad en la prestación del servicio médico

Una subregla es que la atención al paciente debe ser continua, de tal forma que toda intervención médica que inicie debe llegar a su fin, tal como lo expresa la sentencia T-178 (2024), que señala que “*la atención en salud no puede ser suspendida por razones de carácter administrativo o económico*”, de tal manera que se debe evitar “*interrupción injustificada de los tratamientos*” y la misma sentencia continua “*Esto quiere decir que, una vez iniciada la atención en salud, en determinado centro clínico y bajo condiciones específicas, debe garantizarse su continuidad, sin suspensiones o retardos de tipo administrativo o financiero, hasta lograr la recuperación o estabilización del paciente*”.

Así, a raíz del principio de continuidad, la misma sentencia señala que los pacientes de enfermedades mentales tienen las siguientes garantías “(i) *los tratamientos e insumos necesarios frente a todas las etapas de determinado diagnóstico; y (ii) continuidad en las condiciones que se le han venido prestando, haciendo injustificable una interrupción en la prestación del servicio dirigido a una persona cuya debilidad es manifiesta*»

Tratamiento médico integral a las personas con enfermedades mentales

La Ley 1616 (2013), en el numeral 1 del artículo 6 señala como uno de los derechos de los pacientes con enfermedades mentales “*Derecho a recibir atención integral e integrada y humanizada por el equipo humano y los servicios especializados en salud mental*”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho referencia a que las personas que sufren enfermedades mentales deben tener tratamientos que garanticen la dignidad humana, recibiendo un tratamiento integral a sus enfermedades.

Por lo anterior, reitera que la atención integral a la salud mental se debe garantizar en cuanto a la concurrencia del talento humano y los recursos suficientes y pertinentes en salud para

responder a las necesidades de salud mental de la población, incluyendo la promoción, prevención, diagnóstico precoz, tratamiento, rehabilitación en salud e inclusión social. La atención integrada hace referencia a la conjunción de los distintos niveles de complejidad, complementariedad y continuidad en la atención en salud mental, según las necesidades de salud de las personas.

Continuando, en sentencia T-118 (2022) la Corte desarrolla el principio de integralidad como parte de la protección del derecho a la salud, y establece que:

“El principio de integralidad envuelve la obligación del Estado y de las entidades encargadas de la prestación del servicio de garantizar la autorización completa de los tratamientos, medicamentos, intervenciones, procedimientos, exámenes, controles, seguimientos y demás servicios que el paciente requiera para el cuidado de su patología, así como para sobrellevar su enfermedad mental”

En consecuencia, existe una estrecha relación entre las facetas esenciales del derecho a la salud mental, como la continuidad, pues la atención integrada hace referencia a la conjunción de los distintos niveles de complejidad, complementariedad y continuidad en la prestación del servicio según las necesidades de las personas, que se debe corresponder con la garantía de la prestación integral en su inicio, desarrollo y conclusión.

En este sentido la sentencia T-569 (2005) se pronuncia:

“Las personas que sufren enfermedades mentales tienen derecho a acceder a servicios que les permitan gozar del mejor estado posible de salud mental y que propendan por su rehabilitación y recuperación funcional, correspondiéndole a las EPS, bien sea dentro del régimen contributivo o del subsidiado, asumir el costo de estos cuando sea necesario. Además, es de precisar que el derecho de acceder a los servicios terapéuticos y psiquiátricos no es predicable únicamente a favor de quienes puedan lograr recuperación; esta clase de afecciones pueden ser irreversibles, incurables y hasta degenerativas, pero nunca será aceptable dejar de aplicarles al menos paliativos, en la medida en que sus derechos siempre merecerán pleno respeto en el marco de la dignidad y respeto por la vida humana”

Así, dentro de las finalidades del tratamiento prestado conjuntamente por profesionales y allegados al paciente, está no solamente la mejoría, cuando sea posible, sino también proporcionar óptimas condiciones de vida digna.

Dado lo anterior, se recalca la necesidad de atender de manera integral sus padecimientos, con un acceso efectivo a los servicios de salud como lo reconoce la sentencia T- 949(2013), “Siendo posible exigir a todos los estamentos comprometidos en la prestación de los servicios de salud, que, dentro de sus propios límites operativos, económicos y logísticos, proporcionen el mejor servicio médico científicamente admisible y humanamente soportable”.

Derecho que tiene todos los pacientes a tener un diagnóstico efectivo

El primer eslabón de la integralidad es el derecho que tiene todo paciente que sufre un trastorno mental a recibir una *diagnóstico efectivo*, el cual, según la jurisprudencia de la Corte

Constitucional T-065 (2024) corresponde a “(...) *delimitación concreta del estado de salud del paciente, así como de los tratamientos a seguir, los medicamentos y los exámenes e insumos requeridos, que se pueden desplegar las demás actuaciones destinadas a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud*”.

Frente al diagnóstico de la enfermedad, la sentencia T-422 (2017) menciona que lo integran tres etapas: Identificación, valoración y prescripción. El derecho al diagnóstico se satisface con la realización de exámenes y la consecuente prescripción de tratamientos, e implica determinar con un “*máximo grado de certeza permitido por la ciencia y la tecnología el tratamiento médico que asegure de forma más eficiente el derecho al más alto nivel posible de salud*”.

Así, en la sentencia T-065 (2024) se señaló que el derecho al diagnóstico efectivo se ve amenazado “(...) *cuando las EPS o sus profesionales adscritos se demoren o rehúsen a dictaminar un diagnóstico para el paciente o la prescripción de un tratamiento para superar una enfermedad*”. En caso de que existan demoras o se rehúsan a diagnosticar la situación del paciente, este puede acudir a la acción de tutela para dar cumplimiento al mismo.

De la misma forma, como lo expresa la misma sentencia, una vez el médico tratante prescriba determinados servicios para realizar el diagnóstico del paciente es obligación de las Entidades cumplir con todos los servicios

Atención igual a todas las personas que sufren enfermedades mentales sin importar los recursos económicos

Posteriormente se expide la Ley 100 de 1993 creó dos tipos de regímenes: el Contributivo (RC) y el Subsidiado (RS). En el RC se encuentran aquellas personas que tienen capacidad de pago, un trabajo formal o que hacen parte de los niveles 3-6 del SISBEN, mientras que al RS pertenecen las personas de bajos ingresos (niveles 1 y 2 del SISBEN). Aquellas personas que no quedaron cubiertas por ninguno de los dos regímenes conformaron la población “vinculada”, la cual debía ser vinculada en su totalidad por el Régimen contributivo y Régimen Subsidiado. La jurisprudencia ha señalado que todas las personas que sufran enfermedades mentales tienen derecho a la atención médica especializada, sin importar el régimen al cual pertenecen.

Cabe considerar por otra parte, la sentencia T -291 (2021) donde la Corte ha reconocido que: “*los tratamientos médicos para garantizar el derecho a la salud mental deben ser parte integrante del sistema de salud en seguridad social*”. Además, ha advertido que “*las reglas jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha elaborado respecto al derecho a la salud en general son aplicables frente a peticiones de tutela de la salud mental, por ser parte de un mismo derecho y de un mismo sistema de seguridad social*”

Avanzando, en sentencia T-979 (2012), la Corte señala el derecho a la salud de personas que sufren trastornos mentales con protección especial, así pues, tienen derecho a acceder a servicios que les permitan gozar del mejor estado posible de salud mental y que propendan por su rehabilitación y recuperación funcional, correspondiéndole a las EPS, bien sea dentro del régimen contributivo o del subsidiado, asumir el costo de los mismos, cuando sea necesario.

Por lo anterior, en sentencia T- 760 (2008) la Corte requiere que sea primordial:

“Exigir a todos los estamentos comprometidos en la prestación de los servicios de salud, que ofrezcan el mejor servicio médico, también a las personas que padezcan enfermedades mentales, para garantizar el uso de todos los medios de los que razonablemente se dispone, en aras de lograr el desarrollo máximo de la capacidad psíquica del paciente”

Seguidamente, esta misma sentencia se pronuncia en cuanto al derecho a la salud del enfermo mental en la medida que se le debe garantizar: *“Suministro de un diagnóstico fundamentado con tratamiento integral para atender las afecciones tanto físicas como psíquicas y mentales que surgen del padecimiento y derecho a la salud del enfermo mental y frente a la importancia del consentimiento informado sobre el tratamiento a suministrar para respetar su autodeterminación e independencia o la de la familia”*.

Otro elemento importante por destacar de la sentencia T 949 de 2013 es el acceso a servicios y medicamentos excluidos o no contemplados en los Planes Obligatorios de Salud (POS) por lo que se manifiesta en términos de:

“El derecho a la salud no se limita al cubrimiento de los medicamentos y tratamientos contenidos en las cartas mínimas o planes obligatorios de salud, sino que, en algunos casos, el disfrute pleno de condiciones dignas de bienestar implica la aplicación de otras medidas que no se han previsto para el tratamiento de algunas patologías, la Corte ha indicado la procedencia de tratamientos o medicamentos no contenidos en el POS bajo el lleno de algunos requisitos”.

En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que hay lugar a autorizar un servicio médico no incluido el POS cuando: “(i) la falta del servicio médico vulnera o amenaza los derechos a la vida y a la integridad personal de quien lo requiere; (ii) el servicio no puede ser sustituido por otro que se encuentre incluido en el plan obligatorio; (iii) el interesado no puede directamente costearlo, ni las sumas que la entidad encargada de garantizar la prestación del servicio se encuentra autorizada legalmente a cobrar, no puede acceder al servicio por otro plan distinto que lo beneficie; y (iv) el servicio médico ha sido ordenado por un médico adscrito a la entidad encargada de garantizar la prestación del servicio a quien está solicitándolo”.

Asimismo, la Corte en sentencia T-762 (1998) ha hecho referencia a la aplicación de prerrogativas especiales, porque la condición concreta de las personas con alguna afectación mental, merece un trato diferenciado, que no implique la continuación de sus padecimientos, ya que “los inimputables, enfermos incurables, pertenecen al grupo de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos y el trato que la sociedad y el Estado debe dispensarles no es el de "igual consideración y respeto" sino el de "especial consideración, respeto y atención". Precisamente por su misma condición y en obediencia a los principios de respeto a la dignidad humana y de solidaridad, sobre los cuales se edifica el Estado social de derecho (CP art. 1).

Así las cosas, las entidades encargadas de prestar la atención en salud, deben suministrar la atención o tratamiento que sea requerido para superar la afectación de la persona en la medida

de lo posible o que tienda a su estabilización y progresivo mejoramiento durante todas las etapas de su enfermedad, contando con su consentimiento o el de sus familias, cuando sea imposible que decida por su propia cuenta, y evitando cualquier acto que atente contra su integridad, dignidad y respeto siguiendo además el principio de la opción menos restrictiva, cualquiera sea el tratamiento por el que se opte como se resalta la Sentencia T-458 (2009):

La protección de este derecho especial a la salud en personas con enfermedades de carácter mental, también se ha identificado en la sentencia T-1090 (2004) donde se resalta que:

“En caso de ser necesario, el ámbito de amparo hacia tratamientos o medicamentos que se encuentren por fuera de los Planes Obligatorios de Salud, a través de su protección de instituciones de asistencia social, entre otras medidas que no se reducen a la de suministrar un determinado medicamento, pues en algunos casos ha encontrado que debido al aislamiento social que padecen personas con enfermedades graves y que han tenido desarrollos largos, su reincorporación a la vida social requiere un acompañamiento por parte de la sociedad y el Estado”

Así, se sigue ratificando este elemento en sentencia T-1090 de 2004 donde:

“A la hora de analizar la vulneración del derecho a la salud mental habrá de tenerse en cuenta que cualquiera sea el servicio médico requerido: (i) deberá ser el más adecuado y acorde a la situación social, familiar, económica y de patología del paciente; (ii) siendo necesario, no podrá estar sometido al pago de sumas de dinero, a menos que se tenga capacidad económica para asumirlos; y (iii) no puede ser limitado a un número de días, meses o atenciones en el año, pues es característico de este tipo de padecimientos el que se presenten crisis o recaídas constantes, siendo una vulneración al derecho no proporcionar el tratamiento permanentemente”.

En este mismo sentido la Corte en sentencia T -185 de 2014 se pronuncia en los siguientes términos frente a la protección del derecho a la salud de persona que sufre trastorno mental y cita desde el artículo 13 de la Constitución Política Colombia, el cual dispone.

“El deber del Estado de proteger de manera especial a aquellas personas que, por sus condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Con base en ese mandato superior, esta Corporación ha desarrollado una protección reforzada, que en materia de salud se ha amplificado, propendiendo no solo hacia el bienestar físico, sino también por un sano equilibrio mental y emocional”.

Desarrollo integral de las personas que sufren enfermedades mentales

Ahora bien, en términos de salud mental la Corte Constitucional cronológicamente se empieza a pronunciar bajo diferentes aristas y elementos de relevancia para la protección de la dignidad humana en personas que tengan enfermedades mentales.

En principio, la Sentencia T-248 de 1998 ha resaltado:

“En el caso de las personas que padecen de un trastorno mental, ha indicado la jurisprudencia que la noción de salud implica, además de la búsqueda de los objetivos generales de bienestar y estabilidad orgánica y funcional, la autodeterminación y la

posibilidad de gozar de una existencia adecuada en las condiciones que resulten más convenientes y ajustadas a su disminuida condición física y mental. En este sentido, la salud que es objeto de protección por parte del juez constitucional no hace referencia únicamente a la integridad física, sino que comprende, necesariamente, todos aquellos componentes propios del bienestar psicológico, mental y psicosomático de la persona”.

Labores de prevención y precaución en caso de enfermedades mentales crónicas

Frente a los pronunciamientos de la Corte para la asistencia en caso de enfermedad mental crónica se ha venido reconociendo la necesidad de desarrollar labores de prevención y control tanto de las enfermedades que se encuentran en estados tempranos de evolución como de aquellos otros padecimientos crónicos, o aún agudos e invalidantes, que afectan a determinada persona. De este modo, resalta dicha Corporación Sentencia T-248 de 1998:

“No es indispensable, para tener derecho a la atención médica, que el paciente se encuentre en la fase crítica de una enfermedad psicológica o mental. Aceptarlo así equivaldría a excluir, en todos los campos de la medicina, los cuidados preventivos y la profilaxis. Habría que esperar la presencia del padecimiento en su estado más avanzado y tal vez incurable e irreversible para que tuviera lugar la prestación del servicio”

Continuando con este mismo pronunciamiento, en el caso de las enfermedades mentales crónicas, si se acogiera dicho criterio de padecimiento avanzado tendría que supeditarse todo tratamiento a la presencia cierta e inminente de la esquizofrenia, la demencia o la locura furiosa. Por supuesto, y en razón a sentencia 124 de 2022:

“Las entidades públicas o privadas encargadas de prestar los servicios de salud no pueden excluir de su cobertura los padecimientos relacionados con el equilibrio y la sanidad mental y psicológica de sus afiliados o beneficiarios, en ninguna de las fases o etapas de evolución de una determinada patología”

En todo caso, desde la sentencia T-209 de 1999 no puede perderse de vista que:

“Dentro de las finalidades del tratamiento médico, dispensado conjuntamente por profesionales y personas allegadas al paciente, puede perseguirse, o bien la mejoría total en los casos en que ésta sea posible, o bien el control de las afecciones del enfermo con el propósito de disminuir una disfunción que se ha catalogado como crónica y que se estima incurable y no desaparecerá. Se trata entonces, de un principio que adquiere indiscutible relevancia en los casos de las enfermedades mentales”.

Necesidad de realizar atención médica cuando la afección es irreversible

Por lo anterior se precisa que, el derecho de acceder a los servicios terapéuticos y psiquiátricos no es predicable únicamente a favor de quienes puedan lograr recuperación, esta clase de afecciones pueden ser irreversibles, incurables y hasta degenerativas, pero nunca será aceptable dejar de aplicarles al menos paliativos, en la medida en que a sus derechos siempre se les debe otorgar pleno respeto.

De igual manera en sentencia T - 632 de 2015, la Corte dispuso protección al derecho a la salud

mental como parte de la protección constitucional debido a que lo manifiesta:

“El goce y disfrute de la salud mental, no se encuentra fuera de la órbita de protección constitucional, ni es un derecho de menor jerarquía frente a la salud física, por lo que tienen el mismo grado de protección constitucional y, por consiguiente, la acción de tutela resulta el mejor mecanismo de protección.”

Por lo anterior, y dada esa protección constitucional se genera una protección reforzada en salud a las personas que padecen un trastorno o enfermedad mental, por lo que la jurisprudencia constitucional ha procurado, a través de sus fallos, garantizar un sistema de salud que permita mejorar integralmente su condición o, por lo menos, hacerla más digna y tolerable, pues, el bienestar psicológico, mental y psicopático es lo que en principio se debe proporcionar a estas personas.

Derecho del paciente a no ser internado permanentemente

Históricamente, el manejo a los pacientes con enfermedades mentales ha sido por medio del internamiento, el cual ha sido en forma permanente.

La Ley 1616 (2013), señala en el numeral 5 artículo 6, establece entre los derechos de los enfermos mentales los siguientes: *“Derecho a que las intervenciones sean las menos restrictivas de las libertades individuales de acuerdo con la ley vigente”*.

Una de las limitantes a los derechos de las personas es la privación de la libertad mediante algunos tratamientos, pero la Corte Constitucional en sentencia T-248 (1996) señaló: *“Las personas aquejadas por enfermedades psiquiátricas tienen el derecho a no permanecer internados de manera definitiva.”*

Debe señalarse, además, la sentencia T- 010 de 2016 en la cual se ha contemplado un elemento esencial para el manejo de los trastornos mentales y la dignidad de la persona, debido a que en ocasiones se debe generar el proceso de internación con el fin de velar por el tratamiento adecuado y oportuno que debe recibir dicha persona y a su vez velar por la salud mental del cuidador debido también al deterioro de este. Por lo anterior, se pronuncia la Corte así:

“En caso de que el trastorno o la enfermedad mental ponga en peligro la vida o integridad del paciente o la de sus familiares y la comunidad, o por prescripción específica del médico tratante, el Plan Obligatorio de Salud cubre la internación de pacientes con problemas y trastornos en salud mental hasta por 90 días, acorde con la prescripción del médico tratante y las necesidades del paciente. Sin perjuicio del criterio del médico tratante, el paciente con problemas y trastornos en salud mental, se manejará de preferencia en el programa de ‘internación parcial’, según la normatividad vigente. Los noventa (90) días podrán sumarse en una o más hospitalizaciones por año calendario”

Aunado al pronunciamiento anterior, la Corte en sentencia T-422 de 2017 especificó que la medida de internamiento procederá siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

“(i) debe mediar la orden médica de un especialista en la enfermedad que padece la agenciada, respaldando la adopción de esa medida; y (ii) la familia o cuidadores deben

contar con la información suficiente sobre la medida de internación, y cuáles son los deberes y derechos que los asisten en relación con la persona a su cargo”.

De manera tal, la Corte guarda un precedente uniforme en cuanto a la garantía de los tratamientos de salud de pacientes que requieran ser internados en centros médicos o de rehabilitación con el fin de garantizar el tratamiento integral que permita su recuperación o la preservación de la calidad de vida tanto del paciente como de su entorno.

Principio de solidaridad y apoyo familiar en personas con enfermedades mentales

Es así como, frente al tema en concreto de la enfermedad mental sucinta que: El deber del Estado y la sociedad de obrar conforme al principio de solidaridad y el papel de la familia en la recuperación es que a la responsabilidad de proteger y garantizar la salud, también en la esfera mental, recae principalmente en la familia y en la sociedad, bajo la permanente asistencia del Estado, a través de sus adscripciones de competencia en lo central, territorial y descentralizado por servicios y con las obligaciones a cargo de las empresas prestadoras de salud, en todo lo que conduzca a proteger, para el caso, los derechos fundamentales del individuo afectado psíquicamente, así, la Corte Constitucional se ha pronunciado frente al apoyo familiar o el cuidador que debe tener la persona que tenga alguna condición mental, en este sentido la sentencia T- 558 de 2005 manifiesta:

“La Corte se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de la protección especial que la Constitución prevé para los enfermos mentales debido a su condición de debilidad manifiesta (artículos 13 y 47 de la Constitución). En particular, a cerca de su derecho a recibir el tratamiento psiquiátrico acorde con sus condiciones mentales y los diferentes niveles de atención que requiera, como consecuencia de sus derechos a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana”.

Bajo esta misma Sentencia, la Corte ha hecho referencia al:

“Deber de solidaridad que debe materializarse hacia estos enfermos que se encuentran en debilidad manifiesta. Debido a que su desinstitucionalización exige un cuidado especial para brindarles las condiciones mínimas de subsistencia que les permitan sobrellevar su padecimiento en el seno de su comunidad, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial en la que se determina el nivel de solidaridad que la Constitución exige de la familia, de la comunidad y del Estado frente a esta población disminuida mentalmente. Pues tratándose de una persona que se encuentra en debilidad manifiesta, el principio y deber constitucional de actuar solidariamente (artículos 1º, 2, 13, inciso final del artículo 49 y numeral 2º del artículo 95 de la Constitución) irradia toda la estructura estatal y social, estableciendo un parámetro de actuación de las instituciones y de todos los miembros de la colectividad”.

Es por ello por lo que, la sentencia T-248 de 1996, ha enfatizado en que:

“Las personas aquejadas por enfermedades psiquiátricas tienen el derecho a no permanecer internados de manera definitiva. Como quiera que, según varias experticias médicas allegados a procesos similares al presente, el tratamiento más

adecuado es aquel que se lleva a cabo con los familiares del paciente o, al menos, en su medio social, se ha concluido que la hospitalización de los enfermos mentales debe ser excepcional y, en lo posible temporal”.

Por otro lado, la sentencia T-401 de 1992, se ha manifestado en los términos que:

“Si el concepto médico dispone que según el cuadro clínico del paciente no es necesaria su internación permanente en un hospital, éste debe ser reintegrado al entorno social, recibiendo el tratamiento médico acorde con su dignidad y sus derechos fundamentales. Sea que se trate de una medida de seguridad de internación psiquiátrica impuesta a unos convictos inimputables o de cualquier enfermo internado en un hospital, la autodeterminación y la posibilidad de gozar de la existencia no les puede ser negada”.

De esta manera, los pronunciamientos de la sentencia T 949 de 2013 de la Corte, respecto de las personas que sufren afectaciones a su salud mental, ha dicho que:

“Por las implicaciones que tienen frente a la posibilidad de tomar decisiones, de interactuar con otros, y en tanto implican serios padecimientos para ellos y sus familias, son sujetos de especial protección constitucional y merecen mayor atención por parte de la sociedad en general, especialmente de sus familiares y de los sectores encargados de suministrar atención en salud. Generando entonces en cabeza de la familia y la sociedad en general, el deber de propugnar una recuperación en caso de ser posible, o entablar los mecanismos posibles para que lleven una vida en condiciones dignas”

Aunque, se resalta la sentencia T- 208 (1999) donde en principio, la familia es la principal llamada a asistir al paciente, se ha considerado que el Estado y la comunidad también deben velar por su subsistencia y recuperación, según las circunstancias propias de cada caso. Dicha carga de asistencia y cooperación entre la familia, los particulares y el Estado ha dicho la Corte (1999): *“Debe ser establecida de cara a la naturaleza de la enfermedad que se enfrenta y teniendo en cuenta los recursos económicos y logísticos de que se disponga”.*

Sin embargo, mientras que en las sentencias T-209 de 1999 y T-124 de 2002 esta Corte reiteró el compromiso familiar en el cuidado de los enfermos mentales y no permitió la hospitalización de unos pacientes cuyo cuadro clínico recomendaba ser reintegrados a sus hogares, en las sentencias T-401 de 1992, T-851 de 1999 y T-398 de 2000 apreció que, en ciertos eventos, los parientes pueden ser relevados de esta carga.

Sin embargo, cuando la persona hospitalizada se encuentra en estado de abandono y carece de apoyo familiar o resulta excesivo para su familia imponerle semejante carga porque carecen de las capacidades emocionales, físicas o económicas para ello, la Corte ha acudido al valor de la solidaridad en cabeza de los particulares y del Estado para poder garantizarle a los pacientes la materialización de sus derechos fundamentales.

Es por ello por lo que, la Corte en sentencia T-458 de 2009 ha reconocido la importancia de involucrar a la familia en el proceso de tratamiento de la enfermedad mental que sufre uno de sus integrantes. En este sentido ha indicado que:

“La atención en salud es un deber que se predica, en primer lugar, del propio afectado, emanado del principio de autoconservación (art. 49 C.P., inc. final). Si ello no es posible, por la misma naturaleza de la enfermedad, se espera razonablemente que el deber de atención surja de manera espontánea en el seno del núcleo familiar, en virtud de los lazos de afecto que unen a sus miembros. Pero de no ser así, y con el propósito de guardar la integridad del ordenamiento jurídico y social, es posible recurrir al poder estatal”.

Conclusiones

El desconocimiento que hoy se tiene sobre las enfermedades mentales viene desde el tiempo más remotos del que se tiene constancia y este desconocimiento ha hecho que durante muchos siglos su origen se haya atribuido a causas sobrenaturales como el castigo divino o posesión por el demonio y, por lo tanto, la ignorancia y el miedo ante estas enfermedades ha propiciado que estas personas que las padecían hayan sido tratados de forma irracional e inhumana. Además, es importante eliminar el estigma y la discriminación donde no sólo será cumplir con la legislación vigente, sino, poder situar a los ciudadanos dentro de la Ley y ayudar a la integración social de estas personas.

Se puede evidenciar que el paso de un Estado de derecho (Constitución 1886) a un Estado social de derecho con la expedición de la Carta de 1991, marcó un gran avance en el reconocimiento de derechos y garantías de unos mínimos estándares de salud.

Es así como el derecho a la salud se consagra en la Constitución de 1991 dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, empero, este derecho ha evolucionado normativamente hasta llegar a ser reconocido normativamente con las Leyes 1751 de 2015 y la Ley 1616 de 2013, como un derecho fundamental autónomo, más no absoluto.

Igualmente, al establecerse el derecho a la salud como un servicio público y cuya prestación está a cargo del Estado hace que su acceso sea universal, esto es, que a todas las personas residentes en Colombia se les debe garantizar este derecho sin discriminación alguna, ya sea a través de cualquiera de los dos regímenes en salud existentes, el Contributivo o el Subsidiado.

En esa medida, un cambio en la actualidad es evidente desde la promulgación de la Ley 100 de 1993 en la medida en que se ha venido integrando de manera progresiva, el enfoque de salud mental positiva con miras a generar políticas públicas. Este enfoque ha permitido abordar los temas de salud mental más allá de la enfermedad, a través de la intervención de determinantes sociales que afectan el estado de bienestar de la población y además promueven capacidades en las personas para afrontar situaciones en la vida.

Adicionando, la expedición de la Ley 1616 de 2013 garantizó el ejercicio del derecho a la salud mental, reconociendo allí los elementos de inclusión social, eliminación del estigma, discriminación, seguridad económica y alimentaria, buen trato y prevención de las violencias, prácticas de hostigamiento, acoso escolar, prevención del suicidio y prevención del consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA).

Una apuesta normativa contundente fue la Ley estatutaria 1751 de 2015 se catalogó a la salud como derecho fundamental con el fin de buscar soluciones a los problemas de la atención relacionados con la calidad, oportunidad y el acceso a los servicios de salud y, además, garantizar la integralidad a través de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, recuperación, rehabilitación y paliación de una enfermedad.

Se encuentra como avance el reconocimiento de la Corte Constitucional en términos de

comprender a las personas aquejadas por enfermedades psiquiátricas y conceder el derecho a no permanecer internados de manera definitiva. Identificar el tratamiento más adecuado que según estudios es aquel que se lleva a cabo con los familiares del paciente o, al menos, en su medio social, y concluir que la hospitalización de los enfermos mentales debe ser excepcional y, en lo posible temporal.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha procurado a través de sus fallos garantizar un sistema de salud que permita mejorar integralmente la condición de los pacientes con trastornos mentales o, por lo menos, procurar que sus vidas sean más dignas y tolerables, pues, el bienestar psicológico, mental y psicopático es lo que en principio se debe proporcionar a estas personas. Se logra identificar que el quehacer profesional cotidiano podría enriquecerse gracias a la perspectiva aportada por las sentencias de la Corte Constitucional en materia de salud mental, al expandir los límites de lo pensable sobre las posibilidades de acción en casos concretos. Las sentencias muestran que a pesar de la visión estrecha que se ha formado de la atención en salud mental en Colombia, en parte por las normativas en materia de salud, las limitantes técnicas no tienen por qué conducir necesariamente a limitantes valorativas o de acción, ya que justamente la estrechez de los valores y de los hechos refuerza y perpetúa la estrechez de las normas.

En definitiva, para quienes padecen de alguna enfermedad mental es imprescindible el derecho a una atención integral humanizada garantizándoles un apoyo de primer nivel en talento humano profesional y servicios especializados con trabajo interdisciplinar y tratamientos que tengan evidencia científica y un tratamiento psicoterapéutico completo frente a sesiones de trabajo, tiempo y técnicas que permitan un cambio en su calidad de vida.

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). Paris
- Ardón, N y Cubillos A. (2012) La salud mental: una mirada desde su evolución en la normatividad colombiana. 1960-2012. *Revista gerencia política salud*, Bogotá (Colombia), 11 (23): 12-38, julio-diciembre de 2012
- Aztaraín, sf. La asistencia psiquiátrica anterior al siglo XVII, un poco de historia.
- Calderón, J. (2015). Autonomía médica y ley estatutaria de salud. *Acta Médica Colombiana*, 40(1), 51 - 53.
- Caponi S. (2009) Para una genealogía de la anormalidad: la teoría de la degeneración de Morel. *Scientae studia Sao Paulo*. 2009; 7(3): 425-445.
- Custodio, N., Montesinos, R. & Alarcón, J. (2018) Evolución histórica del concepto y criterios actuales para el diagnóstico de demencia. *Rev Neuropsiquiatr*; 81(4):235-250. Lima, Perú
- Chiarugi V. Chapitre IV (1746) Divisione generale delle piazze. En: Della pazzia in genere, e in specie. Trattato medico analitico. Florence: Luigi Carlieri ed.; p. 46.
- Salaverry, O. (2012) La piedra de la locura: inicios históricos de la salud mental. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*. 2012;29(1):143-48. Lima, Perú
- Defensoría del Pueblo, (2003). El derecho a la salud en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Santa Fe de Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Gonzalez de Rivera, J (1998) Página 1 de 16 Evolución histórica de la Psiquiatría, *Psiquis*, 19 (5):183-200. Madrid- España
- Maya, E. (2008). El derecho a la salud en la perspectiva de los derechos humanos y del sistema de inspección, vigilancia y control de quejas en materia de salud. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 37(4). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74502008000400003
- Monteiro, V. (2015). Enfermedad mental, crimen y dignidad humana: un estudio sobre la medida de seguridad en Brasil (1ª ed.) Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- Ortega, C. (2011) Las mujeres y la enfermedad mental. Una perspectiva de género a través de la historia contemporánea. Cuadernos Kóre. *Revista de historia y pensamiento de género* (Primavera /Verano 2011) Vol.1/ N° 4, pp. 208-223. ISSN: 1889-9285 / EISSN: 1989-7391.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 2 mayo 1948, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5c631a474.html> [Accesado el 7 agosto 2022]
- ONU: Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html> [Accesado el 7 agosto 2022]
- Organización Mundial de la Salud. (1946).
- Parales, Q. C., Urrego, M. Z., & Herazo, A. E. (2018). La insoportable levedad de la política nacional

de salud mental para Colombia: reflexiones a propósito de la propuesta de ajuste en 2014*. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 17(34). doi: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/23092>

Ripollés, M. T. (2008). La Discapacidad Dentro del Enfoque de Capacidad y Funcionamientos de Amartya Sen. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 64 - 9a.

Slachevsky A. concepto, clasificación y dificultades diagnósticas. En: Guajardo G. *Salud mental y personas mayores: Reflexiones teórico-conceptuales para la investigación social de las demencias*. Santiago de Chile, FLACSO-Chile; 2016.

Spandler H. (2017) *¿Del abuso psiquiátrico al abandono psiquiátrico?* [Internet] [Consultado 22/06/2017]. Disponible en: <https://amsm.es/2017/06/22/del-abuso-psiquiatrico-al-abandono-psiquiatrico/>

Uprimny, R. (2002). “El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal” en *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional: derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Vol. I, Bogotá, p.143.

REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

Constitución Política de Colombia [Const]. Art.13 de julio de 1991 (Colombia). Constitución Política de Colombia [Const]. Art.44 de julio de 1991 (Colombia). Constitución Política de Colombia [Const]. Art.49 de julio de 1991 (Colombia). Constitución Política de Colombia [Const]. Art.50 de julio de 1991 (Colombia).

Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diciembre 23 de 1993. DO 41.148

Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos [151](#), [288](#), [356](#) y [357](#) (Acto Legislativo [01](#) de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diciembre 21 de 2011. DO 44.654

Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Enero 19 de 2011. DO 47.957

Ley Estatutaria 1751 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. Febrero 16 de 2015. DO 49.427.

Ley 10 de 1990. Por medio de la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. Enero 10 de 1990

Resolución 2358 de 1998 [Ministerio de salud] Por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental. Junio 18 de 1998.

Ley 1098 de 2006. Por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Noviembre 8 de 2006

Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. DO 46.506.

Ley 1616 de 2013. Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones. Enero 21 de 2013, DO 48.680

Política Nacional de Salud Mental (2018). Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá Colombia. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-401 de 1992 (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz: junio 3

de 1992).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-013 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: enero 7 de 1995)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-248 de 1996 (M.P Jorge Arango Mejía: 3 mayo de 1996)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-248 de 1998 (M.P: José Gregorio Hernandez Galindo: mayo 26 de 1998)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-762 de 1998 (M.P: Alejandro Martínez Caballero: diciembre 7 de 1998).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-208 de 1999 (M.P Vladimiro Naranjo Mesa: abril 12 de 1999)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-209 de 1999 (M.P Carlos Gaviria Diaz: abril 13 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-283 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: abril 29 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-414 de 1999 (M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano: junio 9 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-851 de 1999 (M.P Vladimiro Naranjo Mesa: octubre 28 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-860 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz: octubre 28 de 1999).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-398 de 2000 (M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz: abril 6 de 2000).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-124 de 2002 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa: febrero 22 de 2002).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-859 de 2003 (M.P Eduardo Montealegre Lynett: septiembre 25 de 2003)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-1090 de 2004 (M.P: Rodrigo Escobar Gil: octubre 29 de 2004).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-558 de 2005 (M.P Rodrigo Escobar Gil:26 mayo de 2005)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-569 de 2005 (M.P: Clara Inés Vargas Hernández: mayo 26 de 2005).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-979 de 2012 (M.P: Nilson Pinilla Pinilla: noviembre 22 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: julio 31 de 2008)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-458 de 2009 (M.P: Luis Ernesto Vargas Silva: julio 9 de 2009).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-243 de 2013 (M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: abril 19 de 2013)

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-949 de 2013 (M.P: Eduardo Montealegre Lynett.: octubre 16 de 2003).

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-313 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: mayo 29 de 2014).
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-185 de 2014 (M.P: Nilson Pinilla Pinilla: marzo 31 de 2014)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-632 de 2015 (M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: octubre 5 de 2015)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 010 de 2016 (M.P: Luis Ernesto Vargas Silva: enero 22 de 2016)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 422 de 2017 (M.P: Iván Humberto Escrucería Mayolo: julio 4 de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-050 de 2019 (M.P Alberto Rojas Rios: febrero 11 de 2019)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 291 de 2021 (M.P: Paola Andrea Meneses Mosquera: agosto 30 de 2021)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 118 de 2022 (M.P: Karena Caselles Hernández: marzo 29 de 2022).
- Corte Constitucional, Sentencia T-065 de 2024 (M.P: Jorge Enrique Ibañez Najar: marzo 1 de 2024).
- Corte Constitucional, Sentencia T-178 de 2024 (M.P. Juan Carlos Cortes Gonzalez, mayo 16 de 2024)

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA

Camilo Andrés Ardila Mejía¹

Resumen:

El presente artículo examina la evolución del sistema de políticas públicas en Cartagena de Indias entre 2010 y 2025, con el objetivo de evidenciar cómo la adopción del CONPES Distrital reorganizó metodológica e institucionalmente el ciclo de Política Pública local. Mediante un enfoque cualitativo, el texto indaga el proceso de adopción del sistema vigente, su importancia y su relevancia para formular políticas intersectoriales e integrales, situando el problema en un contexto histórico de fragmentación, escaso seguimiento y horizontes de corto plazo durante 2010–2020, frente al punto de inflexión que supuso la institucionalización del CONPES D.T. y C. a partir de 2021 (Decretos 1070 de 2021 y 0730 de 2023).

El artículo se sustenta en un andamiaje dual que articula el institucionalismo con los enfoques de participación y deliberación democrática. Desde esta base, las Políticas Públicas se conciben como procesos de intervención estatal orientados a resolver problemas socialmente relevantes con criterios de continuidad y sostenibilidad, más allá de una visión meramente técnica de planeación. Como puente entre ambos enfoques, el ciclo de políticas con orientación a la mejora continua coloca a la evaluación como bisagra entre implementación y rediseño: no es un cierre, sino un dispositivo de retroalimentación que habilita aprendizaje institucional, rendición de cuentas y ajuste de estrategias sobre evidencia.

Metodológicamente, el artículo contrasta dos periodos (“pre-CONPES” y “post-CONPES”) y describe la estandarización del ciclo de políticas en seis fases: alistamiento, agenda pública, formulación, adopción, implementación y monitoreo, y evaluación. Se detallan responsabilidades, exigencias de diagnóstico, mecanismos de aprobación y el carácter ahora obligatorio de la evaluación como dispositivo de retroalimentación para la mejora continua, en contraste con su opcionalidad previa a 2021.

Palabras clave: Políticas públicas; CONPES Distrital; gobernanza local; enfoque intersectorial; participación ciudadana; ciclo de políticas públicas.

¹ Politólogo, Asesor Externo de la Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena, Cartagena de Indias, Colombia, maestrante en Desarrollo Territorial y Gestión Pública, adscrito al grupo de investigación Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena. ardilacm@hotmail.com. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4095-6480>.

Abstract:

This article examines the evolution of the Public Policy system in Cartagena de Indias between 2010 and 2025, with the objective of demonstrating how the adoption of the District CONPES methodologically and institutionally reorganized the local Public Policy cycle. Using a qualitative approach, the text investigates the adoption process of the current system, its importance, and its relevance for formulating intersectoral and comprehensive policies. It places the problem in a historical context of fragmentation, limited monitoring, and short-term horizons during the period 2010–2020, compared to the turning point represented by the institutionalization of the District and Central CONPES starting in 2021 (Decreets 1070 of 2021 and 0730 of 2023).

The article is based on a dual framework that articulates institutionalism with participatory and democratic deliberation approaches. From this foundation, public policies are conceived as processes of state intervention aimed at solving socially relevant problems with criteria of continuity and sustainability, beyond a merely technical vision of planning. As a bridge between both approaches, the policy cycle oriented toward continuous improvement places evaluation as a hinge between implementation and redesign: it is not a closure, but a feedback mechanism that enables institutional learning, accountability, and the adjustment of strategies based on evidence. Designing monitoring systems, indicators, and midterm evaluations from the outset elevates the quality of decisions and favors their adaptation to changing contexts.

Methodologically, the article contrasts two periods ("pre-CONPES" and "post-CONPES") and describes the standardization of the policy cycle into six phases: preparation, public agenda, formulation, adoption, implementation and monitoring, and evaluation. Responsibilities, diagnostic requirements, approval mechanisms, and the now mandatory nature of evaluation as a feedback mechanism for continuous improvement are detailed, in contrast to its optional nature prior to 2021.

Keywords: Public policies; District CONPES; local governance; intersectoral approach; civic participation; Public policies cycle.

Introducción:

En política pública, diversos marcos teóricos ayudan a entender cómo se diseñan e implementan las intervenciones del Estado. Este artículo explora dos enfoques teóricos principales, el institucionalismo y la participación, entrando a discutir elementos transversales como la incidencia de la política en la economía y la sociedad; y, finalmente, se analizará la evolución del sistema de políticas públicas de Cartagena de Indias a partir de la adopción del sistema CONPES D.T. y C, y cómo dichas transformaciones responden a postulados teóricos.

Las políticas públicas pueden ser definidas como:

“Procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención del estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación en los cuales se busca disponer de ejes comunes de orientación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de las autoridades estatales; además, de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admisibles” (Lozano, 2008,p.16).

A diferencia de las demás herramientas clásicas de planeación pública, las Políticas Públicas buscan intervenir problemas concretos, con recursos limitados y sin una visión de sus implicaciones frente al sistema social en general, a su vez, son consideradas como una tecnología de gobierno que tratan de resolver problemas sociales que afectan al ejercicio de la administración pública.

1. Enfoque institucionalista en Política Pública

La relación Estado-sociedad-mercado es fundamental a la hora de hablar sobre Políticas Públicas, ya que esta configura la forma en la que la sociedad define su cuerpo político con atributos, limitaciones y visión estratégica, pero, sobre todo, las formas de intervención a los problemas sociales. Se tiene en cuenta que, a mayor incidencia de alguna de estas tres fuerzas sobre la otra, la lógica de estas se orientará hacia operaciones diferentes.

Partiendo de esto, entonces la forma en como está configurado el Estado y sus instituciones juega un rol fundamental cuando se habla herramientas de intervención estatal. Y el institucionalismo enfatiza el papel de, valga la redundancia, las instituciones, entendidas estas como reglas, normas, rutinas organizativas tanto formales como informales, en la configuración de las Políticas Públicas. Desde esta perspectiva, las decisiones de política no se explican únicamente por las preferencias individuales, sino por el entramado institucional que moldea y condiciona el comportamiento de los actores. March y Olsen (1989), pioneros del nuevo institucionalismo, definen las instituciones como *“un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”*. Esto implica que los actores públicos actúan no solo por cálculo racional individual, sino siguiendo las *“lógicas de lo apropiado”* dictadas por dichas reglas compartidas.

Bajo el institucionalismo histórico, autores como Thelen, Steinmo o Pierson subrayan que las instituciones estructuran las estrategias y objetivos de los actores y generan trayectorias de desarrollo específicas, como indica Zurbriggen, C, (2006) *“Existe entonces un fuerte énfasis en la dependencia de la trayectoria (path dependence²): las decisiones pasadas y los legados institucionales condicionan profundamente las políticas presentes y futuras”*. Dicho de otro modo, el desarrollo histórico de un sistema político crea rutinizaciones y patrones que hacen más probable la continuidad de ciertas políticas o enfoques, incluso frente a nuevos gobiernos. Las instituciones políticas gozan de cierta autonomía y pueden determinar u ordenar las motivaciones individuales.

Dentro del institucionalismo también existen vertientes como el institucionalismo de elección racional, representado por autores como Douglass North. North (1990) que incorpora la idea de racionalidad limitada de Herbert Simon a su análisis del cambio institucional y sostiene que las instituciones, ya sean leyes, normas o hábitos, se crean y evolucionan no necesariamente para maximizar la eficiencia social, sino frecuentemente para servir a intereses de grupos poderosos dentro de la sociedad. En palabras del propio North, las instituciones a menudo reflejan el poder: *“no son creadas usualmente para ser eficientes, sino moldeadas para servir a los intereses de los más poderosos”*. Este enfoque resalta cómo

² Teoría sobre la cual, el estado actual de un sistema está fuertemente influenciado por su historia pasada, incluso si las decisiones pasadas ya no son las eficientes o racionales.

las reglas del juego político pueden sesgarse a favor de ciertas élites, explicando el por qué algunas políticas públicas benefician consistentemente a unos grupos sobre otros.

El enfoque institucionalista aporta al análisis de Políticas Públicas una comprensión sobre cómo las estructuras organizativas, normas y procedimientos formales condicionan el proceso de formulación e implementación de políticas. Al explicar el diseño de políticas, el institucionalismo apunta a que este suele reflejar la estructura del Estado y sus reglas establecidas. De igual manera, la implementación de políticas dependerá de la capacidad institucional, por ejemplo, agencias coordinadas, estabilidad administrativa y mecanismos de cumplimiento que las mismas instituciones proporcionan. Un sistema institucionalmente fuerte tiende a producir políticas más coherentes, sostenidas en el tiempo y menos vulnerables a vaivenes políticos. Mientras que, por el contrario, un entorno débil resultará en políticas fragmentadas o de corta vida.

2. Enfoque participativo en las Políticas Públicas

Este enfoque promueve la intervención activa de la ciudadanía y demás actores sociales en las distintas etapas del ciclo de la política pública, que va desde la definición de la agenda y el diseño de soluciones hasta la implementación y evaluación. A diferencia de visiones tecnocráticas o top-down³, los enfoques participativos parten del supuesto de que la incorporación de las voces de la comunidad mejora, significativamente, la legitimidad y la efectividad de las decisiones públicas. De hecho, dentro de la teoría democrática se ha argumentado que *“la participación ciudadana imprimía legitimidad a las decisiones políticas”* (Baños, 2006). Autores clásicos como Sherry Arnstein sentaron bases conceptuales al respecto, en *“Escalera de la Participación”* (1969), Arnstein describe distintos niveles de participación ciudadana, desde la manipulación y el simple tokenismo⁴, hasta los grados más altos donde los ciudadanos tienen poder de decisión real. Esta metáfora resalta que no toda participación es igual, ya que el objetivo debe ser alcanzar los peldaños superiores de empoderamiento ciudadano. En la práctica, los mecanismos participativos pueden incluir consultas públicas, mesas de trabajo, presupuestos participativos, veedurías ciudadanas, referendos, foros deliberativos, entre otros.

La literatura contemporánea sobre gobernanza participativa subraya la importancia de crear arreglos institucionales que faciliten y sistematicen dicha participación. Speer (2012); por ejemplo, señala que en las últimas décadas los gobiernos han adoptado diversos diseños institucionales, orientados a *“facilitar la participación de los ciudadanos en el proceso de las*

³ Estilo de gestión caracterizado por la toma de decisiones desde la alta dirección hacia niveles inferiores de la organización, estableciendo una jerarquía clara en donde las decisiones estratégicas son definidas por la cúpula y comunicadas luego para su implementación.

⁴ Práctica que consiste en la inclusión simbólica de personas pertenecientes a grupos minoritarios, pero sin un compromiso real con su empoderamiento o con la transformación de estructuras que causan desigualdad.

políticas públicas”, materializando una lógica “bottom-up⁵” en la formulación de políticas públicas. Esto implica que la participación no debe ser vista como un evento aislado o meramente consultivo, sino como parte integrada del proceso, con metodologías ciudadanas e insumos efectivos para la toma de decisiones, equilibrando la amplitud de la participación con la viabilidad técnica y política de las propuestas.

Además de Arnstein, destacan autores claves de la democracia participativa y deliberativa; por ejemplo, Carole Pateman (1970) argumentó tempranamente que una democracia auténtica requiere participación más allá del voto periódico, abriendo espacios para que la gente influya directamente en las políticas que les afectan. Habermas (1998) desde la teoría deliberativa sostuvo que la legitimidad de las normas surge del debate público racional e inclusivo; es decir, cuando las decisiones se toman después de un proceso comunicativo donde diferentes actores deliberan en igual de condiciones. Estas ideas han impulsado modelos donde la colaboración entre Estado-sociedad-mercado, como se menciona antes, configuran soluciones a problemas centrales, se reconoce, sin embargo, que para lograr efectivamente la participación no basta de buena voluntad, son necesarios mecanismos operativos y garantías que eviten caer en meros ejercicios simbólicos. Las Políticas Públicas, bajo el enfoque participativo, explica este como un proceso de co-creación, desde el conocimiento experto o técnico se complementa con el saber local y las prioridades ciudadanas, la implementación es una tarea compartida, donde la corresponsabilidad y el control social contribuyen al éxito de las políticas. El enfoque participativo tiende a producir políticas más legítimas, adaptadas a las necesidades reales y sostenibles, al contar con el respaldo y vigilancia de la comunidad durante todo el ciclo.

3. Incidencia de las Políticas Públicas en la sociedad

Las Políticas Públicas son un vehículo mediante el cual el Estado influye en la economía y la sociedad, moldeando el desarrollo socioeconómico. Hintze (2009), indica que *“las políticas públicas son expresión de la particular relación entre sociedad, economía y Estado, en una coyuntura determinada”*, lo cual destaca que cada política refleja un contexto histórico-social específico y a su vez incide en ese contexto. En términos generales, buenas políticas públicas pueden mejorar el entorno económico, fomentando inversión, empleo, estabilidad y crecimiento; fortaleciendo el tejido social, reduciendo brechas de desigualdad, ampliando el acceso a servicios básicos, protegiendo derechos, etc. Esto refleja las políticas no como intervenciones técnicas, sino como parte de un proceso social, ya que expresan como Estado y sociedad se relacionan y qué modelo de desarrollo es promovido. Por ello, la evaluación del impacto económico-social de una política debe ser considerada indicadores duros. (crecimiento, empleo, ingresos, etc). Pero también cambios sociales cualitativos, como

⁵ A diferencia del “top-down” este modelo involucra la comunidad como el punto de partida para la creación e implementación de las políticas públicas, con un enfoque ascendente y no decreciente.

participación, autonomía comunitaria o equidad, en línea con los objetivos de desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Tradicionalmente, el ciclo de Políticas Públicas se describe en frases como formulación, implementación y evaluación. En años recientes, se ha fortalecido el principio de *mejora continua*, inspirado en enfoques de gestión de calidad, para asegurar que las políticas públicas aprendan de la experiencia y se ajusten de forma iterativa. En ese sentido, la evaluación de políticas juega un rol crucial, mírese no como el fin del ciclo, sino el puente hacia retroalimentar el proceso. Como señalan Yáñez et al. (2022), “*dentro de las fases del ciclo de política, la evaluación cumple una función relevante por cuanto permite retroalimentar y mejorar las políticas o programas implementados, establecer sistemas de rendición de cuentas, así como definir cursos de acción futuros*”. Es decir, la evaluación provee información sobre qué funcionó y qué no, proporcionando evidencia para introducir ajustes y correcciones en la política o en políticas futuras similares.

Un enfoque de mejora continua implica concebir desde el diseño mecanismos de seguimiento y evaluación periódica. Ya no se trata solo de evaluar al final, sino también de realizar evaluaciones intermedias o monitoreos constantes que permitan hacer correcciones en la marcha. La retroalimentación debe cerrar el ciclo de la política, volviendo a alimentar la fase de diagnóstico o reformulación. En la práctica, esto puede adoptar la forma de sistemas de monitoreo de indicadores de desempeño, informes anuales de progreso, evaluaciones de impacto al término de la vigencia de la política, espacios de rendiciones de cuentas con la ciudadanía, etc. El principio de mejora continua está también asociado con la idea de innovación pública; es decir, las políticas deben adaptarse a contextos cambiantes y a las lecciones aprendidas en lugar de permanecer estáticas, esto conlleva a un ciclo virtuoso en donde la planificación informada, implementación controlada, la evaluación rigurosa y la retroalimentación efectiva aseguran que las políticas se mantengan pertinentes, eficaces y eficientes a lo largo del tiempo.

4. Punto de partida en el Distrito T y C de Cartagena.

Entre 2010 y 2025, el Distrito de Cartagena de Indias ha experimentado cambios significativos en la forma de concebir y gestionar sus políticas públicas. Durante la primera parte de este periodo (2010–2020), la formulación de políticas adolecía de enfoques fragmentados, escaso seguimiento e impactos limitados. A partir de 2021, la adopción del sistema CONPES D.T.y C, institucionalizado mediante el Decreto 1070 de 2021 y reforzado por el Decreto 0730 de 2023, introdujo una metodología integral para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales. Este informe académico analiza dicha evolución, comparando el antes y después de CONPES Distrital en términos metodológicos, institucionales y operativos, y valorando su impacto e incidencia en la gobernanza y calidad de las políticas públicas en Cartagena. Esta falta de coordinación interinstitucional implicaba silos sectoriales, ya que cada política se desarrollaba en el ámbito

de una secretaría o dependencia específica, sin articular esfuerzos con otras entidades ni con una visión de conjunto de ciudad. En consecuencia, no existía un enfoque intersectorial sólido, y muchas problemáticas que requerían respuestas integrales eran abordadas de forma parcial o duplicada.

Adicionalmente, las políticas públicas previas al CONPES carecían de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación. Tras la formulación y adopción, a menudo mediante Acuerdo del Concejo Distrital, pocas veces se implementaban sistemas rigurosos para monitorear su cumplimiento o medir su impacto. El gobierno distrital reconoció la necesidad de fortalecer la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, articulando los esfuerzos bajo enfoque integral de derechos. En la práctica, durante este periodo el horizonte temporal de las políticas solía estar limitado al corto plazo estando muchas políticas alineadas con el plan de gobierno de turno o concebidas con vigencia determinada, por ejemplo, la política para Habitantes de Calle 2020–2023, limitada al mandato en curso. Ello conllevaba problemas de continuidad institucional, al finalizar cada administración, las políticas previas tendían a perder impulso o a ser reemplazadas por nuevas prioridades, sin consolidar procesos de largo plazo.

Tabla 1. POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES ADOPTADAS POR ACUERDO DISTRITAL / DECRETO DISTRITAL

| POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES ADOPTADAS POR ACUERDO DISTRITAL / DECRETO DISTRITAL | | | |
|---|------------|----------------|---|
| POLÍTICA PÚBLICA | AÑO | ESTADO | CONSULTA |
| Política Pública con Enfoque Diferencial de Envejecimiento y Vejez en el Distrito de Cartagena de Indias | 2012 | EVALUACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-014-POLITICA-PUBLICA-ENVEJECIMIENTO.pdf |
| Política Pública con | 2012 | IMPLEMENTACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-012- |

| | | | |
|--|-------------|-----------------------|--|
| <p>Enfoque Diferencial I</p> <p><i>“Inclusión efectiva para la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal en el Distrito de Cartagena de Indias - Cartagena ciudad de oportunidades inclusivas”</i></p> | | | <p>INCLUSION-POBLACION-AFRO-NEGRA-PALENQUERA-Y-RAIZAL.pdf</p> |
| <p>Política Pública de Trabajo Decente para el Distrito de Cartagena</p> | <p>2014</p> | <p>IMPLEMENTACIÓN</p> | <p>https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-017-POLITICA-PUBLICA-DE-TRABAJO-DECENTE.pdf</p> |
| <p>Política Pública para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales que afectan a la</p> | <p>2015</p> | <p>IMPLEMENTACIÓN</p> | <p>https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/ACUERDO-009-2015-POLITICA-PUBLICA-ATENCION-Y-PREVENION-DE-LAS-VIOLENCIAS-SEXUALES.pdf</p> |

| | | | |
|---|------|-------------|---|
| ciudadanía, principalmente a niñas, niños y adolescentes de la ciudad de Cartagena de Indias | | | |
| Política Pública “Cartagenas en pleno goce de nuestros derechos” para la igualdad de género de las mujeres del Distrito de Cartagena de Indias | 2019 | EVALUACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/ACUERDO-009-2015-POLITICA-PUBLICA-ATENCION-Y-PREVENCIÓN-DE-LAS-VIOLENCIAS-SEXUALES.pdf |
| Política Pública para la Paz y en el Distrito de Cartagena de Indias | 2021 | FORMULACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ACUERDO-067-DIAOLOGO-SOCIAL.pdf |
| Política Pública para el Habitante de Calle | 2020 | EVALUACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-036-DE-2020-HABITANTE-DE-CALLE.pdf |

| | | | |
|--|------|----------------|---|
| del Distrito de Cartagena 2020-2023 | | | |
| Política Pública para la Intervención de Caños y Canales en Cartagena | 2020 | FORMULACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-040-DE-2020-CANOS-Y-CANALES.pdf |
| Política Pública de Salud Mental en el Distrito de Cartagena | 2020 | FORMULACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-047-SALUD-MENTAL-.pdf |
| Política Pública para Promover el Uso Eficiente del Plástico en la ciudad de Cartagena | 2021 | IMPLEMENTACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/CamScanner-01-03-2022-15.29.pdf |
| Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el Distrito de Cartagena | 2022 | FORMULACIÓN | https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/12/ACUERDO-112-DE-2022-LIBERTAD-RELIGIOSA.pdf |

| | | | |
|---|------|----------------|---|
| (Lineamientos) | | | |
| Plan Decenal de Cultura Ciudadana y Cartagenidad | 2023 | IMPLEMENTACIÓN | https://app.cartagena.gov.co/ActosAdministrativos/Documentos/63190.pdf |

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital, (2025).

Un factor que dificultó la continuidad de políticas en este periodo fue la inestabilidad política y administrativa de Cartagena. Entre 2012 y 2019, la ciudad tuvo múltiples alcaldes, electos o encargados, debido a destituciones y escándalos, lo que minó la gobernabilidad. De hecho, la inestabilidad del gobierno local no hizo más que evidenciar los puntos críticos de la falta de continuidad en la gestión pública. Este contexto de crisis de gobernabilidad dificultó la implementación sostenida de las políticas públicas que se formulaban, pues, como se mencionó anteriormente, la modificación de prioridades giraba en torno a la agenda política de cada gobernante, entorpeciendo en gran medida la función misional de la administración distrital.

Otro aspecto crítico fue la baja participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Por lo general, estos instrumentos se diseñaban desde la administración, con consultas limitadas a ciertos actores técnicos o comunitarios, pero sin una estrategia amplia de inclusión de la ciudadanía. La toma de decisiones carecía de verdaderos espacios deliberativos, y la población tenía escasa inherencia en la definición de las políticas que les afectaban, en definitiva, carecían del esquema de participación ciudadana que plantea el CONPES distrital desde su adopción en 2021.

5. Adopción del CONPES Distrital (2021)

El punto de inflexión institucional ocurre a partir del año 2020, bajo la administración impulsada por el Plan de Desarrollo “Salvemos Juntos a Cartagena” 2020–2023. Este plan fijó como meta la formulación de 18 políticas públicas distritales durante el cuatrienio, posteriormente ampliadas a 21 políticas públicas a formular antes de 2024. Para lograr esta ambiciosa meta, la Alcaldía Mayor reconoció la necesidad de crear un sistema articulado.

En 2021 se institucionalizó el Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena (CONPES D.T. y C.) como instancia rectora del ciclo de políticas públicas. Mediante el Decreto 1070 de 2021, el CONPES Distrital, presidido por el Alcalde Mayor e

integrado por todos los secretarios de despacho y directores de entidades descentralizadas fue formalmente creado con la función de coordinar, orientar y aprobar las políticas públicas distritales. Este cambio supuso una modificación metodológica e institucional profunda; el CONPES distrital replicó a nivel local la lógica del CONPES nacional, adaptando las mejores prácticas de planeación estratégica al contexto del Distrito; en esencia, se estableció una instancia de alto nivel para la toma de decisiones en políticas públicas, análoga al CONPES nacional, pero a escala distrital.

Paralelamente, la Secretaría de Planeación Distrital asumió como Secretaría Técnica del CONPES D.T. y C. y lideró el diseño de una metodología estandarizada para el ciclo de políticas públicas. En 2021 se aprobó esta metodología, estructurada en seis etapas secuenciales o fases metodológicas:

1. **Alistamiento:** Preparación inicial, se define la entidad responsable de la política, conformación del equipo formulador, definición del problema público y planificación del proceso participativo. Se elabora una ficha de estructuración que identifica actores corresponsables, traza el esquema de participación ciudadana y el presupuesto para la todo el ciclo.
2. **Agenda Pública:** Corresponde a la etapa de diagnóstico participativo, estas consultas ciudadanas amplias nos necesarias para identificar las causas del problema y recopilar insumos para la política. En esta fase se levantan líneas base, se identifican puntos críticos y se priorizan factores estratégicos mediante encuestas, talleres territoriales y mesas de trabajo con diversos grupos de interés. Por ejemplo, durante la formulación de la Política Pública de Primera Infancia, (2023), se realizaron 90 escenarios de consulta con 1.075 participantes entre niños, jóvenes y adultos, enriqueciendo la comprensión del problema desde la comunidad.
3. **Formulación:** Con base en el diagnóstico participativo, en esta fase se diseña el documento de política pública, estableciendo objetivos generales y específicos, líneas estratégicas de acción, programas/proyectos y estimación de costos y fuentes de financiación. Son exigidos diagnósticos rigurosos para establecer una matriz de plan de acción con indicadores y metas concretas.
4. **Adopción:** El documento final es presentado al CONPES Distrital para su estudio, ajuste y aprobación formal. La adopción se materializa mediante un Documento CONPES D.T. y C. numerado, que se convierte en la política pública oficial del Distrito en esa temática. Este avala las políticas públicas con un voto calificado (mayoría de $\frac{3}{4}$) partes, esta instancia técnica-política garantiza la consistencia de la política con el Plan de Desarrollo y las prioridades del Distrito. Antes de ser presentada a CONPES, la Secretaría de Planeación, fungiendo como secretaría técnica, debe emitir concepto positivo sobre la calidad del documento.
5. **Implementación y Monitoreo:** Una vez adoptada, la política pública entra en fase de ejecución por las entidades responsables, con seguimiento periódico de avances

en los productos y metas definidos. El CONPES y Planeación realizan control de seguimiento a cumplimiento de acciones, a diferencia del periodo pre-CONPES (antes del 2021), existe un sistema de información y seguimiento centralizado: Secretaría de Planeación publica en sus canales oficiales el estado de avance de cada política.

6. **Evaluación:** Al culminar la vigencia establecida de la política pública, se debe elaborar un informe final de evaluación de impactos y resultados, retroalimentando el ciclo de políticas públicas, esta evaluación de los logros frente a los objetivos propuestos incluye análisis de indicadores, encuestas de satisfacción, grado de solución del problema público original, entre otras herramientas para medir la incidencia de esta en la comunidad. Previo a 2021, la evaluación tenía un carácter opcional, dificultaba medir la experiencia, el ejercicio de rendición de cuentas y no promovía la mejora continua; ahora, la evaluación es un componente obligatorio y diseñado desde el inicio de la política.

Este nuevo sistema trajo importantes ventajas institucionales y prácticas. En primer lugar, proporciona estabilidad y continuidad a las políticas más allá del periodo de gobierno de turno; las políticas adoptadas suelen tener vigencias de largo plazo (10, 12 o hasta 16 años), lo que las convierte en políticas de Estado distritales. Por ejemplo, la Política Pública Educativa adoptada en 2023 trazó un horizonte de 16 años (2024–2039) para el sector educativo, buscando que las próximas cuatro administraciones mantengan ese derrotero estratégico en educación. Asimismo, la nueva Política de Juventud se diseñó a 10 años (2024–2033) y la de Primera Infancia a 12 años, garantizando compromisos más allá de la vigencia de un gobierno.

Tabla 2. POLÍTICAS PÚBLICAS ADOPTADAS MEDIANTE EL CONPES D.T. y C.

| POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES ADOPTADAS BAJO CONPES DISTRITAL | |
|--|---|
| POLÍTICA PÚBLICA | DOCUMENTO CONPES |
| Política Pública de Ambientes Escolares Alimentarios Saludables | Documento CONPES No. 01 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2022-12/CONPES%2001%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Ambientes%20Escolares%20Saludables%20291222.pdf |
| Política Pública Educativa del Distrito | Documento CONPES No. 02 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-10/%7BB6ABD281-69E0-4302-98E8-37D2A272A226%7D.pdf |

| | |
|--|---|
| Política Pública de Juventudes | Documento CONPES No. 03 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/Documento%20Compes%20Politica%20Publica%20de%20Juventud.pdf |
| Política Pública de Primera Infancia, Adolescentes y Fortalecimiento Familiar | Documento CONPES No. 04 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2004%20POL%20C3%8DTICA%20P%20C3%9ABLICA%20DE%20PRIMERA%20INFANCIA%20C%20INFANCIA%20C%20ADOLESCENCIA%20Y%20FORTALECIMIENTO%20FAMILIAR%202024%20-%2020235_3.pdf |
| Política Pública de Participación Ciudadana | Documento CONPES No. 05 de 2023: https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2005%20POL%20C3%8DTICA%20P%20C3%9ABLICA%20PARTICIPACION%20C3%93N%20CIUDADANA%202024%20-%2020235.pdf |

Fuente: Secretaría de Planeación Distrital (2025)

El CONPES transformó integralmente el ciclo de Políticas Públicas en el Distrito. Se modificó el esquema informal y disperso a un proceso metodológico estructurado en seis etapas, con reglas claras para la participación ciudadana, la articulación intersectorial, la financiación, el seguimiento y la evaluación. Haciendo hincapié en el fortalecimiento de la viabilidad financiera de las políticas, cada documento CONPES incluye un plan plurianual de inversiones e identifica las fuentes presupuestales. Por ejemplo, la Política Pública Educativa aprobada por CONPES en 2023 asegura una inversión estimada de 32,8 billones de pesos en 16 años, con un 56% de recursos garantizados por transferencias específicas del sector educación, 35% con recursos de inversión local y el restante 6,7% a gestionar con la Nación, cooperación internacional y aliados privados. Esta planeación financiera de largo plazo contrasta con la situación previa, donde muchas políticas no contaban con presupuesto definido y dependían de asignaciones anuales discrecionales. Ahora, al estar integradas en el CONPES y en los planes de desarrollo, se facilita su financiación continua y directa.

La normalización de la participación ciudadana y la intersectorialidad en la formulación son partes esenciales de toda Política Pública, todas siguen un esquema participativo robusto en la etapa de Agenda Pública, con mesas de trabajo territoriales, sectoriales y poblacionales. Por ejemplo, volviendo a la Política Educativa, en su fase de formulación participaron más

de 5.200 personas de la comunidad educativa en diferentes etapas, incluyendo talleres en todos los corregimientos y barrios. La Secretaría de Educación destacó que fue “un ejercicio altamente participativo en el que toda la comunidad educativa soñó y pensó la hoja de ruta que debe seguir el sector”. Igualmente, la Política de Participación Ciudadana (CONPES 05 de 2023) se construyó recogiendo las voces de organizaciones comunitarias y líderes locales para garantizar una “cultura participativa” en la gestión pública. Esta apertura contrasta con la etapa anterior, donde la sociedad civil tenía canales limitados para incidir en las políticas más allá de los consejos consultivos sectoriales.

Finalmente, el CONPES distrital ha mejorado la articulación interinstitucional y las capacidades técnicas del Distrito. La Secretaría de Planeación actúa como eje coordinador, brindando lineamientos metodológicos y acompañamiento técnico a las dependencias encargadas de cada política, ya que se conformó un Equipo de Políticas Públicas especializado dentro de Planeación, encargado de asesorar a las secretarías líderes de cada política en cada fase. La dinámica de trabajo incluye instancias como los “Pre-CONPES”, sesiones técnicas donde los representantes de distintas secretarías e institutos descentralizados evalúan conjuntamente los borradores de políticas antes de su elevación al CONPES pleno. Esto asegura que los productos de política pública estén concertados entre múltiples sectores y que cada entidad asuma claramente sus competencias y responsabilidades en la implementación.

Tabla 3. ASPECTOS PARA ANALIZAR PRE Y POST CONPES DISTRITAL

| ASPECTO | PRE-CONPES DISTRITAL (hasta 2020) | POST-CONPES DISTRITAL (2021-2025) |
|--|--|---|
| Participación ciudadana | Mínima y no sistemática. Formulación predominante tecnocrática desde el gobierno, con poca consulta pública amplia. La ciudadanía raramente incidía en contenido de las políticas. | Amplia y metodológica. La fase de <i>Agenda Pública</i> obligatoria con diálogos ciudadanos y consultas en territorio. Las políticas se nutren de mesas participativas y concertación con actores sociales, fortaleciendo la democracia participativa |
| Intersectorialidad y enfoque integral | Enfoque aislado por sectores. Cada | Enfoque integral e Inter agencial. Desde la fase de <i>Alistamiento</i> se |

| | | |
|-------------------------------------|--|--|
| | entidad elaboraba políticas por su cuenta, sin coordinación transversal. Fragmentación institucional y ausencia de visión holística de ciudad | identifican entidades corresponsables y se articulan esfuerzos multi-sector. El CONPES actúa como instancia coordinadora de todas las secretarías, logrando políticas coherentes entre sectores. |
| Horizonte temporal | Corto plazo (4 años típicamente). Vigencia limitada al periodo de gobierno, con metas de impacto de alcance inmediato. Continuidad débil tras cambio de administración. | Mediano y largo. Políticas con horizontes de 10 a 12 años o más, trascendiendo gobiernos. Visión estratégica sostenida para enfrentar problemas estructurales, con planes decenales. |
| Presupuesto y financiamiento | Difuso y no garantizado. Recursos no asegurados; las políticas dependían de asignaciones anuales inciertas. Sin planes financieros detallados, riesgo de quedar sin ejecución por falta de fondos. | Integrado y planificado. Cada política incluye matriz de financiamiento y estimación de costos. Se asignan partidas desde la formulación y se vincula la política al plan de inversiones. Mejor coordinación con presupuesto distrital y eventuales cofinanciaciones. |
| Evaluación de impacto | Escasa o inexistente. No se realizaban evaluaciones formales al concluir las políticas. Poca medición de resultados, dificultando la rendición de cuentas y el aprendizaje. | Sistematizada y obligatoria. El ciclo CONPES contempla evaluación final con informe público. El CONPES define agendas de evaluación de impacto, indicadores de resultado desde el diseño y monitoreo permanente permiten medir logros y efectuar ajustes basados en evidencia. |

| | | |
|----------------------------------|--|--|
| Continuidad institucional | Interrumpida con frecuencia. Las políticas carecían de un ente permanente que las respaldara; cambio de gobierno implicaba a menudo reformular o abandonar políticas anteriores. | Mayor aseguramiento institucional. El CONPES D.T. y C. permanece como órgano rector más allá de las administraciones específicas, dando seguimiento a las políticas en curso. Normas institucionalizan las políticas, dificultando su reversión súbita y fomentando su continuidad en el tiempo. |
|----------------------------------|--|--|

Fuente: Elaboración propia, con información de Secretaría de Planeación Distrital (2025)

La modificación del sistema de Políticas Públicas en el distrito responde a los postulados teóricos planteados con anterioridad, es decir, demuestra que la combinación del enfoque institucionalista y el enfoque participativo ofrece una comprensión integral de las políticas públicas y su evolución. El institucionalismo nos recuerda que detrás de cada política hay una arquitectura de reglas e instituciones que puede facilitar u obstaculizar su éxito. En Cartagena de Indias, la institucionalización del CONPES Distrital desde 2021 renovó dicha arquitectura, creando condiciones para políticas más coordinadas, sostenibles y evaluables.

Por otro lado, los enfoques participativos enfatizan que la eficacia de una política no solo depende de su diseño técnico, sino también de la legitimidad social y el apoyo que reciba de los beneficiarios y actores involucrados. La experiencia de Cartagena ilustra que la participación ciudadana no es un “adorno”, sino un componente esencial para que las políticas respondan a necesidades reales y perduren más allá de las administraciones, porque la ciudadanía las apropia.

Es importante resaltar la incidencia socioeconómica en el caso estudiado, este sugiere que las políticas formuladas con una visión a largo plazo, (ver tabla No.2) tienen un mayor potencial de impactar positivamente en la economía y bienestar social. Estas integran la mejora continua en el ciclo de políticas públicas, mediante evaluaciones periódicas, garantizando que haya un aprendizaje y adaptación constante, incrementando la probabilidad de alcanzar los objetivos propuestos y de ajustarse a nuevos desafíos o contextos cambiantes.

En conclusión, la evolución del sistema de Políticas Públicas de Cartagena de Indias refleja aportes de ambos marcos teóricos; por un lado, la fortaleza institucional ha sido clave para superar la fragmentación y discontinuidad que aquejaban la ciudad; por otro, la participación ciudadana ha enriquecido el contenido de las políticas y les ha dado mayor legitimidad democrática. Esta sinergia se tradujo en un mejor gobierno local, más transparente, con políticas de mayor calidad técnica y social, ya que el camino hacia políticas públicas efectivas requiere tanto de instituciones sólidas, como de sociedades involucradas. Claramente los retos aún persisten, como por ejemplo, consolidar esta cultura evolutiva, mantener la

participación fuera de los ejercicios formales y garantizar el cumplimiento financiero a largo plazo, pero la tendencia iniciada en 2021 evidencia un cambio positivo sistémico: las políticas públicas logran mayor impacto cuando se diseñan con la gente y se implementan dentro de un marco institucional que trasciende coyunturas, orientado a aprender y mejorar continuamente.

Referencias bibliográficas:

- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 01 de 2023: Política Pública de Ambientes Escolares Alimentarios Saludables* (2023–2035).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2022-12/CONPES%2001%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Ambientes%20Escolares%20Saludables%20291222.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 02 de 2023: Política Pública Educativa del Distrito* (2024–2039).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-10/7BB6ABD281-69E0-4302-98E8-37D2A272A226%7D.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 03 de 2023: Política Pública Distrital de Juventudes* (2024–2033).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/Documento%20Compes%20Politica%20Publica%20de%20Juventud.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 04 de 2023: Política Pública de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar* (2024–2035).
https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2004%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20DE%20PRIMERA%20INFANCIA%2C%20INFANCIA%2C%20ADOLESCENCIA%20Y%20FORTALECIMIENTO%20FAMILIAR%202024%20-%20202035_3.pdf
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C. (2023). *Documento CONPES D.T. y C. 05 de 2023: Política Pública de Participación Ciudadana* (2024–2035).
<https://www.cartagena.gov.co/sites/default/files/transparencia/documentos/2023-12/CONPES%2005%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20PARTICIPACI%C3%93N%20CIUDADANA%202024%20-%20202035.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2020). *Plan de Desarrollo Distrital 2020–2023: Salvemos Juntos a Cartagena*. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2021). *Decreto Distrital 1070 de 2021, por el cual se crea el Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C.* Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2023). *Decreto Distrital 0730 de 2023, por el cual se institucionaliza el Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena de Indias – CONPES D.T. y C., y se dictan otras disposiciones*. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

Arnstein, SR (1969). Una escalera de participación ciudadana. *Revista del Instituto Americano de Planificadores*, 35 (4), 216–224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Baños, Jessica (2006). “Teorías de la democracia: Debates actuales” *Andamios*. Vol. 2, No. 4. México. Pp. 35-58.

Casas, Ernesto (2009). “Representación política y participación ciudadana en las democracias”. *Revista Mexicana de Ciencias Política*. Vol. 51, No. 205. México. Pp. 59-76

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2012). *Acuerdo 012 de 2012: Inclusión efectiva para la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal en el Distrito de Cartagena de Indias*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-012-INCLUSION-POBLACION-AFRO-NEGRA-PALENQUERA-Y-RAIZAL.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2012). *Acuerdo 014 de 2012: Política pública con enfoque diferencial de envejecimiento y vejez en el Distrito de Cartagena de Indias*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-014-POLITICA-PUBLICA-ENVEJECIMIENTO.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2014). *Acuerdo 017 de 2014: Política Pública de Trabajo Decente para el Distrito de Cartagena*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ACUERDO-017-POLITICA-PUBLICA-DE-TRABAJO-DECENTE.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2015). *Acuerdo 009 de 2015: Política Pública para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente a niñas, niños y adolescentes de Cartagena de Indias*. <https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/ACUERDO-009-2015-POLITICA-PUBLICA-ATENCION-Y-PREVENCI%C3%93N-DE-LAS-VIOLENCIAS-SEXUALES.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2020). *Acuerdo 036 de 2020: Política Pública para Habitante de Calle del Distrito de Cartagena (2020–2023)*.

<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-036-DE-2020-HABITANTE-DE-CALLE.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2020). *Acuerdo 040 de 2020: Política Pública para la Intervención de Caños y Canales en Cartagena.*
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-040-DE-2020-CANOS-Y-CANALES.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2020). *Acuerdo 047 de 2020: Política Pública de Salud Mental en el Distrito de Cartagena.*
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/ACUERDO-047-SALUD-MENTAL-.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2021). *Acuerdo (s. n.) de 2021: Política Pública para Promover el Uso Eficiente del Plástico en la ciudad de Cartagena.*
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/CamScanner-01-03-2022-15.29.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2021). *Acuerdo 067 de 2021: Diálogo Social (Política Pública para la Paz y en el Distrito de Cartagena de Indias).*
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ACUERDO-067-DIAOLOGO-SOCIAL.pdf>

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2022). *Acuerdo 112 de 2022: Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el Distrito de Cartagena.*
<https://concejodistritaldecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2022/12/ACUERDO-112-DE-2022-LIBERTAD-RELIGIOSA.pdf>

Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. España. Editorial Trotta.

Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena – IPCC. (2023). *Plan Decenal de Cultura Ciudadana y Cartageneidad (2021–2030).*
<https://app.cartagena.gov.co/ActosAdministrativos/Documentos/63190.pdf>

Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Pateman C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press; 1970.

Secretaría de Planeación Distrital. (2025). *Informe sobre el estado de las políticas públicas del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias* [Informe técnico]. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

Speer, Johanna (2012). "Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?" *World Development*. Vol. 40, No. 12. United Kingdom. Pp. 2379-2398.

Susana Hintze (2009). Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Yáñez Cifuentes, María Teresa. (2022). Principales usos de la evaluación de políticas públicas y programas. Una mirada desde expertos para fomentar su utilización. *Revista estudios de políticas públicas*, 8(1), 27-42. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.65039>

Zurbruggen, Cristina. (2006). EL INSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES: UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DERECHO COLOMBIANO: ANÁLISIS DE LAS REGLAS JURISPRUDENCIALES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Daniel Hernando Herrera Blanco¹

Resumen:

El presente artículo analiza el enfoque de género en el derecho colombiano, con especial atención a su desarrollo y aplicación a través de la jurisprudencia. Partiendo de un marco teórico que sitúa al género como categoría transversal de derechos humanos, se examinan las obligaciones de las autoridades judiciales, las directrices de la Corte Suprema de Justicia y las reglas derivadas de la flexibilización probatoria, en relación con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad. El estudio identifica cómo los tribunales colombianos han incorporado esta perspectiva en la valoración de la prueba, en la interpretación normativa y en la protección de derechos fundamentales, con el fin de garantizar una justicia más equitativa e inclusiva. La investigación evidencia avances significativos, pero también limitaciones estructurales y culturales que obstaculizan la plena implementación del enfoque de género en la práctica judicial. En conclusión, se sostiene que la jurisprudencia constituye una herramienta fundamental para materializar el enfoque de género, aunque requiere de una consolidación más profunda mediante políticas públicas, formación judicial y transformaciones institucionales que aseguren la igualdad sustantiva en el acceso a la justicia.

Palabras clave: Enfoque de género; derecho colombiano; jurisprudencia; flexibilización probatoria; bloque de constitucionalidad; igualdad sustantiva.

¹ Abogado, Universidad de Cartagena. Maestrante en Desarrollo Territorial y Gestión Pública, Universidad de Cartagena. Miembro del Consejo Territorial de Planeación, Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias. Mail: Dherrerab@unicartagena.edu.co

Abstract:

This article examines the incorporation of the gender perspective into Colombian law, with particular emphasis on its development and application through jurisprudence. Based on a theoretical framework that situates gender as a transversal category of human rights, it analyzes the duties of judicial authorities, the guidelines established by the Supreme Court of Justice, and the evidentiary flexibility rules derived from the constitutional and conventional block. The study identifies how Colombian courts have integrated this perspective into evidentiary assessment, normative interpretation, and the protection of fundamental rights, with the aim of ensuring a more equitable and inclusive justice system. Findings reveal significant progress, yet also highlight structural and cultural constraints that hinder the full implementation of the gender perspective in judicial practice. In conclusion, the article argues that jurisprudence is a crucial tool for materializing this approach, though it requires deeper consolidation through public policies, judicial training, and institutional transformations to guarantee substantive equality in access to justice.

Keywords: Gender perspective; Colombian law; jurisprudence; evidentiary flexibility; constitutional block; substantive equality.

1. Introducción

El derecho colombiano, en consonancia con las tendencias internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, ha incorporado progresivamente el enfoque de género como una herramienta indispensable para enfrentar las desigualdades históricas y estructurales que afectan a mujeres y a otras identidades de género diversas. Dicho enfoque, entendido como la obligación de reconocer las diferencias y asimetrías derivadas de los roles, estereotipos y relaciones de poder culturalmente construidas, constituye hoy un parámetro ineludible para la interpretación normativa, la producción legislativa y la aplicación judicial.

En este marco, la jurisprudencia ha desempeñado un papel central en la configuración de reglas y estándares dirigidos a asegurar la igualdad sustantiva. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han sentado precedentes que obligan a jueces y autoridades a adoptar una perspectiva diferenciada en casos de violencia de género, discriminación laboral, acceso a la salud, custodia de menores, y demás. Entre estos lineamientos destacan la flexibilización probatoria en contextos de violencia intrafamiliar y sexual, la valoración reforzada de testimonios de mujeres víctimas y la incorporación del bloque de constitucionalidad y de convencionalidad como referentes obligatorios para la protección de los derechos de las mujeres.

No obstante, la implementación práctica de este enfoque enfrenta resistencias institucionales y culturales. Persisten patrones patriarcales en la administración de justicia, estereotipos que inciden en la decisión judicial y vacíos normativos que dificultan la transversalización del género en todos los ámbitos del derecho. Así, el reto consiste no solo en identificar las reglas jurisprudenciales existentes, sino en analizar sus alcances y limitaciones para proponer mecanismos que fortalezcan su eficacia.

Este artículo se propone, entonces, analizar las principales reglas jurisprudenciales que orientan la aplicación del enfoque de género en el derecho colombiano, con especial énfasis en los criterios establecidos por los tribunales superiores. El estudio no se limita a describir los avances, sino que pretende ofrecer una reflexión crítica sobre la capacidad real de dichas reglas para transformar la cultura judicial y garantizar una igualdad sustantiva en el acceso a la justicia. La presente investigación se desarrolla bajo un diseño metodológico cualitativo de carácter documental, orientado al análisis crítico de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales relacionadas con la implementación del enfoque de género en el derecho colombiano. El estudio adopta un enfoque hermenéutico-jurídico que permite interpretar las disposiciones legales y las decisiones judiciales a la luz de los principios de igualdad, no discriminación y protección reforzada de los derechos fundamentales.

En una primera etapa, se realizó una revisión sistemática de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, identificando sentencias

emblemáticas en materia de enfoque de género, particularmente en relación con la flexibilización probatoria, la valoración de testimonios de víctimas, la aplicación del bloque de constitucionalidad y convencionalidad, así como la incorporación de estándares internacionales como los establecidos por la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.

En una segunda etapa, se analizaron las fuentes doctrinales que han problematizado la relación entre género y derecho en el contexto colombiano y latinoamericano. Estas referencias permitieron contextualizar la evolución del debate y comprender las tensiones entre los avances normativos y la persistencia de prácticas judiciales influenciadas por estereotipos patriarcales.

Finalmente, se desarrolló un análisis comparativo entre las reglas jurisprudenciales nacionales y los estándares internacionales en materia de género y derechos humanos. Esta triangulación de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales proporcionó una visión integral sobre el grado de consolidación del enfoque de género en la práctica judicial colombiana.

El propósito metodológico no se limita a una mera descripción de fallos o normas, sino que busca identificar patrones interpretativos, extraer principios orientadores y valorar críticamente la eficacia de las reglas jurisprudenciales en la promoción de la igualdad sustantiva. De esta manera, la investigación pretende ofrecer insumos tanto para la reflexión académica como para la práctica judicial y el diseño de políticas públicas sensibles al género.

2. Obligaciones de las autoridades judiciales frente al enfoque de género

El sistema jurídico colombiano, en armonía con los estándares internacionales de derechos humanos, ha establecido que la aplicación del enfoque de género no constituye una facultad discrecional del juez, sino una obligación derivada de la Constitución, el bloque de constitucionalidad y los compromisos internacionales suscritos por el Estado. Esta obligación exige que las autoridades judiciales adopten una perspectiva diferenciada al conocer casos en los que estén involucradas mujeres u otras personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, de modo que se garantice una igualdad sustantiva y no meramente formal.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la administración de justicia no puede reproducir estereotipos ni patrones de discriminación. En la Sentencia T-335 de 2022, por ejemplo, estableció que los jueces deben analizar los hechos a la luz del contexto estructural de desigualdad de género, incluso cuando este no sea expresamente alegado por las partes. En esa decisión, el Tribunal sostuvo que la justicia debe desempeñar un papel correctivo

frente a las asimetrías históricas que enfrentan las mujeres, lo cual obliga a superar la visión neutral o formalista del derecho (Corte Constitucional, T-335/22).

De manera complementaria, la Sentencia T-239 de 2018 reiteró que el enfoque de género debe ser aplicado de oficio por el juez, aun cuando las partes no lo soliciten. En este caso, la Corte resaltó que el acceso efectivo a la justicia para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y sexual depende de que las autoridades judiciales reconozcan las particularidades de estos contextos, lo que implica una lectura diferenciada de los hechos y las pruebas (Corte Constitucional, T-239/18).

La Corte Suprema de Justicia también ha contribuido al fortalecimiento de este deber. En la Sentencia 2287 del 21 de febrero de 2018, la Sala de Casación Laboral indicó que, al recibir un caso, los jueces están obligados a identificar situaciones de discriminación o asimetrías entre los sujetos procesales, lo cual exige modificar el estándar probatorio tradicional para garantizar una justicia material. La Corte precisó que la igualdad procesal no se logra aplicando reglas uniformes, sino reconociendo y corrigiendo las diferencias reales que pueden colocar a una de las partes en desventaja estructural (Corte Suprema de Justicia, Sentencia 2287/18).

En el ámbito contencioso-administrativo, el Consejo de Estado también ha reconocido esta obligación. En la Sentencia del 14 de mayo de 2019 (Rad. 11001-03-15-000-2016-02069-00), sostuvo que la perspectiva de género debe operar como criterio interpretativo vinculante para garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales, especialmente cuando se trate de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o de discriminación en el ámbito laboral. Con ello, el alto tribunal reafirmó que la aplicación del enfoque de género no se limita a la jurisdicción constitucional, sino que debe permear todo el ordenamiento jurídico.

El fundamento de esta obligación también descansa en el bloque de convencionalidad. Instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y la Convención de Belém do Pará (1994), ratificados por Colombia mediante las leyes 51 de 1981 y 248 de 1995, respectivamente, imponen al Estado el deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. De allí que los jueces nacionales estén obligados a aplicar directamente estos tratados, conforme al artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

De lo anterior se desprende que las obligaciones de las autoridades judiciales frente al enfoque de género abarcan, al menos, tres dimensiones:

1. La obligación de detectar la existencia de contextos de desigualdad y discriminación, incluso cuando no sean alegados por las partes, reconociendo que la violencia de género suele operar de manera oculta y estructural.

2. El deber de adaptar la valoración de las pruebas y la interpretación normativa, aplicando un estándar diferenciado que permita corregir las asimetrías entre los sujetos procesales y evitar la revictimización.
3. La responsabilidad de garantizar la efectividad de los compromisos internacionales, incorporando en sus decisiones los parámetros de la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En síntesis, las autoridades judiciales colombianas tienen el deber de asumir un rol proactivo en la protección de los derechos de las mujeres y de las personas en situación de vulnerabilidad por razones de género. Ello supone reconocer que la neutralidad judicial, cuando se enfrenta a relaciones sociales profundamente asimétricas, puede convertirse en una forma de perpetuar la discriminación. Por tanto, la aplicación del enfoque de género se erige no solo como un mandato jurídico, sino como una exigencia ética y política orientada a la construcción de una justicia incluyente y garante de la igualdad sustantiva.

3. Reglas de flexibilización probatoria y valoración diferenciada

Uno de los principales aportes de la jurisprudencia colombiana en materia de enfoque de género es la flexibilización de las reglas probatorias y la adopción de un estándar reforzado en la valoración de la prueba. Esta evolución responde a la constatación de que los contextos de violencia de género presentan características particulares —como la intimidad de los hechos, la ausencia de testigos y la persistencia de estereotipos— que dificultan la producción de pruebas y, en muchos casos, colocan a las víctimas en una situación de desventaja frente a sus agresores.

La Corte Constitucional ha liderado este desarrollo. En la Sentencia T-239 de 2018, reconoció que los jueces deben otorgar un valor especial al testimonio de las mujeres víctimas de violencia sexual e intrafamiliar, evitando exigir corroboraciones excesivas que no solo resultan inviables, sino que además implican un trato discriminatorio. La Corte señaló que, dada la naturaleza íntima de estos hechos, el relato de la víctima adquiere relevancia probatoria suficiente cuando se presenta de manera coherente y consistente, salvo prueba en contrario (Corte Constitucional, T-239/18).

Posteriormente, en la Sentencia T-614 de 2019, el Tribunal reiteró que la valoración probatoria en casos de violencia de género no puede realizarse bajo los mismos parámetros que en asuntos ordinarios, ya que hacerlo equivale a invisibilizar las barreras estructurales que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia. En consecuencia, ordenó a los jueces dar mayor peso a la prueba indiciaria y a la prueba de contexto, con el fin de reconstruir las dinámicas de poder y discriminación que subyacen a los hechos denunciados (Corte Constitucional, T-614/19).

Este estándar diferenciado ha sido respaldado también por la Corte Suprema de Justicia. En la Sentencia SP-2205 de 2021, la Sala Penal afirmó que los jueces deben valorar los testimonios de las mujeres víctimas de violencia desde una perspectiva de género, reconociendo que las inconsistencias menores o las contradicciones accesorias no pueden ser utilizadas para descalificar el relato, pues ello implica desconocer los efectos del trauma y la intimidación ejercida por los agresores. Asimismo, en la Sentencia 2287 de 2018, la Sala Laboral sostuvo que la aplicación del enfoque de género exige modificar los estándares probatorios tradicionales en los procesos judiciales, en especial cuando se encuentran indicios de discriminación estructural. Este criterio ha sido relevante en casos de discriminación laboral hacia mujeres embarazadas o en contextos de violencia doméstica en los que las pruebas directas resultan escasas.

El Consejo de Estado ha reiterado esta doctrina en varias decisiones. En providencias de 2019 y 2020, enfatizó que la perspectiva de género obliga a los jueces administrativos a interpretar las pruebas en favor de la protección de los derechos de las mujeres y de las personas víctimas de discriminación, incluso en litigios de responsabilidad extracontractual del Estado en los que se discute la omisión de medidas de protección.

Este enfoque encuentra respaldo en el bloque de convencionalidad. El Comité CEDAW, en el caso *R.K.V. vs. Turquía* (2010), advirtió que los tribunales deben evitar la reproducción de estereotipos de género en la valoración de la prueba, pues ello constituye una forma de discriminación prohibida por el derecho internacional. De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como *Campo Algodonero vs. México* (2009), ha sostenido que los Estados están obligados a aplicar un estándar de debida diligencia reforzada en la investigación y juzgamiento de casos de violencia contra las mujeres, lo que incluye la flexibilización probatoria y la adopción de medidas para evitar la revictimización.

De lo anterior se desprenden varias reglas jurisprudenciales que estructuran el deber de los jueces en Colombia:

1. Valor reforzado del testimonio de la víctima: cuando el relato es coherente y persistente, debe ser considerado prueba suficiente para acreditar los hechos de violencia de género, salvo que existan elementos serios que lo desvirtúen.
2. Uso de prueba indiciaria y de contexto: los jueces deben acudir a indicios, antecedentes y circunstancias estructurales para reconstruir las dinámicas de poder que rodean los hechos denunciados.
3. Prohibición de exigir corroboraciones excesivas: se debe evitar la revictimización mediante exigencias probatorias desproporcionadas que desconozcan la naturaleza íntima y oculta de las violencias de género.

4. Sensibilidad frente al trauma y sus efectos: las inconsistencias menores en los testimonios no pueden utilizarse como criterio para restar credibilidad, pues la experiencia traumática impacta la memoria y la narrativa de las víctimas.

La flexibilización probatoria y la valoración diferenciada de la prueba representan una de las contribuciones más significativas del derecho colombiano al garantizar el acceso efectivo a la justicia con enfoque de género. Estas reglas no solo responden a un mandato constitucional e internacional, sino que buscan transformar las prácticas judiciales para superar la neutralidad aparente que históricamente ha perpetuado la discriminación contra las mujeres y otros grupos vulnerables.

4. El bloque de constitucionalidad y convencionalidad como fundamento del enfoque de género

El enfoque de género en el derecho colombiano no puede comprenderse únicamente desde la legislación interna o las decisiones judiciales aisladas. Su fuerza normativa se encuentra íntimamente vinculada con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad, figuras jurídicas que integran los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia al orden interno, otorgándoles carácter vinculante. De este modo, la aplicación del enfoque de género responde tanto a mandatos constitucionales como a compromisos internacionales que obligan al Estado en su conjunto, incluidos los jueces, a prevenir, sancionar y erradicar toda forma de discriminación y violencia contra la mujer.

La Constitución Política de 1991, en sus artículos 13 y 43, consagra el principio de igualdad y establece expresamente que el Estado debe garantizar la protección de la mujer frente a toda forma de violencia o discriminación. El artículo 93, por su parte, dispone que los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno y forman parte del bloque de constitucionalidad. Ello significa que instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y la Convención de Belém do Pará (1994) no solo integran el ordenamiento colombiano, sino que son parámetros de validez constitucional y criterios de interpretación obligatorios para todas las autoridades.

La Corte Constitucional ha consolidado este marco en múltiples decisiones. En la Sentencia C-355 de 2006, al despenalizar parcialmente el aborto en tres causales, el Tribunal fundamentó su decisión en la necesidad de armonizar el derecho interno con las obligaciones internacionales en materia de derechos de las mujeres, señalando que la penalización absoluta desconocía la autonomía reproductiva y los compromisos derivados de la CEDAW.

De igual modo, en la Sentencia T-732 de 2021, la Corte reafirmó que la omisión del enfoque de género en la interpretación judicial constituye una violación del bloque de constitucionalidad, dado que implica incumplir las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. En esta decisión, se subrayó que la falta de un análisis diferenciado no solo vulnera derechos fundamentales, sino que puede comprometer la responsabilidad internacional de Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la Sentencia SU-096 de 2018, la Corte unificó criterios sobre la protección reforzada de los derechos de las mujeres privadas de la libertad, reiterando que las condiciones de reclusión deben evaluarse a la luz de los estándares internacionales sobre igualdad y no discriminación.

La Corte Suprema de Justicia, en providencias como la Sentencia SP-2205 de 2021, ha hecho explícita la necesidad de interpretar el derecho penal y procesal desde el bloque de convencionalidad, reconociendo que los compromisos internacionales obligan a flexibilizar la valoración probatoria y a garantizar un acceso efectivo a la justicia para las mujeres víctimas de violencia. Por su parte, el Consejo de Estado, en decisiones como la Sentencia del 14 de mayo de 2019 (Rad. 11001-03-15-000-2016-02069-00), sostuvo que la perspectiva de género es un parámetro interpretativo ineludible en litigios de responsabilidad estatal por omisión en el deber de protección. En estos casos, la integración de tratados internacionales en el bloque de constitucionalidad permite extender la responsabilidad del Estado a escenarios en los que las autoridades no desplegaron una diligencia reforzada para prevenir la violencia de género.

El bloque de convencionalidad se nutre de pronunciamientos de órganos internacionales. El Comité CEDAW ha insistido, en recomendaciones generales como la No. 19 (1992) y la No. 35 (2017), en que los Estados tienen la obligación de garantizar que los sistemas judiciales actúen con debida diligencia reforzada frente a la violencia contra la mujer. En el caso *R.K.V. vs. Turquía* (2010), el Comité condenó la perpetuación de estereotipos en la labor judicial, señalando que ello constituye una forma de discriminación incompatible con la Convención.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* (2009), estableció que los Estados deben garantizar el acceso a la justicia mediante la adopción de medidas de investigación y juzgamiento con perspectiva de género, incluyendo la flexibilización de las reglas probatorias. Estos parámetros han sido reiterados en casos posteriores como *Veliz Franco vs. Guatemala* (2014) y *Atala Riffo vs. Chile* (2012), los cuales han servido de referente para la jurisprudencia colombiana. De este desarrollo normativo y jurisprudencial se derivan tres reglas fundamentales:

1. Regla de integración normativa: los jueces deben interpretar y aplicar el derecho interno en armonía con los tratados internacionales ratificados por Colombia, en particular la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.
2. Regla de debida diligencia reforzada: toda autoridad judicial debe adoptar medidas especiales para prevenir, investigar y sancionar la violencia de género, incluso mediante la flexibilización probatoria y la valoración reforzada del testimonio de la víctima.
3. Regla de responsabilidad internacional: la omisión en la aplicación del enfoque de género puede comprometer la responsabilidad del Estado colombiano ante instancias internacionales, lo que refuerza su carácter obligatorio.

En conclusión, el bloque de constitucionalidad y convencionalidad constituye el fundamento normativo central del enfoque de género en Colombia. No se trata de un criterio opcional o accesorio, sino de un mandato vinculante que exige a todas las autoridades judiciales aplicar estándares internacionales en sus decisiones, garantizando que el acceso a la justicia sea real, efectivo y sustantivo para mujeres y grupos históricamente discriminados.

5. Conclusiones

El análisis de la jurisprudencia colombiana permite afirmar que el enfoque de género se ha consolidado como un parámetro transversal en la administración de justicia, cuya finalidad es garantizar la igualdad sustantiva y la protección efectiva de los derechos fundamentales de las mujeres y de otros grupos históricamente discriminados. Lejos de constituir un criterio retórico o meramente formal, este enfoque se ha materializado en un conjunto de reglas interpretativas y procesales que transforman la manera en que los jueces valoran la prueba, interpretan las normas y aplican los compromisos internacionales de derechos humanos.

En primer lugar, la jurisprudencia ha establecido que los jueces y demás autoridades judiciales tienen la obligación de aplicar el enfoque de género de oficio, sin esperar que las partes lo aleguen. Esta obligación responde tanto a mandatos constitucionales como a compromisos internacionales derivados de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, integrados al orden interno mediante el bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

En segundo lugar, se destacan los avances en la flexibilización probatoria y la valoración diferenciada de la prueba, lo cual ha permitido superar prácticas discriminatorias que exigían corroboraciones imposibles en casos de violencia de género. La jurisprudencia constitucional y ordinaria ha señalado que el testimonio de la víctima, junto con la prueba indiciaria y de contexto, debe recibir un valor reforzado en escenarios donde los hechos ocurren en la intimidad y bajo condiciones de asimetría de poder.

En tercer lugar, se constata que el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad se erige como el fundamento normativo central para la incorporación del enfoque de género en el derecho colombiano. Este bloque integra los estándares internacionales al orden interno, obligando a las autoridades judiciales a garantizar la debida diligencia reforzada en la investigación, juzgamiento y sanción de la violencia contra la mujer, bajo riesgo de comprometer la responsabilidad internacional del Estado. Pese a estos avances, persisten desafíos estructurales. La persistencia de estereotipos patriarcales en la cultura judicial, la falta de formación especializada en enfoque de género y las resistencias institucionales limitan la eficacia de estas reglas jurisprudenciales. En consecuencia, resulta indispensable fortalecer los programas de capacitación judicial, avanzar en la armonización normativa y promover cambios culturales al interior de la Rama Judicial, con el fin de consolidar una justicia realmente incluyente y sensible al género. En síntesis, el enfoque de género en el derecho colombiano, impulsado principalmente por la jurisprudencia, constituye una herramienta esencial para la materialización de la igualdad sustantiva. Su consolidación exige no solo la continuidad de la labor judicial, sino también la implementación de políticas públicas, reformas institucionales y procesos pedagógicos que garanticen su aplicación efectiva en todos los ámbitos del sistema jurídico. Solo así será posible superar las brechas históricas y avanzar hacia una justicia equitativa, transformadora y respetuosa de los derechos humanos.

Referencias

Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-355 de 2006*. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia T-239 de 2018*. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia SU-096 de 2018*. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia T-614 de 2019*. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia T-732 de 2021*. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia T-335 de 2022*. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2018, 21 de febrero). *Sentencia 2287 de 2018*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2021). *Sentencia SP-2205 de 2021*. Consejo de Estado, Sección Tercera. (2019, 14 de mayo). *Rad. 11001-03-15-000-2016-02069-00*.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (2010). *R.K.V. vs. Turquía*, Comunicación No. 20/2008. Naciones Unidas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). *Pacto de San José*. Suscrito el 22 de noviembre de 1969.

Convención de Belém do Pará. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. Suscrita el 9 de junio de 1994.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1979). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1979.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de mayo de 2014.

Scott, J. W. (2013). *Gender and the Politics of History*. Columbia University Press.

Connell, R. (2013). *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*. Polity Press.

Niño-Patiño, C. (2019). *Género y justicia en el constitucionalismo contemporáneo*. Universidad Nacional de Colombia.

Bohórquez, M. (2023). *Perspectiva de género y derechos humanos: debates contemporáneos*. Universidad de los Andes.

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ENFOQUE DE GÉNERO: HACIA UN NUEVO PARADIGMA PARA LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS

María Camila Caraballo Ávila¹ Vianca

Illera Vidal²

Resumen:

Este artículo examina la intersección entre la lucha anticorrupción y el enfoque de género en la ciudad de Cartagena de Indias; a partir de un estudio empírico sobre el funcionamiento del sistema de denuncias implementado por la administración distrital desde 2020. Se parte de la premisa de que la corrupción afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres, especialmente en ámbitos como el acceso a servicios públicos, la participación política y las relaciones laborales, donde emergen prácticas como la extorsión sexual. Con resultados de encuestas, entrevistas y análisis documental, se identifican falencias estructurales en la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de denuncias, así como resistencias institucionales que reproducen estereotipos patriarcales y limitan el acceso efectivo a la justicia. El estudio concluye que la ausencia de un enfoque de género en los mecanismos de denuncia perpetúa la desconfianza ciudadana y el subregistro de casos, afectando de forma desproporcionada a las mujeres. Se propone, en consecuencia, un modelo integral de denuncia con enfoque de género basado en la capacitación de funcionarios, la generación de datos desagregados, la socialización pedagógica del sistema y la articulación entre las oficinas de transparencia y de asuntos de la mujer. Este nuevo paradigma permitiría no solo fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones, sino también avanzar en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 5 sobre igualdad de género.

Palabras claves: Corrupción; Enfoque de género; Cartagena de Indias; Sistema de denuncias; Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹ Abogada, Universidad de Cartagena. Candidata a Magister en Derechos Humanos: Sistemas de Protección, Universidad Internacional de la Rioja – UNIR (España). Mail: mariaccaraballo0912@gmail.com

² Abogada, Universidad de Cartagena. Candidata a Magister en Derecho Sanitario, Universidad Internacional de la Rioja – UNIR (España). Mail: viancaillerav@gmail.com

Abstract:

This article examines the intersection between anti-corruption efforts and the gender perspective in Cartagena de Indias, based on an empirical study of the complaint system implemented by the local administration since 2020. It begins with the premise that corruption disproportionately affects women and men, particularly in areas such as access to public services, political participation, and labor relations, where practices such as sexual extortion often emerge. Drawing on surveys, interviews, and documentary analysis, the study identifies structural shortcomings in the integration of a gender perspective within the complaint system, as well as institutional resistance that reproduces patriarchal stereotypes and limits effective access to justice. Findings reveal that the absence of a gender-sensitive approach in reporting mechanisms perpetuates citizen distrust and underreporting, disproportionately affecting women. Consequently, the article proposes an integrated gender-sensitive complaint model based on staff training, the generation of disaggregated data, pedagogical socialization of the system, and the articulation between transparency and women's affairs offices. This new paradigm would not only strengthen citizens' trust in institutions but also contribute to achieving Sustainable Development Goal No. 5 on gender equality.

Keywords: Corruption; Gender perspective; Cartagena de Indias; Complaint system; Sustainable Development Goals.

1. Introducción

La corrupción constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo democrático y sostenible de las sociedades contemporáneas. En contextos como el de Cartagena de Indias, esta problemática no solo afecta la eficiencia administrativa y la confianza ciudadana en las instituciones, sino que también tiene impactos diferenciados según el género. Diversos estudios han demostrado que las mujeres, al ocupar en su mayoría posiciones de mayor vulnerabilidad social y económica, experimentan formas específicas de corrupción, entre las que se destaca la extorsión sexual o *sextorsión*, que compromete tanto el acceso a servicios públicos como la participación en espacios de decisión política (Transparency International, 2021).

La incorporación del enfoque de género en las políticas de lucha contra la corrupción constituye, por tanto, una exigencia normativa y ética. Tal enfoque permite visibilizar las formas en que la corrupción perpetúa desigualdades estructurales, afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres, y limita el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. En el caso colombiano, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han promovido la transversalización del principio de igualdad, particularmente el ODS No. 5, que busca garantizar la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas (CEPAL, 2017).

En Cartagena de Indias, la administración distrital implementó en 2020 un sistema de denuncias de corrupción como mecanismo para prevenir, detectar y sancionar este fenómeno. Sin embargo, el análisis empírico demuestra que dicho sistema carece de un enfoque de género, lo que se traduce en obstáculos significativos para las mujeres a la hora de denunciar actos de corrupción. Las encuestas y entrevistas realizadas en el marco de esta investigación evidencian no solo un desconocimiento generalizado de los canales de denuncia, sino también una desconfianza en la capacidad institucional para tramitar casos que afectan de manera diferenciada a las mujeres, especialmente en situaciones que involucran sobornos sexuales, discriminación en el acceso a servicios básicos o represalias laborales (Caraballo, 2022).

El presente artículo tiene como propósito analizar la relación entre corrupción y género en la ciudad de Cartagena, identificando las falencias estructurales del sistema de denuncias y proponiendo un nuevo paradigma de atención basado en el enfoque de género. Para ello, se examinan los principales hallazgos de un estudio empírico sustentado en encuestas, entrevistas y análisis documental, así como las implicaciones teóricas y normativas que se derivan de la integración de la perspectiva de género en las estrategias anticorrupción. Se sostiene que solo a través de un modelo de denuncia sensible al género será posible garantizar la igualdad sustantiva en el acceso a la justicia y avanzar hacia una administración pública más transparente, inclusiva y confiable.

La investigación se estructuró a partir de un diseño cualitativo con elementos de triangulación metodológica, lo cual permitió integrar distintas fuentes de información para obtener una visión amplia sobre la relación entre género y corrupción en Cartagena de Indias. El enfoque principal fue descriptivo y analítico, orientado a examinar tanto la percepción ciudadana como las respuestas institucionales frente al sistema de denuncias anticorrupción en la ciudad.

En primer lugar, se empleó un instrumento de encuesta en línea, aplicada de manera anónima a dieciocho (18) mujeres residentes en Cartagena. El objetivo de esta técnica fue conocer los efectos diferenciados de la corrupción en su vida cotidiana, las experiencias de denuncia frente a entidades públicas y el grado de conocimiento sobre los mecanismos institucionales disponibles. Los resultados permitieron identificar patrones de victimización y barreras recurrentes para el acceso a los sistemas de denuncia, entre ellos la falta de socialización de los canales y la desconfianza hacia las instituciones encargadas (Caraballo, 2022). En segundo lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarias de la Oficina de Asuntos para la Mujer y de la Oficina Asesora de Transparencia y Anticorrupción de la Alcaldía de Cartagena, así como a la directora del Observatorio de Género de la Universidad de Cartagena y a una líder estudiantil feminista. Estas entrevistas permitieron contrastar las percepciones institucionales con las experiencias ciudadanas, identificando vacíos en la articulación interinstitucional, ausencia de formación en perspectiva de género y limitaciones presupuestales que restringen el alcance de las políticas públicas.

En tercer lugar, se aplicó la técnica de análisis documental, mediante la interposición de derechos de petición para obtener datos oficiales sobre el número de denuncias recibidas por la Oficina de Transparencia en el periodo 2020-2022, desagregados por sexo. Asimismo, se consultaron informes de Transparencia Internacional, Naciones Unidas, EuroSocial y otras fuentes académicas que abordan la intersección entre corrupción y género. La combinación de estas técnicas permitió generar un diagnóstico integral sobre la incidencia de la perspectiva de género en los sistemas de denuncia anticorrupción de la ciudad. La triangulación (Flick, 2007) fortaleció la validez de los hallazgos, al integrar evidencia empírica, testimonios institucionales y marcos normativos. En consecuencia, el estudio no solo visibiliza la magnitud de la problemática, sino que también ofrece insumos para la formulación de un modelo de denuncia sensible al género en Cartagena de Indias.

2. Perspectiva teórica: género y corrupción

El análisis de la corrupción desde un enfoque de género constituye un campo de estudio relativamente reciente, pero con una creciente importancia en las ciencias sociales, el derecho y las políticas públicas. Tradicionalmente, la corrupción se abordó desde perspectivas

economicistas, centradas en la eficiencia institucional y en el diseño de mecanismos de control y sanción (Klitgaard, 1991). Sin embargo, en las últimas dos décadas ha emergido un consenso en torno a la necesidad de ampliar el marco analítico para considerar las dimensiones sociales y culturales de este fenómeno, entre ellas las desigualdades de género.

El género, como categoría de análisis, se entiende aquí en su acepción crítica y relacional: no como una simple diferencia biológica entre hombres y mujeres, sino como una construcción social, cultural e histórica de los roles, identidades y relaciones de poder entre los sexos (Scott, 1986; Garrett, 1992). Desde esta perspectiva, el género constituye un eje estructural de desigualdad que atraviesa las instituciones, los procesos políticos y las prácticas sociales, incidiendo de manera directa en la forma en que se experimenta y se enfrenta la corrupción.

2.1. Corrupción y desigualdad estructural

Numerosos estudios han señalado que la corrupción no afecta de manera homogénea a todas las personas, sino que sus impactos están mediados por condiciones socioeconómicas, étnicas y de género (Brunet, 2008; Blázquez, 2017). Las mujeres suelen ocupar posiciones sociales y laborales de mayor vulnerabilidad, lo que las expone de forma particular a prácticas corruptas. En el acceso a servicios básicos —como salud, educación o programas sociales—, la corrupción puede significar no solo un costo económico adicional, sino también un costo sexual o simbólico, reflejado en prácticas como la extorsión sexual (sextorsión).

Este fenómeno, visibilizado por Transparency International (2019, 2021) y EuroSocial (2019), consiste en la exigencia de favores sexuales como moneda de cambio para acceder a derechos, servicios o trámites, y se ha convertido en una de las expresiones más graves de la corrupción con impacto de género. La sextorsión reproduce patrones patriarcales, refuerza la subordinación de las mujeres y permanece, en gran medida, invisibilizada en los marcos normativos y en las estadísticas oficiales, debido a la dificultad para denunciar y a la normalización cultural de estas prácticas.

2.2. Enfoques internacionales: igualdad y desarrollo sostenible

La igualdad de género ha sido reconocida como un derecho humano fundamental y un elemento indispensable para la construcción de sociedades pacíficas y sostenibles (ONU, 2015). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por Naciones Unidas, establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 5 (ODS 5), orientado a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. Este marco global vincula directamente la lucha contra la corrupción con la necesidad de garantizar condiciones de igualdad, al advertir que las prácticas corruptas constituyen un obstáculo para el desarrollo sostenible y una amenaza para los derechos de las mujeres (CEPAL, 2017).

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019) ha insistido en que los Estados deben integrar la perspectiva de género en sus estrategias anticorrupción, tanto en la prevención como en la sanción, subrayando que los marcos neutros en apariencia terminan reproduciendo desigualdades al no considerar los efectos diferenciados sobre las mujeres.

2.3. Corrupción, género y ética pública

La literatura feminista también ha contribuido a problematizar la relación entre corrupción y género desde una perspectiva ética y política. Autoras como Cortina (2016) sostienen que la corrupción constituye una forma de injusticia que erosiona el tejido social y socava la confianza colectiva. Desde esta perspectiva, la incorporación del enfoque de género en las políticas anticorrupción no responde solo a una cuestión de eficiencia institucional, sino también a una exigencia ética, en la medida en que permite visibilizar y transformar las relaciones de poder que perpetúan la exclusión de las mujeres.

Asimismo, Villanueva Florez (2021) ha señalado que la corrupción judicial —cuando reproduce estereotipos de género y discrimina a las mujeres— no solo compromete la imparcialidad del sistema, sino que también refuerza un círculo vicioso de impunidad. En un sentido similar, Ramos Ruiz (2016), al estudiar el caso mexicano, concluyó que los impactos de la corrupción sobre las mujeres son más graves y persistentes que sobre los hombres, debido a la intersección entre desigualdad de género, prácticas corruptas y falta de acceso a la justicia.

2.4. Hacia un enfoque interseccional

Finalmente, resulta necesario señalar que la relación entre género y corrupción no puede analizarse de manera aislada, sino que debe enmarcarse en un enfoque interseccional (Crenshaw, 1991). Las mujeres afrodescendientes, indígenas, campesinas o en situación de pobreza enfrentan una doble o triple discriminación que las hace más vulnerables a prácticas corruptas. En el caso de Cartagena de Indias, ciudad con una fuerte presencia de población afrodescendiente y con altos índices de pobreza, la corrupción adquiere matices específicos que refuerzan las desigualdades históricas y estructurales.

En conclusión, la perspectiva teórica sobre género y corrupción permite afirmar que la corrupción no es un fenómeno neutral, sino profundamente atravesado por relaciones de poder y desigualdad de género. Integrar esta perspectiva resulta indispensable para diseñar mecanismos de denuncia, prevención y sanción que sean realmente eficaces, inclusivos y acordes con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.

3. El sistema de denuncias anticorrupción en Cartagena de indias

La ciudad de Cartagena de Indias, históricamente marcada por problemáticas de desigualdad social, corrupción administrativa y exclusión estructural, emprendió en el año 2020 la creación de la Oficina Asesora de Transparencia y Anticorrupción. Esta dependencia distrital surgió como una respuesta institucional al reclamo ciudadano por mayores niveles de transparencia en la gestión pública y como cumplimiento a las obligaciones nacionales derivadas de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Uno de sus principales instrumentos fue la puesta en marcha de un sistema de denuncias de corrupción, concebido para facilitar la participación ciudadana en la detección y sanción de prácticas corruptas.

3.1. *Diseño institucional y limitaciones iniciales*

El diseño del sistema contemplaba la recepción de denuncias mediante canales digitales, físicos y telefónicos, con el objetivo de ampliar el acceso ciudadano. Sin embargo, desde su implementación, se evidenciaron falencias estructurales. En primer lugar, no existía un protocolo específico de recepción y clasificación de denuncias con enfoque de género, lo que impedía diferenciar los casos según las condiciones particulares de las personas denunciantes. Esta omisión reforzó la idea de un tratamiento “neutral” que, en la práctica, invisibiliza los impactos diferenciados de la corrupción sobre mujeres y hombres (Caraballo, 2022).

En segundo lugar, la Oficina carecía de personal capacitado en enfoque de género, lo que limitaba la capacidad institucional para identificar y dar trámite a prácticas como la extorsión sexual (sextorsión) o la corrupción en servicios públicos que afectan de manera específica a las mujeres. Como señaló la coordinadora de la Oficina, Irina Saer, durante las entrevistas realizadas, hasta hace poco tiempo los formularios de denuncia ni siquiera incluían un campo para el registro del sexo del denunciante, bajo la premisa de que “todos los denunciantes son tratados por igual”. Este enfoque formalista, aunque en apariencia igualitario, desconoce la necesidad de considerar las asimetrías estructurales de poder que afectan la posibilidad de denuncia de las mujeres (Caraballo, 2022).

3.2. *Evidencia empírica: denuncias recibidas y percepción ciudadana*

A través de derechos de petición interpuestos en el marco de esta investigación, se estableció que entre 2020 y 2022 la Oficina de Transparencia recibió un total de 294 denuncias, de las cuales solo 84 fueron presentadas por mujeres. Este dato, aunque relevante, resulta insuficiente para dimensionar la magnitud del problema, pues contrasta con las cifras

internacionales que revelan que las mujeres en América Latina experimentan en gran medida los efectos de la corrupción (Transparency International, 2019).

El bajo número de denuncias de mujeres refleja, en gran medida, dos factores estructurales: (i) la ausencia de socialización del sistema de denuncias entre la población femenina, y (ii) la desconfianza hacia las instituciones por su histórica incapacidad para brindar respuestas efectivas. Las encuestas aplicadas a 18 mujeres cartageneras evidenciaron que el 100 % de ellas desconocían la existencia del sistema distrital de denuncias, y que apenas un 16,7 % había intentado denunciar un hecho de corrupción. Además, en los casos en que se presentaron denuncias, la percepción general fue de falta de acompañamiento institucional y de riesgo de represalias (Caraballo, 2022).

Las experiencias narradas por las encuestadas reflejan situaciones de gran preocupación: solicitudes de favores sexuales en procesos de contratación laboral, cobros indebidos para acceder a servicios médicos y exigencias informales en trámites administrativos. Estos hallazgos evidencian cómo la corrupción en Cartagena no se limita a intercambios económicos, sino que incorpora también formas de violencia de género que permanecen ocultas en las estadísticas oficiales.

3.3. Resistencias institucionales y vacíos de articulación

Las entrevistas realizadas a funcionarias distritales y a expertas en género confirmaron la existencia de resistencias institucionales para incorporar el enfoque de género en las estrategias anticorrupción. La coordinadora de la Oficina de Asuntos para la Mujer, Gledis Salcedo, reconoció que su dependencia no cuenta con presupuesto ni personal especializado para atender casos vinculados a corrupción con perspectiva de género, lo que dificulta cualquier articulación efectiva con la Oficina de Transparencia.

Por su parte, la directora del Observatorio de Género de la Universidad de Cartagena, Ruth Gutiérrez, enfatizó que la ausencia de protocolos y la falta de desagregación estadística consolidan un escenario de invisibilidad, en el cual los efectos diferenciados de la corrupción sobre las mujeres no logran traducirse en políticas públicas específicas.

Las líderes feministas entrevistadas, como Paula Herrera, resaltaron la importancia del acompañamiento colectivo y comunitario frente a la desconfianza hacia los canales institucionales. Según su testimonio, muchas mujeres prefieren abstenerse de denunciar por temor a represalias, por la complejidad del procedimiento y por la falta de claridad sobre los resultados esperados. Esta percepción refuerza el ciclo de impunidad, en el cual la corrupción y la violencia de género se entrelazan y perpetúan.

3.4. Diagnóstico crítico

El balance del sistema de denuncias anticorrupción en Cartagena de Indias muestra que, si bien constituye un avance institucional en términos de transparencia, su diseño y aplicación actual resultan insuficientes para garantizar un acceso real y efectivo a la justicia para las mujeres. La ausencia de un enfoque de género ha derivado en:

1. Subregistro de denuncias presentadas por mujeres, debido al desconocimiento del sistema y a la desconfianza institucional.
2. Falta de visibilización de prácticas como la sextorsión, al no contar con categorías diferenciadas en la clasificación de los casos.
3. Desarticulación institucional, reflejada en la falta de cooperación entre la Oficina de Transparencia y la Oficina de Asuntos para la Mujer.
4. Déficit de formación en género por parte de los funcionarios encargados de tramitar las denuncias.

En suma, el sistema de denuncias en Cartagena de Indias, en su estado actual, reproduce un enfoque formalista e insuficiente, que no permite atender de manera diferenciada los impactos de la corrupción sobre las mujeres. Ello perpetúa la exclusión, limita el acceso a la justicia y refuerza la desconfianza ciudadana hacia las instituciones.

4. Hacia un nuevo paradigma: denuncia anticorrupción con enfoque de género

El diagnóstico del sistema de denuncias en Cartagena de Indias permite concluir que la ausencia de perspectiva de género en su diseño y funcionamiento no solo limita la eficacia de la lucha contra la corrupción, sino que también profundiza las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres. Frente a este panorama, se hace necesaria la construcción de un nuevo paradigma de denuncia anticorrupción con enfoque de género, que reconozca las experiencias diferenciadas de corrupción, visibilice prácticas como la sextorsión y garantice la igualdad sustantiva en el acceso a la justicia y a la administración pública.

4.1. Fundamentación normativa e internacional

Este nuevo paradigma encuentra sustento en compromisos normativos nacionales e internacionales. En el plano constitucional, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia reconoce la igualdad real y efectiva, imponiendo al Estado la obligación de adoptar

medidas en favor de grupos históricamente discriminados. Asimismo, el artículo 43 establece el deber de protección especial a las mujeres frente a todas las formas de violencia y discriminación.

En el ámbito internacional, instrumentos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y la Convención de Belém do Pará (1994) obligan a los Estados a garantizar que las mujeres puedan acceder a mecanismos de protección y denuncia sin discriminación ni revictimización. Organismos como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019) y Transparency International (2019, 2021) han enfatizado que las políticas anticorrupción deben integrar un enfoque de género para ser efectivas y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 5 sobre igualdad de género.

4.2. Pilares del nuevo modelo

A partir de los hallazgos empíricos de Cartagena y de las recomendaciones internacionales, este nuevo paradigma puede estructurarse en torno a cuatro pilares fundamentales:

Producción de datos desagregados y categorías diferenciadas: El sistema de denuncias debe recolectar información que permita identificar el sexo, la edad, la condición socioeconómica y étnica de los denunciantes. Esta medida no solo contribuiría a visibilizar los impactos diferenciados de la corrupción, sino también a reconocer prácticas específicas como la sextorsión. Como lo señala Oxfam (2019), los sistemas de información con enfoque de género son esenciales para diseñar políticas públicas transformadoras.

Capacitación y sensibilización institucional: Los funcionarios encargados de recibir y tramitar denuncias deben ser formados en perspectiva de género, ética pública y derechos humanos. Esta capacitación debe superar la visión formalista de la igualdad y dotar a los servidores públicos de herramientas para identificar patrones de violencia estructural y discriminación. De acuerdo con Cortina (2016), la ética de lo público exige no solo cumplir con las normas, sino también reconocer las asimetrías sociales que afectan la dignidad de las personas.

Pedagogía social y confianza ciudadana: El sistema de denuncias solo será eficaz si la ciudadanía lo conoce, lo comprende y confía en él. Por ello, es indispensable desarrollar estrategias de pedagogía social que incluyan campañas de divulgación en barrios, instituciones educativas y organizaciones comunitarias, con un lenguaje accesible y culturalmente pertinente. La Procuraduría General de la Nación y Transparencia por Colombia (2020) han insistido en que los mecanismos de denuncia deben concebirse no solo como canales administrativos, sino como espacios de empoderamiento ciudadano.

Articulación interinstitucional y participación comunitaria: El éxito del modelo requiere la cooperación entre la Oficina de Transparencia y Anticorrupción y la Oficina de Asuntos para la Mujer, así como con colectivos feministas, universidades y observatorios de género. Esta articulación permitiría atender de manera integral los casos, garantizar acompañamiento psicosocial y jurídico a las víctimas y generar sinergias entre la lucha anticorrupción y las políticas de igualdad. EuroSocial (2019) ha señalado que la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en los sistemas anticorrupción es clave para romper el ciclo de impunidad.

4.3. Impactos esperados

La implementación de un paradigma anticorrupción con enfoque de género tendría múltiples beneficios. En primer lugar, permitiría reducir el subregistro de denuncias, visibilizando las experiencias de las mujeres en el acceso a servicios públicos, trámites administrativos y espacios laborales. En segundo lugar, contribuiría a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones, en la medida en que estas demuestren sensibilidad frente a las necesidades diferenciadas de la población. En tercer lugar, abriría la puerta a la responsabilidad estatal reforzada, evitando que Colombia incurra en incumplimientos de sus compromisos internacionales en materia de igualdad y derechos de las mujeres. Finalmente, este paradigma permitiría avanzar hacia una visión de la lucha anticorrupción no solo como un ejercicio de control administrativo, sino como una estrategia de justicia social y equidad de género.

4.4. Cartagena como laboratorio de innovación institucional

Dada su historia y su composición social diversa, Cartagena de Indias puede convertirse en un laboratorio de innovación institucional para la implementación de un modelo de denuncia anticorrupción con enfoque de género. La ciudad cuenta con organizaciones sociales y feministas activas, con observatorios académicos consolidados y con una institucionalidad en proceso de fortalecimiento. Integrar estas capacidades en torno a un nuevo paradigma no solo tendría impactos positivos a nivel local, sino que también podría servir como referente para otros municipios del Caribe colombiano y del país.

5. Conclusiones

El análisis de la lucha contra la corrupción en Cartagena de Indias desde un enfoque de género permite constatar que los mecanismos institucionales implementados en la ciudad, aunque constituyen un avance en materia de transparencia, presentan limitaciones significativas para garantizar la igualdad sustantiva en el acceso a la justicia y en la protección de los derechos de las mujeres. El sistema de denuncias de la Oficina de Transparencia y Anticorrupción,

creado en 2020, carece de un diseño sensible al género, lo que se traduce en subregistro de casos, invisibilización de prácticas como la sextorsión y reproducción de estereotipos patriarcales en la atención institucional.

Las encuestas y entrevistas realizadas en el marco de esta investigación evidencian una brecha de confianza ciudadana frente a los mecanismos de denuncia. Las mujeres consultadas manifestaron desconocimiento de la existencia del sistema, temor a represalias y percepción de falta de acompañamiento institucional, lo que explica la baja proporción de denuncias formuladas por ellas. Este hallazgo confirma que la corrupción, lejos de ser un fenómeno neutral, tiene impactos diferenciados por género, profundizando las desigualdades estructurales que históricamente afectan a las mujeres.

Desde el plano normativo, la incorporación del enfoque de género en las políticas anticorrupción no es una opción discrecional, sino una obligación constitucional e internacional. La Constitución Política de Colombia, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará imponen al Estado deberes claros en materia de prevención, protección y sanción de la violencia y discriminación contra la mujer. Por tanto, la ausencia de un enfoque de género en los sistemas de denuncia compromete la responsabilidad del Estado colombiano tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Frente a este panorama, se hace indispensable avanzar hacia un nuevo paradigma de denuncia anticorrupción con enfoque de género, sustentado en cuatro pilares: (i) producción de datos desagregados que visibilicen los impactos diferenciados de la corrupción; (ii) formación y capacitación institucional en género y derechos humanos; (iii) estrategias pedagógicas para socializar los mecanismos de denuncia y fortalecer la confianza ciudadana; y (iv) articulación interinstitucional y participación activa de colectivos feministas, universidades y observatorios sociales. La implementación de este paradigma no solo contribuiría a mejorar la eficacia del sistema de denuncias, sino que también permitiría consolidar una visión transformadora de la lucha anticorrupción, entendida no únicamente como un mecanismo de control administrativo, sino como un proceso orientado a la justicia social y la equidad de género. Cartagena de Indias, por su diversidad cultural y por la riqueza de sus organizaciones sociales, se encuentra en una posición estratégica para convertirse en un referente nacional e internacional en la integración del enfoque de género en las políticas de transparencia y anticorrupción.

A la luz de lo expuesto, luchar contra la corrupción con enfoque de género supone reconocer que este fenómeno no solo erosiona la confianza en las instituciones, sino que también perpetúa desigualdades históricas. Un nuevo paradigma permitirá avanzar hacia una ciudad más democrática, justa y transparente, en la que las mujeres puedan denunciar sin miedo, acceder a mecanismos de protección efectivos y participar activamente en la transformación de la gestión pública.

Referencias

- Blázquez, N. (2017). *Corrupción y género: Una relación invisibilizada*. Revista Latinoamericana de Estudios de Género, 23(1), 45-67.
- Brunet, I. (2008). *La corrupción y su impacto diferenciado en mujeres y hombres*. Revista Española de Ciencia Política, (18), 103-121.
- Caraballo, M. C. (2022). *Reporte final de investigación: Sistema de denuncias de corrupción y enfoque de género en Cartagena de Indias* [Informe inédito]. Universidad de Cartagena.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1979). Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Ratificada por Colombia mediante Ley 51 de 1981.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). (1994). Ratificada por Colombia mediante Ley 248 de 1995.
- Cortina, A. (2016). *Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la democracia*. Paidós.
- Crenshaw, K. (1991). *Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color*. Stanford Law Review, 43(6), 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- EuroSocial. (2019). *Integrar la perspectiva de género en las políticas anticorrupción: avances y desafíos en América Latina*. Programa EUROsociAL+.
- Garrett, R. (1992). *Gender*. Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1991). *Controlando la corrupción*. Planeta.
- Oxfam. (2019). *Investigaciones transformadoras de género*. Oxfam Internacional.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). *Gender and corruption: Breaking barriers to integrity*. UNODC.

Procuraduría General de la Nación & Transparencia por Colombia. (2020). *Canales de denuncia y lucha contra la corrupción: avances y retos en Colombia*. Bogotá.

Ramos Ruiz, J. (2016). *Corrupción y género: una mirada desde México*. *Revista Mexicana de Derecho*, 8(2), 67-92.

Scott, J. W. (1986). *Gender: A useful category of historical analysis*. *The American Historical Review*, 91(5), 1053-1075. <https://doi.org/10.2307/1864376>

Solano, C. (2020). *Sextorsión: la corrupción como violencia de género*. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 22(1), 89-115.

Transparency International. (2019). *Breaking the silence around sextortion: The links between power, sex and corruption*. Transparency International.

Transparency International. (2021). *Global corruption barometer: Latin America and the Caribbean*. Transparency International.

Villanueva Florez, J. (2021). *Corrupción judicial y género: entre la discriminación y la impunidad*. Editorial Temis.

MEMORIA, ANONIMIZACIÓN Y JUSTICIA: EL CONFLICTO ENTRE OLVIDO Y VERDAD EN EL DERECHO CONTEMPORÁNEO

Luis Guillermo Ramos Vergara¹

Resumen:

El artículo analiza la tensión entre el derecho a la anonimización y el derecho de las mujeres a la verdad frente a la violencia de género. Desde una mirada jurídico-filosófica, se sostiene que la protección de la intimidad —amparada en el principio de autodeterminación informativa (Reglamento UE 2016/679; Corte Const., C-748/11, C-440/22)— no puede prevalecer sobre el interés público de prevenir el feminicidio. Inspirado en Kant (2002), Arendt (2005), Ferrajoli (2011) y Habermas (1998), el estudio propone una lectura garantista y dialógica que armoniza la privacidad con la memoria y el derecho a la verdad, conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH (Campo Algodonero vs. México, 2009) y la Corte Europea de Derechos Humanos (M.L. y W.W. vs. Alemania, 2018).

El jurista es concebido, en clave prometeica, como guardián del fuego de la verdad ante la sombra del olvido. Se concluye que la justicia contemporánea debe reconciliar privacidad y memoria, tecnología y ética, para preservar la dignidad humana.

Palabras clave: anonimización; derecho a la verdad; memoria; feminicidio; justicia; filosofía del Derecho.

¹ Luis Guillermo Ramos Vergara es Magistrado de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar y actual Presidente de la Comisión de Género de la Rama Judicial en ese departamento; además, se desempeña como profesor universitario con formación de maestría en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica, en Derecho Público, en Representación Política y en Gestión Pública. Su trayectoria combina el ejercicio jurisdiccional con la docencia y la investigación, proyectándose como candidato a Doctor mediante un estudio riguroso sobre la teoría crítica de la democracia contemporánea, en el que articula reflexiones jurídicas y filosóficas con un profundo compromiso por la construcción de una democracia justa e inclusiva.

Abstract:

This article examines the tension between the right to anonymization and women's right to truth in cases of gender violence. From a juridical-philosophical standpoint, it argues that the duty to protect privacy—enshrined in Regulation (EU) 2016/679 and the Colombian Constitutional Court's jurisprudence (C-748/11, C-440/22)—cannot override the collective right to truth. Drawing on Kant (2002), Arendt (2005), Ferrajoli (2011), and Habermas (1998), it proposes a guarantee-based model that reconciles data protection with memory and justice, echoing the Inter-American Court's *Campo Algodonero* (2009) and the ECHR's *M.L. and W.W. v. Germany* (2018) rulings.

In a Promethean tone, the jurist is depicted as the bearer of truth's flame against institutional oblivion. Justice, it concludes, must unite privacy with memory and ethics to safeguard human dignity.

Keywords: anonymization; right to truth; memory; femicide; justice; legal philosophy.

1. Introducción

El Derecho contemporáneo se enfrenta a una tensión inédita: el deseo de anonimizar frente al deber de recordar. En la era digital, donde la información se multiplica y los datos personales circulan a velocidades cuánticas, el olvido ha sido elevado a categoría jurídica y moral. El Reglamento General de Protección de Datos (UE 2016/679) consolidó este derecho al olvido como una manifestación del principio de autodeterminación informativa; sin embargo, su aplicación ciega puede devenir en negación de la verdad histórica y vaciamiento de la memoria social. La paradoja es evidente: el instrumento creado para proteger la dignidad puede convertirse en su negación más profunda.

El problema alcanza una intensidad ética particular cuando el derecho a la anonimización se invoca para borrar los antecedentes de quienes han cometido feminicidio o violencia de género. La cuestión, entonces, deja de ser meramente técnica o administrativa: ¿es legítimo proteger el anonimato del agresor cuando la vida de otras mujeres puede depender del conocimiento de su pasado? Esta pregunta, más que un dilema normativo, constituye un desafío ontológico al propio sentido del Derecho.

Immanuel Kant (2002) enseñó que la libertad solo tiene valor si puede coexistir con la libertad de los otros. Bajo ese prisma, el Derecho no puede reducirse a un conjunto de límites negativos: debe ser una arquitectura de garantías recíprocas. Si la libertad de uno —el agresor— se afirma a costa de la integridad y el derecho a la información de las demás, el sistema jurídico abdica de su función moral. Así, el anonimato absoluto no es expresión de la autonomía, sino su perversión.

La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido este equilibrio en varias decisiones que orientan la gestión de la información personal. En la Sentencia C-748 de 2011, definió el derecho al habeas data como la facultad de conocer, actualizar y rectificar los datos personales, pero advirtió que ese poder no puede usarse para “borrar la historia” cuando lo registrado es de interés público. En la Sentencia SU-257 de 2021, al analizar la tensión entre privacidad y transparencia, sostuvo que la información que compromete derechos colectivos debe estar disponible para garantizar la participación y la rendición de cuentas. Y en la Sentencia C-440 de 2022, reafirmó que la publicidad y la proporcionalidad son pilares del Estado social de Derecho.

En contextos de violencia de género, la protección de datos personales adquiere un sentido trágico si se aplica sin perspectiva de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso *González y otras vs. México* (2009) —conocido como *Campo Algodonero*—, estableció que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la verdad como parte del acceso a la justicia y de la reparación integral. Allí se reconoció que la negación o el ocultamiento de información constituye una forma de revictimización institucional. De manera similar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en *M.L. y W.W. vs. Alemania* (2018), subrayó que la supresión de datos de condenados debe ponderarse con el interés social en la información y la libertad de

prensa, advirtiendo que el derecho al olvido no puede aplicarse en perjuicio del bien común.

Desde el horizonte filosófico, Hannah Arendt (2005) había advertido que “el mal se banaliza cuando el pensamiento se retira”. La indiferencia burocrática frente a la violencia se traduce en una forma contemporánea de banalidad: la digitalización del olvido. El Estado que se desentiende de la memoria reproduce la injusticia bajo el disfraz de la neutralidad. De ahí que la memoria jurídica deba concebirse como una categoría ética que enlaza el pasado con el porvenir, la verdad con la justicia. Paul Ricoeur (2000) lo expresó con precisión: “recordar es hacer justicia al otro, incluso más allá de la muerte”.

En este escenario, la metáfora de Prometeo adquiere una fuerza hermenéutica singular. Como el titán que roba el fuego a los dioses para entregarlo a los hombres, el jurista que defiende la memoria resiste el poder que quiere imponer el silencio. El fuego prometeico es, aquí, la razón iluminadora del Derecho, el conocimiento que arde en favor de la verdad frente a la indiferencia institucional. Castigado por los dioses, Prometeo es el símbolo del jurista que asume el riesgo moral de pensar, de oponerse al dogma y de mantener encendida la llama de la memoria.

Esta investigación se inscribe, pues, en una hermenéutica jurídico-filosófica que busca articular el lenguaje del Derecho con el lenguaje de la memoria. A través de un análisis comparado de la jurisprudencia colombiana, interamericana y europea, y con el apoyo de las teorías de Kant, Arendt, Ferrajoli, Habermas, Fraser, Nussbaum y Cortina, se propone un nuevo paradigma: la justicia de la memoria, entendida como un modelo que reconoce la verdad como forma de reparación y como condición de libertad.

La hipótesis que orienta este estudio sostiene que la memoria no es un atributo pasivo del pasado, sino una función activa del Derecho: recordar para proteger, nombrar para reparar. La verdad jurídica, cuando se orienta al bien común, es una forma de prevención. Por ello, el equilibrio entre anonimización y verdad no debe buscarse en la neutralidad, sino en la ética del reconocimiento —en palabras de Axel Honneth (1997)—, que exige visibilizar al otro como condición de justicia.

En consecuencia, el presente artículo no se limita a un análisis doctrinal, sino que aspira a una reflexión integral sobre la relación entre tecnología, memoria y dignidad humana. En un tiempo donde la inteligencia artificial y el *big data* amplifican tanto el poder de recordar como el de olvidar, el Derecho debe reafirmar su esencia humanista: servir a la vida, proteger la verdad y mantener viva la llama de la justicia.

2. La tensión entre el derecho a la anonimización y el derecho de las mujeres a la verdad

El derecho a la anonimización surge como una consecuencia de la evolución del principio de autodeterminación informativa, expresión de la libertad individual en la era digital. Este principio, consolidado por el Reglamento General de Protección de Datos (UE

2016/679) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, protege la dignidad humana frente a la exposición indebida de la intimidad, situando el control sobre los datos personales en manos del propio sujeto (Rodotà, 2006; Pizzetti, 2018). En palabras de Luigi Ferrajoli (2011), la garantía jurídica contemporánea nace de la limitación del poder, incluso del poder tecnológico que tiende a reducir al ser humano a información cuantificable. La autodeterminación informativa es, en ese sentido, una conquista civilizatoria frente al panóptico digital.

No obstante, como enseña Immanuel Kant (2002), la libertad no puede convertirse en una excepción al deber moral universal: el ejercicio de la autonomía sólo es legítimo cuando puede coexistir con la libertad de los otros. De ahí que la privacidad, aunque valiosa, no sea absoluta. En el orden constitucional colombiano, la Corte Constitucional ha reconocido reiteradamente que la protección de datos personales debe armonizarse con la libertad de información y con los fines superiores del Estado social de Derecho (C-748/11; C-101/18). Así, la reserva de la identidad o de los antecedentes no puede operar como un velo que oculte la verdad jurídica cuando están en juego bienes superiores como la vida, la integridad o la igualdad de las mujeres.

Cuando los datos suprimidos o anonimizados se refieren a antecedentes penales por feminicidio o violencia de género, la ecuación se transforma radicalmente. En ese escenario, no se trata de preservar un dato neutro, sino de ponderar entre la intimidad de quien ha sido condenado y el derecho de la sociedad —y en particular de las mujeres— a la verdad y a la no repetición. Como afirma Hannah Arendt (2005), el mal se banaliza cuando los hechos se desdibujan, cuando el recuerdo se disuelve en la rutina del olvido. La memoria de las víctimas, por tanto, es un acto de justicia: un fuego prometeico que debe mantenerse encendido frente a las fuerzas del silencio y la indiferencia institucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el emblemático Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (2009), reconoció el derecho de las mujeres a la verdad como componente del acceso a la justicia y del deber estatal de prevención. En esta decisión, la Corte enfatizó que el Estado no puede invocar la privacidad ni el secreto institucional para impedir el conocimiento de los hechos de violencia estructural contra las mujeres. Esa jurisprudencia, al igual que los desarrollos doctrinales de Nancy Fraser (2008) y Martha Nussbaum (2011), revela que la igualdad sustantiva no es solo cuestión de acceso formal al Derecho, sino de reconocimiento social y simbólico. El ocultamiento de antecedentes por feminicidio implica, en consecuencia, una negación ontológica del otro: la supresión de su historia.

En Colombia, este mandato adquiere un tono aún más urgente. La Sentencia SU-175 de 2025, aunque referida al pluralismo político, expresa un principio de interpretación constitucional transversal: el Derecho debe preferir la inclusión a la exclusión. Si la democracia exige pluralismo, la justicia exige memoria. Aplicado al campo de género, ello significa que el anonimato del agresor no puede prevalecer sobre el derecho colectivo a la información que garantiza la prevención de nuevos delitos y la protección de potenciales víctimas. El silencio administrativo o la supresión de datos en tales casos no constituyen neutralidad, sino complicidad estructural con el olvido.

La Sentencia C-440 de 2022 complementa esta tesis al sostener que toda potestad sancionadora, incluida la disciplinaria o penal, debe ejercerse con proporcionalidad y transparencia. Desde esta óptica, la eliminación de antecedentes penales no es un acto de rehabilitación moral, sino un riesgo de invisibilización. Como advierte Adela Cortina (2010), la ética pública debe ser cordial: ha de reconocer en el otro un interlocutor de dignidad, incluso cuando ese reconocimiento incomode al poder. El Derecho que borra, niega; el Derecho que recuerda, educa.

Desde la perspectiva filosófica, la tensión entre anonimización y verdad revela la dialéctica entre memoria y libertad. La memoria jurídica no busca la venganza, sino la prevención; no reclama castigo, sino verdad. En términos de Jürgen Habermas (1998), la legitimidad del Derecho no se agota en su validez formal, sino en su aceptación racional en el espacio público. Por ello, la transparencia de los registros de violencia no constituye una intromisión, sino una garantía de la autonomía colectiva. Solo una sociedad informada puede ser moralmente libre.

La Sección Quinta del Consejo de Estado, 28 de agosto de 2025, al abordar el artículo 108 constitucional, insistió en que la función jurisdiccional debe orientarse por los valores de publicidad y control ciudadano. Este criterio, trasladado al ámbito penal, impone una carga institucional de verdad: el Derecho no puede esconder lo que la comunidad tiene derecho a saber. Como enseñó Simone de Beauvoir (1949/2010), la opresión se perpetúa cuando se disfraza de normalidad. El anonimato del feminicida, en consecuencia, no es un derecho, sino un privilegio incompatible con la justicia.

El pensamiento feminista contemporáneo, desde Judith Butler (2009) hasta Chantal Mouffe (2018), ha advertido que la lucha por la visibilidad es una lucha por la existencia. La anonimización de los agresores perpetúa la asimetría epistémica: el poder de nombrar y de ocultar. En términos de Nadia Urbinatti (2014), la democracia se deforma cuando los ciudadanos son despojados de información esencial para ejercer su juicio moral y político. El acceso a la verdad, por tanto, no es solo un derecho de las víctimas, sino una condición de la ciudadanía misma.

La tensión, en última instancia, se traduce en una disputa entre dos formas de justicia: la justicia del olvido —que absuelve mediante la amnesia institucional— y la justicia de la memoria, que emancipa mediante la verdad. El jurista, como nuevo Prometeo, enfrenta aquí su prueba moral: resistir el mandato de ocultar para sostener la luz de lo recordado. Cada vez que el Derecho elige la transparencia sobre el silencio, el fuego prometeico de la razón vence una sombra más del autoritarismo.

3. Jurisprudencia comparada: entre privacidad, verdad y memoria

La tensión entre la privacidad y la verdad es uno de los dilemas más profundos del constitucionalismo contemporáneo. En la era digital, el olvido se ha convertido en un derecho emergente, pero también en una frontera de la justicia. La Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) ha desarrollado una línea interpretativa que busca equilibrar

la protección de datos con la libertad de información, recordando que el Derecho no puede ser un refugio para la oscuridad. En *Von Hannover vs. Alemania* (2004), la CEDH reconoció que la vida privada tiene una proyección pública cuando los hechos trascienden la esfera individual y adquieren relevancia social. Más adelante, en *M.L. y W.W. vs. Alemania* (2018), la Corte precisó que la supresión de datos personales debe ponderarse con el interés público, de modo que la protección de la reputación no se transforme en un instrumento de censura. En la tradición europea, el olvido es legítimo cuando protege, pero ilegítimo cuando silencia (European Court of Human Rights, 2018).

El Tribunal Supremo de España, en su Sentencia STS 374/2024, ha seguido esa misma línea garantista al negar la desindexación de noticias sobre condenas por violencia de género. El tribunal sostuvo que la eliminación de tales registros comprometería la seguridad de las mujeres y el derecho de la comunidad a informarse, estableciendo que “la verdad judicial forma parte del patrimonio moral de la sociedad” (STS 374/2024). Así, la memoria pública, más que un riesgo, se convierte en una herramienta de protección. Como sostiene Boaventura de Sousa Santos (2018), el conocimiento emancipador es aquel que impide la repetición de la injusticia; el olvido, en cambio, es un epistemicidio.

En el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido enfática al reconocer el derecho a la verdad como un componente esencial de la justicia. En *Caso Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala* (2012), afirmó que “sin verdad no hay justicia, y sin memoria no hay garantías de no repetición”. Esta doctrina, derivada de los estándares del sistema interamericano, otorga a la memoria una dimensión jurídica y no solo simbólica. La memoria, en esta visión, es una forma de reparación. De manera coherente, la CEDAW (1979) y la Convención de Belém do Pará (1994) imponen a los Estados la obligación de adoptar medidas para prevenir y sancionar la violencia basada en género, lo que incluye la transparencia informativa sobre agresores y sentencias. La opacidad estatal en estos casos no es neutralidad, sino omisión culpable.

Desde la perspectiva filosófica, esta línea jurisprudencial encarna la idea de una ética pública de la visibilidad. Hannah Arendt (2005) enseñaba que el mal prospera en los espacios donde no se ve. El anonimato del agresor, bajo esta luz, no protege su dignidad, sino que prolonga la sombra del daño. Nancy Fraser (2008) y Martha Nussbaum (2011) han coincidido en que la justicia requiere no solo redistribución material, sino también reconocimiento simbólico; el olvido judicial, por tanto, niega ambos. Desde la filosofía del derecho, Jürgen Habermas (1998) sostiene que la verdad jurídica solo puede legitimarse si se comunica abiertamente en el espacio público. La transparencia judicial no es una concesión política, sino una exigencia de la racionalidad democrática.

El análisis comparado también revela que los tribunales constitucionales de América Latina han comenzado a incorporar el principio de memoria en su hermenéutica de los derechos. En México, la Suprema Corte de Justicia (Amparo en revisión 1046/2018) consideró que la reserva de antecedentes por delitos de violencia de género vulneraba el derecho de las víctimas a la reparación integral. En Argentina, la Corte Suprema, en *Simón y otros s/ desaparición forzada* (2005), declaró imprescriptibles los crímenes de

lesa humanidad precisamente por la necesidad de preservar la verdad histórica. La memoria, afirmó, es un deber jurídico de la República.

Colombia no es ajena a esta corriente. La Corte Constitucional, en su Sentencia SU-257 de 2021, señaló que el derecho al habeas data no puede convertirse en un mecanismo de censura ni de impunidad. Los datos personales, explicó, deben gestionarse conforme a los principios de finalidad y proporcionalidad, evitando tanto la exposición innecesaria como la supresión injustificada. En esa misma línea, la Corte reconoció que el uso de la información debe servir a la democracia y a la protección de los derechos, no a la invisibilización de las responsabilidades. La sentencia C-440 de 2022 complementó esta visión al subrayar que la transparencia es un elemento inherente al debido proceso sancionador. Como indica Luigi Ferrajoli (2011), la legitimidad del poder punitivo depende no solo de su legalidad, sino también de su publicidad.

En esta convergencia doctrinal y jurisprudencial se advierte una constante: el Derecho a la memoria emerge como límite y contrapeso al Derecho al olvido. En los sistemas jurídicos más avanzados —desde Estrasburgo hasta San José— la verdad se configura como un valor constitutivo de la justicia. En términos de Nadia Urbinatti (2014), la democracia no solo se define por la voluntad popular, sino por la deliberación informada; sin verdad, no hay juicio ciudadano posible. Por eso, el ocultamiento de los antecedentes de un feminicida no es una cuestión técnica de protección de datos, sino un acto político que restringe el autogobierno moral de la comunidad.

El mito de Prometeo ofrece aquí una clave hermenéutica poderosa: aquel que roba el fuego del conocimiento a los dioses para entregarlo a los hombres encarna el deber de iluminar. En la cultura jurídica, ese fuego es la verdad. Apagarlo, bajo el pretexto de la privacidad, equivale a condenar a la sociedad a la noche del desconocimiento. El jurista —como nuevo Prometeo— tiene la tarea de custodiar la llama de la memoria frente a la burocracia del olvido. Porque, como enseña Paul Ricoeur (2000), la memoria justa no es la que acumula datos, sino la que rescata el sentido moral de los hechos.

En conclusión, la jurisprudencia comparada revela una tendencia ineludible: el Derecho contemporáneo se está transformando en una jurisprudencia de la memoria. Los tribunales del mundo han comprendido que borrar es negar y que recordar es reparar. El olvido puede ser un derecho cuando protege al inocente, pero es una injusticia cuando encubre al culpable. Así, la verdad deja de ser un ideal filosófico para convertirse en una garantía jurídica: una llama encendida que, como la de Prometeo, ilumina incluso en medio de las sombras del poder.

4. Reflexión filosófico-crítica: Prometeo, memoria y ética del reconocimiento

El conflicto entre anonimización y verdad no es meramente técnico ni jurídico: es una disputa por el sentido del Derecho como proyecto de humanidad. En el fondo se dirime si la justicia es un artificio formal o un acto moral que se renueva en cada reconocimiento. Desde la perspectiva kantiana, la dignidad humana constituye el principio supremo del

orden jurídico. Immanuel Kant (2002), en *La metafísica de las costumbres*, enseña que la persona jamás puede ser tratada solo como medio, sino siempre como fin. Proteger la intimidad del agresor a costa de la memoria de la víctima contradice ese imperativo categórico, pues degrada a la víctima a instrumento del olvido. La universalidad moral exige que la libertad de uno termine donde comienza la vulneración de la libertad ajena.

En esa misma línea, Martha Nussbaum (2011) sostiene que la justicia debe incorporar las emociones morales como parte de la racionalidad ética: compasión, indignación y respeto son formas de razón práctica que mantienen a la sociedad unida en torno a la idea de humanidad. Silenciar el sufrimiento —ya sea por tecnicismo jurídico o por “neutralidad” administrativa— equivale a negar el potencial moral del Derecho. Adela Cortina (2010), desde su ética cordial, recuerda que el jurista tiene el deber de “mirar a los ojos del otro” antes de dictar norma o sentencia; allí reside la frontera entre justicia y cinismo.

Hannah Arendt (2005), al analizar la banalidad del mal, advierte que “la promesa de perdón no puede sustituir el deber de recordar”. El olvido forzado disuelve la esfera pública, espacio donde los seres humanos aparecen unos ante otros como iguales. En términos políticos, la memoria no es venganza, sino la base de una comunidad que se reconoce en su vulnerabilidad compartida. Paul Ricoeur (2000) complementa: recordar con justicia implica asumir la responsabilidad del pasado sin caer en la violencia del resentimiento. La memoria jurídica, así entendida, es una forma de *phronesis* colectiva, una prudencia del recuerdo.

En el pensamiento de Luigi Ferrajoli (2011), el Derecho se justifica solo como límite al poder; su función no es castigar, sino contener la arbitrariedad. Olvidar —o borrar datos relevantes sobre violencias de género— es, en última instancia, permitir que el poder borre sus propias huellas. En la tradición garantista, el Estado tiene una obligación activa de verdad y transparencia: solo un poder que se deja ver puede ser legítimo. Jürgen Habermas (1998) añade la clave dialógica: la verdad jurídica nace del consenso racional alcanzado en el discurso público. Censurar información o sustraerla al debate equivale a amputar el proceso comunicativo que funda la legitimidad democrática.

Desde la filosofía política contemporánea, Nancy Fraser (2008) y Chantal Mouffe (2018) coinciden en que la justicia no puede reducirse a la redistribución material: exige reconocimiento y visibilidad. La exclusión epistémica —el derecho a no ser visto, pero impuesto a las víctimas— reproduce las estructuras patriarcales del poder. Judith Butler (2009) lo formula con crudeza: la vida que no puede ser llorada tampoco es considerada vida. Por ello, la memoria de las mujeres asesinadas o violentadas es un acto de rehumanización, una forma de restitución simbólica.

En el contexto latinoamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1988) y *Campo Algodonero vs. México* (2009), reconoció que el derecho a la verdad es un derecho de las víctimas y de la sociedad. El Estado que calla o anonimiza al agresor perpetúa la violencia estructural. Esa doctrina se proyecta sobre el sistema colombiano, donde la SU-257 de 2021 reafirmó que la información pública debe gestionarse conforme a criterios de proporcionalidad y

finalidad legítima, y la SU-175 de 2025 reiteró que la justicia constitucional es garante de la inclusión y la transparencia. La verdad, en estas sentencias, se erige como principio fundante del Estado social de Derecho.

La dimensión mítica ilumina esta reflexión con la fuerza de la metáfora. Prometeo, castigado por entregar el fuego del conocimiento a los hombres, encarna al jurista que se atreve a pensar contra el poder. En el mundo digital, ese fuego es la memoria colectiva que arde en los archivos, sentencias y relatos de las víctimas. Cada intento de anonimización injustificada es una cadena que pretende atarlo nuevamente a la roca del olvido. Pero el jurista prometeico resiste: su tarea es custodiar la llama del recuerdo, sabiendo que iluminar siempre implica riesgo.

Axel Honneth (1997) aporta la noción de reconocimiento como fundamento ético de la libertad: solo quien es visto y nombrado puede constituirse como sujeto moral. Negar la visibilidad del otro —a través del anonimato del victimario o la supresión del nombre de la víctima— es negar su humanidad. De ahí que la ética del reconocimiento se vuelva principio estructural de la justicia democrática. Nadia Urbinatti (2014), desde la teoría republicana, agrega que la democracia se desfigura cuando la opinión se separa de la verdad y la ciudadanía pierde acceso a la información necesaria para deliberar. La memoria, entonces, no es solo derecho de las víctimas, sino deber de los ciudadanos.

El conflicto entre anonimización y verdad condensa así la pugna entre dos racionalidades: la tecnocrática, que busca borrar para gestionar, y la ética, que busca recordar para comprender. El Derecho del siglo XXI debe optar por la segunda si quiere seguir siendo humano. La memoria justa, diría Ricoeur, es el punto de equilibrio entre recordar todo y olvidar lo esencial. Solo desde esa memoria puede nacer una justicia que no tema la luz.

Como en el mito, Prometeo no se libera por renunciar a su fuego, sino por convertir el dolor en sabiduría. Así también el Derecho: solo cuando asume la memoria del sufrimiento puede aspirar a fundar una paz duradera. La tarea del jurista contemporáneo es, por tanto, prometeica: resistir la tentación del olvido y sostener, en medio de la oscuridad informativa, la llama moral de la verdad.

5. Conclusiones

La reflexión que antecede permite concluir que el **derecho a la anonimización**, aunque expresión legítima del principio de autodeterminación informativa, no puede erigirse en un refugio para la impunidad ni en un pretexto para borrar la historia del sufrimiento. La Corte Constitucional de Colombia, al igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos, ha sostenido que toda limitación de derechos debe subordinarse al principio de proporcionalidad y a la protección de bienes superiores como la vida, la igualdad y la dignidad humana (SU-257/21; SU-175/25; C-440/22; Campo Algodonero vs. México, 2009; M.L. y W.W. vs. Alemania, 2018). En esa línea, la memoria colectiva se revela como un derecho de cuarta generación: una forma de resistencia ética frente al poder que pretende borrar.

La privacidad, como enseñó Immanuel Kant (2002), es condición de la libertad interior, pero jamás excusa para negar la responsabilidad pública. Cuando el olvido beneficia al agresor y condena al silencio a la víctima, la ética se subordina a la conveniencia. Por eso, la **justicia de la memoria** no busca venganza, sino reconocimiento. El **ius** del siglo XXI, atravesado por la digitalización y la inteligencia artificial, está llamado a repensar sus categorías clásicas de culpa, verdad y reparación. El Derecho no puede ser una máquina de olvido: debe ser una conciencia viva que articule la protección de datos con el deber de recordar.

La **filosofía jurídica contemporánea** —desde Habermas (1998) hasta Ferrajoli (2011) y Fraser (2008)— coincide en que la legitimidad del Derecho depende de su transparencia discursiva. La verdad, como diría Habermas, no se impone, se argumenta; no se decreta, se comunica. La memoria jurídica, en consecuencia, es un acto de deliberación pública: una conversación entre pasado y futuro donde el dolor se transforma en norma. En esta dinámica, el jurista asume la tarea prometeica de custodiar el fuego de la verdad frente al frío tecnocrático del olvido digital.

El pensamiento de Hannah Arendt (2005) ilumina este horizonte: “solo quien puede recordar es capaz de actuar moralmente”. En una época donde la velocidad de la información amenaza con disolver el sentido, recordar se convierte en una forma de resistencia política. Nancy Fraser (2008) añade que la justicia requiere reconocimiento, y ese reconocimiento comienza por nombrar el daño. En contextos de violencia de género, el anonimato del agresor perpetúa la desigualdad simbólica; el Derecho, al rescatar la memoria de las víctimas, restituye la palabra a quienes fueron despojadas de ella.

En este sentido, la jurisprudencia colombiana debe evolucionar hacia un **modelo garantista de la memoria**, donde la publicidad, la transparencia y la pedagogía jurídica sustituyan a la cultura del secreto. La SU-175 de 2025 representa un punto de inflexión: reafirma que el pluralismo y la información son pilares del constitucionalismo democrático. Aplicado al ámbito de género, este principio impone al Estado el deber de garantizar el acceso a la verdad como parte de la seguridad humana. Como sostiene Adela Cortina (2010), la ética pública no puede ser indiferente: debe “sentir con los otros” y actuar conforme a la razón cordial que vincula justicia y compasión.

El desafío contemporáneo consiste en construir una **justicia de la memoria**, que no borre los datos, sino que los resignifique. La memoria no es archivo muerto, sino pedagogía viva. En palabras de Paul Ricoeur (2000), “recordar con justicia” implica seleccionar, interpretar y dignificar los hechos, no acumularlos sin sentido. Así, la justicia deja de ser solo sanción para convertirse en **educación moral**. La Corte IDH, en Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala (2012), lo expresó con claridad: la verdad y la memoria no pertenecen únicamente a las víctimas, sino a la sociedad entera, pues “una democracia que olvida sus heridas no puede sanar”.

En el horizonte filosófico, **Prometeo** reaparece como símbolo del jurista comprometido con la humanidad. Su fuego —la llama del conocimiento y la razón— representa la memoria que se niega a extinguirse. El jurista prometeico sabe que la verdad duele, pero también que solo a través de ella puede purificarse el Derecho. En cada sentencia que ilumina la historia y en cada decisión que honra la dignidad humana, arde una chispa de esa llama primigenia. Negarla sería traicionar el sentido mismo del Derecho como ciencia de la libertad.

La Comisión de Disciplina Judicial, es parte de esta reinterpretación prometeica. Su vocación humanista y crítica transforma el conocimiento jurídico en instrumento de emancipación. Esta reflexión se acompasa con esa corriente: la de un pensamiento que busca unir razón y justicia, verdad y libertad, memoria y esperanza. El Derecho, cuando asume su dimensión filosófica y poética, se convierte en acto de redención colectiva.

Por eso, más que concluir, este estudio se proyecta hacia el porvenir. Frente al olvido, el Derecho debe erigirse como faro de memoria; frente a la indiferencia, como voz de reconocimiento; y frente al dolor, como espacio de reconstrucción ética. Que cada jurista, cada magistrado y cada ciudadano comprenda que recordar no es mirar atrás, sino sostener la dignidad del porvenir.

Así concluye este estudio: como una llama que busca convertir el Derecho en humanidad.

Referencias

Filosofía y Teoría del Derecho

- Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Barcelona. Paidós.
- Butler, J. (2009). *Frames of War: When Is Life Grievable?* London. Verso.
- Cortina, A. (2010). *Ética de la razón cordial*. Oviedo. Nobel.
- Ferrajoli, L. (2011). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal* (9.^a ed.). Madrid. Trotta.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona. Herder.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid. Trotta.
- Hegel, G. W. F. (2010). *Filosofía del derecho*. Madrid. Alianza Editorial.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona. Crítica.
- Kant, I. (2002). *La metafísica de las costumbres*. Madrid. Tecnos.
- Mouffe, C. (2018). *Por un populismo de izquierda*. Madrid. Siglo XXI.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Ricoeur, P. (2000). *La memoria, la historia, el olvido*. Madrid. Trotta.
- Urbinati, N. (2014). *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. Cambridge, MA. Harvard University Press.

Jurisprudencia Nacional (Colombia)

- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-748/11. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-101/18. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia SU-257/21. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-440/22. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia SU-175/25. M.P. Diana Fajardo Rivera.
- Consejo de Estado, Sección Quinta. (2024). Sentencia 11001-03-28-000-2023-00045-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.

Jurisprudencia Internacional

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 20 de noviembre.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2004). Von Hannover v. Germany, Application No. 59320/00.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2018). M.L. and W.W. v. Germany, Applications Nos. 60798/10 and 65599/10.

Tribunal Supremo de España. (2024). STS 374/2024. Sala Primera, de lo Civil.

Instrumentos Internacionales y Normativos

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (1969).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). (1994).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1979).

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2016). Reglamento General de Protección de Datos (UE) 2016/679. Diario Oficial de la Unión Europea.

Organización de las Naciones Unidas. (2023). Informe del Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer y las Niñas, sus Causas y Consecuencias.