

Límites al poder cautelar del juez de control de garantías

Análisis de la sentencia STP14534-2026

Jhonatan Peláez Sáenz¹

Resumen

El presente artículo examina si, en el proceso penal acusatorio colombiano, el juez de control de garantías puede imponer una medida de aseguramiento más gravosa que la solicitada por la Fiscalía General de la Nación o por la víctima. El análisis toma como eje la sentencia de tutela STP14534-2026 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que dejó sin efectos la detención en establecimiento carcelario impuesta al exministro del Interior Luis Fernando Velasco Cháves, pese a que la Fiscalía había pedido detención en el lugar de residencia. Mediante una metodología cualitativa, de carácter dogmático-jurídico, y el análisis jurisprudencial de algunas providencias de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se reconstruye el contenido de la presunción de inocencia, se describe el reparto de funciones entre la Fiscalía y el juez en la Ley 906 de 2004, se sistematiza la línea jurisprudencial previa y se evalúa críticamente la regla fijada por la Corte: la solicitud del titular de la acción penal constituye el marco habilitante de la decisión cautelar, del que el juez solo podría apartarse de manera excepcional. Se sostiene que la regla general es correcta, pero que la excepción es incompatible con el principio acusatorio, con la carga probatoria que el parágrafo 2 del artículo 307 de la Ley 906 de 2004 asigna a quien solicita la privación de la libertad y con la presunción de inocencia en sus dimensiones de regla de trato, de prueba y de juicio. Se

¹ Abogado de la Corporación Universitaria Rafael Núñez. Doctor en Derecho de la Universidad de Monterrey Nuevo León, México. Magíster en Derecho Penal y Criminología de la Universidad Libre. Máster en Política Criminal de la Universidad de Salamanca España. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia y en Casación Penal de la Universidad La Gran Colombia. Profesor universitario. Fundador de Peláez Abogados & Asociados.

concluye que el juez de control de garantías no puede, en ningún caso, imponer una medida más gravosa que la solicitada.

Palabras clave: medida de aseguramiento; detención preventiva; juez de control de garantías; principio acusatorio; presunción de inocencia; imparcialidad; Corte Suprema de Justicia; Colombia.

Abstract

This article examines whether, under Colombia's adversarial criminal procedure, the judge of guarantees may impose a pretrial measure more severe than the one requested by the Office of the Attorney General or by the victim. The analysis centres on judgment STP14534-2026 of the Criminal Cassation Chamber of the Supreme Court of Justice, which set aside the pretrial detention in prison imposed on former Minister of the Interior Luis Fernando Velasco Cháves, although the prosecution had requested house arrest. Using a qualitative doctrinal methodology and an analysis of the case law of the Supreme Court of Justice, the Constitutional Court and the Inter-American Court of Human Rights, the article reconstructs the content of the presumption of innocence, describes the allocation of functions between prosecutor and judge under Law 906 of 2004, maps the preceding line of decisions and critically assesses the rule laid down by the Court: the request of the holder of the criminal action is the enabling framework of the precautionary decision, from which the judge could depart only exceptionally. The article argues that the general rule is sound, but that the exception is incompatible with the accusatorial principle, with the burden of proof that article 307(2) of Law 906 of 2004 places on whoever requests deprivation of liberty, and with the presumption of innocence as a rule of treatment, of proof and of judgment. It concludes that the judge of guarantees may never impose a measure more severe than the one requested.

Keywords: pretrial measures; pretrial detention; judge of guarantees; accusatorial principle; presumption of innocence; impartiality; Supreme Court of Justice; Colombia.

Introducción

La prisión preventiva ha sido descrita como el problema, por antonomasia, del proceso penal; en particular, en los ordenamientos que han situado la presunción de inocencia en el centro de su disciplina constitucional (Andrés Ibáñez, 1996, p. 5). En Colombia ese problema tiene una dimensión estructural. La Corte Constitucional ha vinculado el estado de cosa inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, entre otras causas, al uso extendido de la detención preventiva (Corte Constitucional, T-153 de 1998; SU-122 de 2022), y ha recordado que las elevadas cifras de personas cobijadas con esa medida obedecen en buena parte a las solicitudes que elevan los fiscales ante los jueces de control de garantías (Corte Constitucional, SU-122 de 2022).

Dentro de ese panorama, la práctica judicial ha planteado una pregunta que el Código de Procedimiento Penal no responde de manera expresa: ¿Puede el juez de control de garantías imponer una medida de aseguramiento más gravosa que la solicitada por la Fiscalía? La pregunta no es teórica. Supone que el órgano al que el constituyente encomendó contener el poder punitivo del Estado termine restringiendo la libertad con mayor intensidad que la pretendida por el propio titular de la acción penal.

La sentencia STP14534-2026 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia abordó esa pregunta en un caso de notoria relevancia pública.² La Fiscalía había solicitado detención preventiva en el lugar de residencia para el exministro del Interior Luis Fernando Velasco Cháves, imputado por concierto para delinquir, interés indebido en la celebración de contratos y cohecho por dar u ofrecer. La magistrada de control de garantías impuso, en cambio, detención en establecimiento carcelario, y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá confirmó esa decisión. La Corte Suprema amparó el debido proceso del imputado y fijó una regla: la solicitud de la Fiscalía, o de la víctima, constituye el marco habilitante de la decisión del juez, quien solo excepcionalmente puede imponer una medida más gravosa, con motivación reforzada y previo traslado a las partes.

La decisión tiene el mérito de cerrar una línea jurisprudencial vacilante y de afirmar, como regla, que el juez no puede ir más allá de lo pedido. Pero deja abierta una puerta. Si el juez puede imponer una medida más gravosa cuando considere que la solicitada no satisface los fines constitucionales o los derechos de las víctimas, la regla queda expuesta a la misma discrecionalidad que pretendía conjurar. El problema que aquí se plantea se sitúa, por tanto, en el alcance de esa excepción: si es compatible con la estructura del sistema acusatorio o si,

²Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas n.º 2, sentencia STP14534-2026, radicación 155698, 16 de junio de 2026 (M.P. Hugo Quintero Bernate). La providencia resolvió en primera instancia la acción de tutela promovida contra las decisiones del 18 de diciembre de 2025 y del 30 de abril de 2026, proferidas en el proceso con radicado 11001600000020240173000.

por el contrario, reintroduce en el ámbito cautelar la confusión entre quien persigue y quien decide.

En este contexto, el presente artículo se propone responder el siguiente interrogante: ¿Es constitucionalmente admisible, dentro del sistema penal acusatorio colombiano, que el juez de control de garantías imponga una medida de aseguramiento más gravosa que la solicitada por la Fiscalía o por la víctima, aun de manera excepcional?

La tesis que se defiende es que no lo es en ningún caso. La regla general fijada por la sentencia STP14534-2026 es correcta, porque se deriva de tres fundamentos convergentes: el principio acusatorio, que separa la función de pedir de la función de decidir; la carga probatoria que el parágrafo 2 del artículo 307 de la Ley 906 de 2004 impone a quien solicita la privación de la libertad; y la presunción de inocencia, que exige interpretar restrictivamente toda norma que autorice la detención. Esos mismos fundamentos impiden reconocer la excepción. Cuando el juez agrava la medida, formula una pretensión que nadie le presentó y la decide él mismo; suple una carga probatoria que la ley asigna exclusivamente al solicitante; y convierte la duda sobre la suficiencia de la medida pedida en una razón para restringir más la libertad, cuando la presunción de inocencia ordena resolverla a favor de ella. Ni la prohibición legal de la medida solicitada ni los derechos de las víctimas justifican esa intervención, porque en el primer caso la respuesta correcta es negar lo que la ley prohíbe y en el segundo las víctimas cuentan con legitimación autónoma para pedir la medida que estimen necesaria.

Este trabajo tiene como objetivo general analizar críticamente la regla fijada por la sentencia STP14534-2026 sobre la imposición de una medida de aseguramiento más gravosa que la solicitada, y como objetivos específicos: (i) precisar el contenido de la presunción de inocencia y su proyección sobre la detención preventiva; (ii) describir el reparto de funciones entre la Fiscalía y el juez de control de garantías en la Ley 906 de 2004; (iii) sistematizar la línea jurisprudencial que precede a la decisión; y (iv) examinar los fundamentos de la regla y de su excepción para establecer si esta última es compatible con el modelo acusatorio.

Desde el punto de vista metodológico, se trata de una investigación jurídica de enfoque cualitativo y de tipo dogmático-jurídico, que combina el análisis documental de las normas que regulan las medidas de aseguramiento, la Constitución Política, la Ley 906 de 2004 y los tratados de derechos humanos, con el análisis jurisprudencial de las providencias de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se han pronunciado sobre la materia.

Las providencias analizadas se seleccionaron conforme a dos criterios. Primero, que se hubieran pronunciado sobre la naturaleza, los presupuestos o la carga probatoria de la detención preventiva, o sobre la relación entre la solicitud de la medida y la decisión del juez. Segundo, que hubieran sido invocadas por la sentencia STP14534-2026 o por las decisiones que esta dejó sin efectos. La sentencia STP14534-2026 se examinó con una pauta de lectura

uniforme: los hechos del proceso en que se produjo el defecto, el problema jurídico planteado, la regla de decisión adoptada, sus fundamentos y el remedio ordenado. Los resultados se confrontaron con la doctrina nacional y comparada sobre la presunción de inocencia y la naturaleza cautelar de la prisión preventiva. El trabajo es de carácter analítico y no empírico.

El artículo se divide en cinco partes. La primera expone el contenido de la presunción de inocencia y su relación con la detención preventiva. La segunda describe la arquitectura de la medida de aseguramiento en la Ley 906 de 2004. La tercera sistematiza la línea jurisprudencial previa. La cuarta analiza la sentencia STP14534-2026. La quinta formula un análisis crítico, centrado en la incompatibilidad de la excepción con el modelo acusatorio. Al final se presentan las conclusiones.

1. La presunción de inocencia como fundamento de la libertad durante el proceso

Antes de examinar el reparto de funciones entre la Fiscalía y el juez, es necesario precisar el contenido de la garantía que justifica ese reparto. La tesis de este trabajo descansa en una premisa: la prohibición de agravar la medida solicitada no es una regla técnica de procedimiento, sino una consecuencia de la presunción de inocencia en sus tres dimensiones.

1.1 Concepto y antecedentes

El artículo 29 de la Constitución dispone que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. La garantía se reconoce también en el artículo 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad. La Ley 906 de 2004 la desarrolla en su artículo 7, que atribuye al órgano de persecución penal la carga de la prueba acerca de la responsabilidad y prohíbe invertirla, en cualquier caso.

La presunción de inocencia debe entenderse como un derecho fundamental del acusado y no solo como una regla de tratamiento o de valoración probatoria (Nieva Fenoll, 2006, p. 26). No es una presunción en sentido técnico, pues no parte de un hecho base del cual se infiera otro, sino una construcción normativa que cumple funciones de garantía a favor del imputado aun en ausencia de hechos demostrados en su favor (Nieva Fenoll, 2013). Opera como presunción *iuris tantum* mientras no exista sentencia condenatoria firme que la destruya (Ferrer Beltrán, 2010), implica un relevo de prueba para el acusado, al que no le corresponde acreditar su inocencia (Del Río González, 2023, p. 175), y responde al propósito de compensar la desigualdad de fuerzas entre el aparato estatal y el ciudadano acusado de un delito (Ovejero Puente, 2017).

Sus antecedentes modernos se encuentran en el pensamiento ilustrado. Beccaria (2007) sostuvo que un hombre no puede ser llamado reo antes de la sentencia del juez, ni la sociedad

puede quitarle la protección pública sino cuando se haya decidido que violó los pactos bajo los cuales le fue concedida (p. 36). Filangieri (1821) propuso tratar al acusado como ciudadano hasta que su delito resultara enteramente probado. Para ambos autores, representantes de la matriz continental del principio, lo esencial consistía en reconocer al imputado como sujeto procesal y en basar en él un nuevo modo de concebir su situación en el proceso (Andrés Ibáñez, 1996, p. 7). La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 recogió esa idea en su artículo 9, con una fórmula de especial pertinencia para este estudio: si se juzga indispensable detener al acusado, todo rigor que no sea necesario para asegurar su persona debe ser severamente reprimido por la ley.

Carrara consolidó la presunción de inocencia como fundamento de la ciencia procesal y como cimiento de todas las garantías del proceso (Ferrajoli, 2001). A partir de ella derivó exigencias prácticas: que la acusación asuma la carga probatoria, que los cargos se formulen con antelación y precisión, que la prisión preventiva se aplique con mesura y que la evaluación de las pruebas se realice con imparcialidad (Nogueira Alcalá, 2005). Las cuatro exigencias se ponen en juego en el problema que aquí se examina.

En la cultura jurídica contemporánea, la presunción de inocencia tiene un rango superior al de las leyes ordinarias, de modo que solo puede ser restringida por normas de igual o superior jerarquía (Dei Vecchi, 2015). Asegura que toda persona sometida a proceso conserve su estatus de inocente hasta que una sentencia firme, dictada por un tribunal independiente e imparcial, declare su responsabilidad (Belda Pérez-Pedrero, 2001). La Corte Constitucional ha señalado que este postulado cardinal del ordenamiento «no admite excepción alguna e impone como obligación la práctica de un debido proceso» (Corte Constitucional, C-774 de 2001).³ Su fundamento último es la dignidad humana: mirar a la persona como inocente es respetarla como el ser humano que es (Yon Ruesta y Sánchez-Málaga, 2005, p. 144).

1.2 Las tres dimensiones de la presunción de inocencia y su proyección cautelar

Las dimensiones de la presunción de inocencia tienen orígenes culturales diversos, pero en la actualidad resultan indisolubles, tanto en su consagración constitucional como en el tratamiento doctrinal (Andrés Ibáñez, 1996, p. 7). Ferrer Beltrán (2010) distingue cuatro facetas: regla de trato, regla de prueba, regla de juicio y principio informador del proceso. Para los efectos de este trabajo resulta útil la sistematización que agrupa la regla probatoria

³Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En la misma providencia, la Corte precisó que la presunción de inocencia, en el ordenamiento colombiano, adquiere el rango de derecho fundamental, por virtud del cual el acusado no está obligado a presentar prueba alguna que demuestre su inocencia y, por el contrario, las autoridades judiciales deben demostrar su culpabilidad.

dentro de una visión de tres dimensiones: regla de trato, regla de prueba y regla de juicio (Cancio Meliá, 2015). Cada una de ellas tiene una proyección directa sobre la detención preventiva.

Regla de trato. Toda persona acusada debe ser tratada como inocente mientras no se declare su culpabilidad. Por mucho que el procesado pueda parecer culpable, el punto de partida es que es inocente (Nieva Fenoll, 2016, p. 16). En esta dimensión, la presunción impide cualquier medida judicial que equipare al investigado con el culpable y, por tanto, cualquier resolución que suponga una anticipación de la pena; de ahí que las medidas restrictivas solo sean constitucionalmente posibles cuando no pueden sustituirse por otra menos gravosa que consiga el mismo objetivo (Miranda, 2020, p. 459). La prisión preventiva debe ser excepcional y su aplicación indiscriminada la convierte en un castigo anticipado.

Regla de prueba. La carga de la prueba recae exclusivamente en la parte acusadora. La culpa y no la inocencia debe ser demostrada, y es la prueba de la culpa la que forma el objeto del juicio (Ferrajoli, 2001, p. 549). Cada acusación debe estar sustentada en pruebas suficientes de los hechos que se imputan (Yon Ruesta y Sánchez-Málaga, 2005), y el imputado tiene derecho a permanecer inactivo sin que su falta de colaboración pueda valorarse en su contra, porque la presunción se configura como un derecho de carácter pasivo (Fernández López, 2004; Tribunal Constitucional de España, STC 31/1981). El Comité de Derechos Humanos ha precisado, en el mismo sentido, que en virtud de la presunción de inocencia la carga de la prueba recae sobre la acusación y el acusado tiene el beneficio de la duda (Observación General n.º 13, 1984). Aunque se ha advertido el riesgo de extender esta dimensión a cualquier problema de distribución de cargas procesales (Ferrer Beltrán, 2010; Nieva Fenoll, 2013), su proyección sobre la detención preventiva tiene respaldo legal expreso: el artículo 306 exige al solicitante aportar los elementos de conocimiento que sustentan la medida y su urgencia, y el parágrafo 2 del artículo 307 le impone probar la insuficiencia de las medidas no privativas de la libertad.

Regla de juicio. El juez debe fundar su decisión en la evidencia presentada y, en caso de duda, resolverla a favor del procesado. La dimensión de juicio se activa en el momento en que el juez, culminada la actividad probatoria, debe decidir con el material disponible, y se vincula estrechamente con el principio *in dubio pro reo* (Miranda, 2020). En el ámbito cautelar, esta regla significa que, si existen dudas sobre la necesidad de la medida o sobre su modalidad, el juez debe optar por la menos restrictiva o por la libertad.

Las tres dimensiones convergen en una conclusión que orienta todo este trabajo: la restricción de la libertad durante el proceso solo es legítima si un sujeto legitimado la pide, si quien la pide la prueba y si el juez, al decidir, resuelve las dudas a favor de la libertad. La investigación doctrinal colombiana ha insistido en que las tensiones prácticas en torno a la presunción de

inocencia, derivadas en buena medida del abuso de las medidas cautelares, han afectado su eficacia como garantía estructural (Caro Espitia, 2019).

1.3 Naturaleza cautelar y excepcionalidad de la detención preventiva

La prisión preventiva se define como la privación de la libertad de un imputado que jurídicamente todavía es inocente, ordenada por resolución judicial, de carácter provisional y duración limitada, antes de que recaiga sentencia firme, con el fin de asegurar la prueba y garantizar la presencia del imputado en el proceso o en la ejecución de la eventual pena (Sanguiné, 2003). Franco Bazán (2014) la caracteriza como la más severa de las medidas cautelares personales y destaca un rasgo decisivo para este estudio: su adopción depende exclusivamente de una decisión judicial que requiere previa solicitud de la parte acusadora. Su justificación no reside en la retribución ni en la sanción, sino en las finalidades procesales de asegurar el desarrollo regular del proceso y la ejecución de una eventual condena (Miranda, 2020).

La Sala de Casación Penal ha diferenciado la medida de aseguramiento de la sanción: aquella es procedimental, preventiva, cautelar y compatible con la presunción de inocencia; esta es sustancial, represiva y presupone que la presunción fue desvirtuada. Pese a su carácter incidental, la medida comporta una intensa afectación de la libertad que solo se justifica en eventos de genuina necesidad y urgencia (Corte Suprema de Justicia, AP4711-2017).⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, desde el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador* (1997), que de la presunción de inocencia se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva. En los casos *Chaparro Álvarez y Lapo Ñiquez vs. Ecuador* (2007) y *Norín Catrimán y otros vs. Chile* (2014) precisó que la privación de la libertad del imputado no puede perseguir fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, y en *López Álvarez vs. Honduras* (2006) advirtió que las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito no son, por sí mismas, justificación suficiente de la prisión preventiva.

La frontera entre fines procesales y fines penales es frágil. Ferrajoli lo expresó con una advertencia que conserva toda su vigencia: admitido que un presunto inocente puede ser encarcelado por necesidades procesales, ningún juego de palabras impide que lo sea también por necesidades penales (citado por Andrés Ibáñez, 1996, p. 12). Por esa razón, Andrés Ibáñez (1996) sostiene que no existen prácticas limpias de la prisión provisional y que, en esta materia, la mala conciencia del juez cumple el papel de una garantía atípica y última del

⁴Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto AP4711-2017, radicación 49734, 24 de julio de 2017.

imputado, de carácter cultural (p. 17). Un juez consciente de que administra un instituto en permanente tensión con la presunción de inocencia, difícilmente puede concebirse a sí mismo como agente de una restricción mayor que la que la propia acusación considera necesaria.

El artículo 28 de la Constitución consagra que toda persona es libre y solo admite la privación de la libertad en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. La Corte Constitucional ha precisado que las medidas de aseguramiento deben ser decretadas por autoridad judicial, con carácter provisional, con estricto cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales y con fundamento en alguna de las finalidades constitucionalmente admisibles (Corte Constitucional, C-318 de 2008).⁵ La reserva judicial significa que solo un juez puede adoptar la decisión de imponer la detención preventiva (Londoño Ayala, 2019, p. 646). Pero reserva judicial no equivale a iniciativa judicial: que la decisión corresponda al juez no implica que le corresponda también promoverla.

La excepcionalidad tiene fuente convencional. El artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general. La Corte Constitucional advirtió que la detención preventiva no puede convertirse en un mecanismo de privación de la libertad indiscriminado, general y automático, y que quien la decreta debe sustentarla en las finalidades constitucionalmente admisibles (Corte Constitucional, C-774 de 2001). La Ley 906 de 2004 recogió ese mandato en su artículo 295, según el cual las disposiciones que autorizan la privación o restricción preventiva de la libertad tienen carácter excepcional, solo pueden interpretarse restrictivamente y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales.

A la excepcionalidad se asocian la proporcionalidad y la gradualidad. La primera se materializa en el deber del juez de aplicar un *test* que permita establecer si la medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin sacrificar valores o derechos de mayor entidad (Corte Constitucional, C-695 de 2013). La segunda se refiere al abanico de medidas que ofrece el artículo 307, entre las cuales el juez debe seleccionar la más adecuada a los fines cautelares atendidas las particularidades del caso (Corte Constitucional, C-318 de 2008). Como se verá, el sentido constitucional de esa selección es escoger la medida menos invasiva capaz de satisfacer los fines, no habilitar al juez para escoger una más severa que la pedida.

⁵Corte Constitucional, sentencia C-318 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

2. El reparto de funciones en la Ley 906 de 2004: la Fiscalía pide, el juez decide

La presunción de inocencia se traduce, en el diseño de la Ley 906 de 2004, en una distribución precisa de funciones. Quien persigue pide y prueba; quien juzga controla y decide. Esa distribución es el punto de partida para resolver el problema planteado.

2.1 La función de pedir: la Fiscalía y la víctima

El artículo 250.1 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2002, atribuye a la Fiscalía el deber de *solicitar* al juez de control de garantías las medidas necesarias para asegurar la comparecencia de los imputados, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial de las víctimas. La reforma constitucional elevó a texto expreso las finalidades que la Corte Constitucional había reconocido en la sentencia C-774 de 2001. El verbo empleado por el constituyente es significativo: la Fiscalía solicita; no impone ni decide.

La Ley 906 de 2004 desarrolla ese mandato en varias disposiciones. El artículo 2 establece que el juez de control de garantías, «previa solicitud de la Fiscalía General de la Nación», ordenará la restricción de la libertad del imputado cuando resulte necesaria para los fines constitucionales. El artículo 114.8 atribuye a la Fiscalía la facultad de solicitar las medidas necesarias para esos fines. El artículo 306 exige que la solicitud indique la persona, el delito, los elementos de conocimiento necesarios para sustentar la medida y su urgencia, los cuales se evalúan en audiencia con controversia de la defensa. Y el artículo 308 dispone que el juez decretará la medida «a petición del Fiscal General de la Nación o de su delegado».

La legitimación para solicitar se extiende a la víctima. La Corte Constitucional consideró injustificada su exclusión y le reconoció la facultad de pedir directamente la medida (Corte Constitucional, C-209 de 2007), criterio que la sentencia STP14534-2026 asocia también a la sentencia C-278 de 2025. La Sala de Casación Penal ha admitido, además, que la víctima puede reforzar e incluso adicionar la solicitud de la Fiscalía con su propia argumentación (Corte Suprema de Justicia, AP2424-2016).⁶ El Ministerio Público, en cambio, no puede solicitar de manera autónoma la medida, porque esa facultad corresponde al titular de la acción penal (Corte Constitucional, T-293 de 2013).

2.2 La función de decidir: el juez de control de garantías

El juez debe imponer la medida cuando de los elementos materiales probatorios, la evidencia física o la información legalmente obtenida pueda inferirse razonablemente que el imputado

⁶Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto AP2424-2016, radicación 47223, 20 de abril de 2016 (M.P. Patricia Salazar Cuéllar). La Sala negó la nulidad pedida por un defensor que alegaba la vulneración de la igualdad de armas porque la víctima había solicitado la detención intramural cuando la Fiscalía ya lo había hecho.

puede ser autor o partícipe de la conducta investigada y, de manera concurrente, se acredite alguno de los fines previstos en la ley: evitar la obstrucción de la justicia, proteger a la comunidad o a la víctima, o asegurar la comparecencia del imputado o el cumplimiento de la sentencia (Corte Suprema de Justicia, SP10944-2017).⁷ La inferencia razonable no es cualquier juicio de valor: es la deducción sobre la probabilidad, dentro de un espectro de posibilidades serias, de que el imputado haya intervenido en la conducta, sin que implique un pronóstico anticipado de responsabilidad (Corte Suprema de Justicia, SP10944-2017).

La Sala de Casación Penal ha explicado que, mientras el juicio de imputación corresponde al fiscal sin control material del juez, la inferencia razonable sobre la autoría o participación de la persona frente a la que se solicita la medida corresponde al juez; y que, a diferencia de la imputación, la solicitud de medida obliga a presentar y explicar las evidencias que la sustentan (Corte Suprema de Justicia, SP2042-2019).⁸

El rol del juez ha sido calificado como una función de contención. Según la Sala, el juez de control de garantías debe pronunciarse sobre la medida solo a solicitud sustentada de la Fiscalía o de la víctima, nunca de oficio, y le corresponde verificar el cumplimiento de la ley y la salvaguarda de los derechos fundamentales frente a las pretensiones del solicitante, lo que le impone denegar la detención cuando no ha sido legalmente sustentada o cuando su justificación no satisface criterios de razonabilidad o proporcionalidad (Corte Suprema de Justicia, SP1832-2019; SP3702-2019).

2.3 La carga probatoria del solicitante

La carga de demostrar los presupuestos de la medida recae en quien la solicita. La Corte Constitucional precisó que el artículo 306 obliga a presentar los elementos de conocimiento necesarios para sustentar la medida y su urgencia, que el juez debe valorar y someter a debate (Corte Constitucional, C-231 de 2016). La Sala de Casación Penal añadió que, ante la ausencia de elementos que permitan advertir alguno de los riesgos, la Fiscalía debe abstenerse de pedir la restricción, y que no basta la inferencia de intervención en el hecho para solicitar una medida privativa de la libertad (Corte Suprema de Justicia, AP7109-2016).⁹

La Ley 1760 de 2015, cuyo texto fue modificado por la Ley 1786 de 2016, reforzó esa carga en dos sentidos. El párrafo 1 del artículo 308 dispuso que la calificación jurídica

⁷Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP10944-2017, radicación 47850, 4 de julio de 2017 (M.P. Eugenio Fernández Carlier).

⁸Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP2042-2019, radicación 51007, 5 de junio de 2019 (M.P. Patricia Salazar Cuéllar).

⁹Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto AP7109-2016, radicación 46148, 12 de octubre de 2016 (M.P. Patricia Salazar Cuéllar).

provisional no es, por sí misma, determinante para inferir los riesgos, con lo cual el legislador remarcó la insuficiencia de la gravedad del delito para fundar la necesidad de la medida (Corte Constitucional, C-469 de 2016). Y el párrafo 2 del artículo 307 estableció que las medidas privativas de la libertad «solo podrán imponerse cuando quien las solicita pruebe, ante el Juez de Control de Garantías, que las no privativas de la libertad resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento». La Sala de Casación Penal ha dicho que esta norma no requiere ser aclarada o armonizada, porque es fiel expresión de la voluntad del legislador (Corte Suprema de Justicia, STP12397-2019).¹⁰

El párrafo 2 del artículo 307 es, en rigor, una regla de distribución de la carga de la prueba que concreta, en el ámbito cautelar, la dimensión probatoria de la presunción de inocencia. La noción de estándar probatorio alude al umbral de convicción que debe alcanzarse para aceptar una proposición como probada (Ferrer Beltrán, 2007, p. 112); la regla del párrafo añade quién debe alcanzarlo. Si quien solicita no prueba la insuficiencia de las medidas menos gravosas, la consecuencia normativa es que la privativa no puede imponerse.

2.4 El juez de control de garantías como garantía institucional de imparcialidad

La separación entre quien pide y quien decide es una opción deliberada del sistema acusatorio. Bajo la Ley 600 de 2000, la detención preventiva la ordenaba, durante la instrucción, el mismo fiscal que investigaba y acusaba, de modo que en una misma autoridad confluían la persecución penal y la decisión sobre la libertad. La reforma constitucional de 2002 suprimió esa concentración. La Corte Constitucional lo explicó así:

«Ya no corresponde a la Fiscalía, por regla general, asegurar la comparecencia al proceso de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento necesarias; ahora únicamente puede solicitar la adopción de dichas medidas al juez que ejerza las funciones de control de garantías [...]. Se trata, así, de una atribución que ha sido trasladada por el constituyente a un funcionario judicial independiente» (Corte Constitucional, C-591 de 2005).¹¹

Lo que el constituyente trasladó al juez fue la decisión, no la iniciativa. En un sistema de partes, las medidas privativas de la libertad son rogadas: la Fiscalía debe solicitarlas y el juez decide sobre lo pedido, precisamente para obtener una decisión imparcial. El juez que impone una medida no solicitada recupera, en el plano cautelar, la iniciativa que la reforma le retiró

¹⁰Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de tutela STP12397-2019, radicación 106238, 3 de septiembre de 2019.

¹¹Corte Constitucional, sentencia C-591 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

al órgano de persecución, con la diferencia de que ahora la ejerce quien debería ser el tercero imparcial.

En la teoría garantista, esa separación responde a la estructura misma del proceso acusatorio, fundado en la separación del juez de la parte acusadora y en una relación triangular en la que el juez se sitúa *super partes* frente a las dos partes (Ferrajoli, 2006, p. 45). La imparcialidad del juez respecto de las partes, junto con la publicidad, la oralidad y la motivación, son las reglas que aseguran la honestidad intelectual del juez y los controles sobre sus posibles errores y abusos (Ferrajoli, 2006, p. 42). En el plano específico de la prisión provisional, se ha destacado que la imparcialidad se garantiza con la separación de roles y con una decisión que se adopta previo argumento del fiscal y debate de las partes, y ya no de oficio (Loza Ávalos, citado por Miranda, 2020, p. 265).

2.5 Las dos modalidades de detención y la sustitución

El artículo 307 de la Ley 906 de 2004 distingue dos medidas privativas de la libertad: la detención preventiva en establecimiento de reclusión y la detención preventiva en la residencia señalada por el imputado, siempre que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento. El artículo 313 señala los supuestos en que procede la detención en establecimiento de reclusión, y el artículo 314 regula la sustitución de la detención carcelaria ya impuesta por la domiciliaria, con un parágrafo que excluye esa sustitución para un listado de delitos. Por su parte, el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006 prohíbe, para ciertos delitos contra niños, niñas y adolescentes, medidas distintas de la detención en establecimiento de reclusión.

El orden lógico del análisis es relevante. El artículo 313 no es un punto de partida, sino un límite que opera solo cuando el juez ha encontrado satisfechos los requisitos del artículo 308 y la prueba de insuficiencia del parágrafo 2 del artículo 307. Iniciar el examen por el llamado requisito objetivo del artículo 313, esto es, la pena mínima de cuatro años o la competencia especializada, invierte la estructura de la decisión y tiende a convertir la detención carcelaria en la medida por defecto. Esa inversión estuvo en la base de las decisiones anuladas por la sentencia STP14534-2026.

3. La línea jurisprudencial previa: entre la vinculación a la ley y la vinculación a la solicitud

Antes de la sentencia STP14534-2026, la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal no había fijado una regla general sobre la posibilidad de imponer una medida más gravosa que la solicitada. Convivían dos tesis. La primera, que puede llamarse tesis de la vinculación legal, sostiene que el juez no está atado a la solicitud de la Fiscalía sino a los requisitos de la ley, de modo que, verificados los presupuestos, debe imponer la medida procedente, aunque

sea más gravosa. La segunda, tesis de la vinculación pretensional, sostiene que la solicitud delimita la decisión del juez, cuya función es de contención.

La tesis de la vinculación legal encontró apoyo en el principio de gradualidad que la Corte Constitucional desarrolló en las sentencias C-318 de 2008, C-695 de 2013 y C-469 de 2016, según el cual el juez selecciona, entre las medidas del artículo 307, la más adecuada al caso. A partir de esa premisa se sostuvo que el juez podía imponer una medida distinta de la solicitada, sin precisar si la distinción operaba solo hacia una medida menos gravosa o también hacia una más severa.

La sentencia STP7721-2019 es el punto de referencia obligado.¹² Según su texto, la Fiscalía y la representación de víctimas tienen la carga de motivar su postulación, y el juez debe resolver atendiendo a tres aspectos: la inferencia razonable de participación, la necesidad de la medida, a partir de factores procesales y no procesales, y la elección del tipo de medida, que es carga de los involucrados en la diligencia y exige un juicio de proporcionalidad. Como tercer aspecto, la Sala indicó que habrán de evaluarse los problemas jurídicos atinentes a las particularidades del caso, «como, por ejemplo, la posibilidad de imponer una medida más o menos grave que la solicitada por la Fiscalía o la víctima» (Corte Suprema de Justicia, STP7721-2019). Esas pautas fueron reiteradas en la sentencia STP16280-2019.

La fórmula fue leída de manera divergente. Para los defensores de la vinculación legal, reconocía al juez una facultad abierta. Para la tesis contraria, solo identificaba un problema jurídico que debía resolverse caso por caso, sin pronunciarse sobre su solución. Esa ambigüedad explica que, en el proceso subyacente a la sentencia STP14534-2026, las Fiscalías Delegadas ante la Corte invocaran las sentencias STP7721-2019 y STP11475-2025 para defender la legalidad de la detención carcelaria, y que la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá afirmara, con apoyo en otros pronunciamientos de la Corte, que el juez de garantías no está atado a la solicitud de la Fiscalía sino a los requisitos legales.

Desde 2019, sin embargo, la línea muestra una tendencia restrictiva. Las sentencias SP1832-2019 y SP3702-2019 conciben al juez como barrera frente a la pretensión del solicitante, no como un segundo solicitante. La sentencia STP12397-2019 subraya la prioridad de las medidas no privativas. Y la sentencia STP7947-2023 amparó el debido proceso de una procesada a quien el juez de segunda instancia, al revocar la negativa de la medida, impuso detención en establecimiento carcelario tras analizar solo la inferencia razonable, sin examinar los fines del artículo 308 (Corte Suprema de Justicia, STP7947-2023).¹³ Entre

¹²Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de tutela STP7721-2019, 11 de junio de 2019 (M.P. Patricia Salazar Cuéllar), transcrita en la sentencia STP14534-2026.

¹³Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de tutela STP7947-2023, radicación 132110, 8 de agosto de 2023 (M.P. Carlos Roberto Solórzano Garavito).

tanto, las sentencias STP14667-2024, STP6281-2025, STP11475-2025 y STP15575-2025 examinaron la posibilidad de imponer una medida más gravosa en procesos por acceso carnal violento, concierto para delinquir, armas de uso restringido, peculado y hurto calificado; la segunda de 2025 fue invocada por los jueces de garantías del caso aquí estudiado como aval de la detención carcelaria frente a una solicitud de domiciliaria, por existir una prohibición legal expresa. La sentencia STP14534-2026 culmina la tendencia restrictiva y le da forma de regla, aunque, como se verá, conserva un resquicio de la tesis contraria.

4. La sentencia STP14534-2026

4.1 Antecedentes procesales

El 1 de diciembre de 2025, ante una magistrada con función de control de garantías de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, la Fiscalía imputó al exministro del Interior Luis Fernando Velasco Cháves y a otra persona los delitos de concierto para delinquir, interés indebido en la celebración de contratos y cohecho por dar u ofrecer. Según la hipótesis fiscal, entre mayo de 2023 y febrero de 2024 el entonces ministro se habría concertado con otras personas para direccionar la contratación estatal con el fin de asegurar mayorías parlamentarias. Los imputados no aceptaron los cargos.

El 15 de diciembre de 2025 la Fiscalía solicitó detención preventiva en el lugar de residencia. Invocó el peligro para la comunidad (artículo 310, numerales 1 y 2, de la Ley 906 de 2004) y el requisito del artículo 313.2, y argumentó que las medidas no privativas eran insuficientes para neutralizar la influencia política y administrativa del imputado. Al justificar la modalidad domiciliaria, el delegado fue explícito: no contaba con elementos que indicaran riesgo de fuga, manipulación de testigos, destrucción de pruebas o interferencia con la investigación; el imputado tenía arraigo familiar y social, se había puesto voluntariamente a disposición de la Fiscalía y carecía de antecedentes; y el riesgo identificado era político-administrativo, no dependía de su movilidad física y podía neutralizarse con detención domiciliaria con restricción de visitas y comunicaciones. La representación de víctimas y el Ministerio Público coadyuvaban el alcance de esa solicitud.

El 18 de diciembre la magistrada negó la pretensión e impuso detención en establecimiento carcelario. Sostuvo que la detención domiciliaria no es una medida autónoma sino una modalidad sustitutiva de la carcelaria; que el artículo 307 establece un orden progresivo que ubica primero la detención intramural; que el parágrafo del artículo 314 y el artículo 68A del Código Penal prohíben beneficios para los delitos imputados; y que el juez conserva plena autonomía para imponer la medida jurídicamente procedente. En cuanto a la necesidad, fundó el peligro para la comunidad en la erosión de la confianza ciudadana, en el impacto

institucional de la normalización de prácticas corruptas y en la persistencia de una estructura no desarticulada.

El 30 de abril de 2026 la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la decisión. Descartó que la sola ubicación de las modalidades en el artículo 307 implicara subordinación, pero resolvió la cuestión mediante una lectura conjunta de los artículos 313 y 314, apoyada en la sentencia T-296 de 2025 de la Corte Constitucional; reconoció que el artículo 68A no era aplicable en esa etapa, aunque estimó que el error no alteraba la conclusión; y justificó la medida en la necesidad de salvaguardar las bases institucionales del Estado y la separación de poderes.

4.2 El problema jurídico

La Corte Suprema advirtió que uno solo de los cargos de la tutela bastaba para resolver la controversia y formuló el problema jurídico en estos términos: determinar si, dentro del sistema penal acusatorio, resulta constitucionalmente admisible y respetuoso del debido proceso que el juez de control de garantías imponga una medida restrictiva de la libertad más gravosa que la solicitada por la Fiscalía y, de ser ello excepcionalmente posible, cuáles son los límites constitucionales y legales que gobiernan esa facultad. La formulación misma anticipaba la solución: la Corte no se preguntó si la facultad existía, sino que la presupuso como excepcionalmente posible.

4.3 La regla general: la solicitud como marco habilitante

La Sala fijó la regla en estos términos:

«[Como regla general y en armonía con los principios constitucionales y legales que estructuran el sistema penal acusatorio, la solicitud de medida de aseguramiento formulada por la Fiscalía General de la Nación —y de ser el caso por la representación de víctimas— constituye el marco habilitante sobre el cual ha de decidir el juez de control de garantías en cuanto a la modalidad de la cautela cuya imposición aquella pretende» (Corte Suprema de Justicia, STP14534-2026).

De ello se sigue, según la Corte, que no corresponde al juez apartarse, por regla general, de la pretensión cautelar definida por el titular de la acción penal; que esa postulación, y no la facultad discrecional del juez, establece, delimita y define la posibilidad y el alcance de la medida; y que solo en casos excepcionales puede el juez imponer una medida más gravosa que la solicitada.

4.4 Los fundamentos de la regla

La Sala apoyó la regla en seis razones. La primera es la titularidad de la acción penal: la Fiscalía no solo tiene la facultad de solicitar la medida, sino de definir y probar el alcance de

su postulación, esto es, la modalidad cuya imposición debe demostrar. La segunda es la función de verificación del juez: este no puede arrogarse atribuciones de la Fiscalía, y resultaría paradójico que el juez llamado a proteger las garantías impusiera una medida cuya procedencia la propia Fiscalía descartó; admitirlo como regla general diluiría la función del juez como «barrera de contención» frente a la injerencia indebida del Estado. La tercera es la naturaleza rogada del sistema de partes, regido por la separación funcional, en el que las partes definen sus estrategias y los jueces deciden.

La cuarta razón es la autonomía de las modalidades de detención: las dos medidas privativas del artículo 307 no guardan entre sí una relación de subordinación ni de subsidiariedad, y las normas que regulan su procedencia deben interpretarse de manera restrictiva y conforme a su tenor literal (artículo 295). La quinta es la carga del párrafo 2 del artículo 307: quien solicita la privación de la libertad debe probar la insuficiencia de las medidas no privativas, y al juez le corresponde verificar que esa carga se haya satisfecho «sin eliminar, matizar, tergiversar o adicionar fundamentos a los que sustentan la solicitud»; por ello, el marco de la decisión se circunscribe a la fundamentación argumentativa y probatoria del solicitante y a los argumentos de los demás intervinientes. La sexta es la distinción entre imposición y sustitución: el párrafo del artículo 314 regula exclusivamente la sustitución de una detención carcelaria ya impuesta; la imposición exige un juicio de necesidad, mientras que la sustitución añade un juicio de suficiencia sobre las condiciones personales del procesado; y trasladar la prohibición de la sustitución a la imposición equivale a crear por analogía una restricción de la libertad que el legislador no previó.

La Sala añadió una consideración de contexto: el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, cuyas causas incluyen el hacinamiento y las elevadas cifras de personas con detención preventiva, obliga a los jueces de garantías a no avalar interpretaciones extensivas o analógicas que agraven esa situación (Corte Constitucional, SU-122 de 2022, citada en Corte Suprema de Justicia, STP14534-2026).

4.5 La excepción y su procedimiento

La Corte admitió que el juez puede apartarse de la solicitud en «condiciones excepcionales que denoten en sí mismas un claro distanciamiento constitutivo de una violación al ordenamiento jurídico o a los derechos fundamentales de las víctimas y contrario a los fines constitucionales». Como ejemplo citó los eventos en que el legislador ha excluido expresamente determinada modalidad cautelar, como ocurre en el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. Cuando el juez considere fundadamente que la modalidad postulada no satisface los fines constitucionales, debe, según la Corte, exponer con suficiencia las razones por las cuales se encuentra ante una situación excepcional y por qué, bajo criterios de adecuación, necesidad, gradualidad y proporcionalidad, considera viable una medida más gravosa; antes de decidir, poner en conocimiento de las partes e intervinientes su posición y concederles la

oportunidad de pronunciarse; y, escuchadas las intervenciones, adoptar inmediatamente la decisión.

4.6 El caso concreto y el remedio

La Sala encontró configurados un defecto sustantivo, por falta de aplicación del artículo 295 y aplicación indebida del artículo 307, de su parágrafo 2 y del parágrafo del artículo 314, y una violación directa del artículo 250 de la Constitución. Rechazó la tesis de la subordinación entre modalidades por haberse dejado guiar por el orden de los literales del artículo 307, lo que despojaba de efecto útil a la detención domiciliaria y convertía la excepcionalidad en regla. Rechazó también la asimilación entre imposición y sustitución, precisó que la sentencia T-296 de 2025 no resolvió de manera expresa ese tópico y descartó la aplicación del artículo 68A del Código Penal, previsto para la fase de ejecución.

El núcleo de la decisión está, sin embargo, en el quinto reparo. Los jueces de garantías no expusieron por qué se encontraban ante una situación excepcional y acudieron a argumentos «impertinentes», como el impacto institucional de la normalización de prácticas corruptas, la necesidad de salvaguardar las bases institucionales del Estado y la separación de poderes o la existencia de un peligro de naturaleza institucional y estructural, que desbordaban el contenido del fin constitucional propuesto por la Fiscalía. Según la Corte, el análisis debía circunscribirse a verificar si los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios del solicitante permitían concluir que la domiciliaria era insuficiente, sin incorporar apreciaciones «más propios de los fines de la pena que de los constitucionales y legales de una medida de aseguramiento».

En consecuencia, la Corte amparó el debido proceso, dejó sin efectos las decisiones de primera y segunda instancia únicamente en lo relativo a la medida de aseguramiento, ordenó emitir de inmediato las órdenes derivadas de la pérdida de efectos de la medida y dispuso que, dentro de los cinco días siguientes, la magistrada resolviera de nuevo la solicitud de la Fiscalía conforme a las consideraciones de la sentencia. Se abstuvo de extender los efectos al coimputado, que había recobrado la libertad el 7 de abril de 2026.

5. Análisis crítico: una regla correcta con una excepción incompatible con el sistema acusatorio

La regla general fijada por la sentencia STP14534-2026 es correcta. Su excepción, en cambio, no lo es. Este apartado examina primero los aciertos de la decisión y luego las razones por las cuales el juez de control de garantías no puede, en ningún caso, imponer una medida más gravosa que la solicitada.

5.1 Los aciertos de la regla general

El primer acierto de la decisión es haber anclado la regla en el principio acusatorio. El sistema separa la función de pedir de la función de decidir para preservar la imparcialidad del juez, y la Corte lo reconoció al afirmar que la solicitud, y no la discrecionalidad judicial, define la posibilidad y el alcance de la medida. El segundo es haber identificado en el parágrafo 2 del artículo 307 una regla de carga probatoria cuyo cumplimiento el juez solo puede verificar, sin «adicionar fundamentos» a los que sustentan la solicitud. La fórmula traslada al ámbito cautelar una exigencia de congruencia: la decisión debe guardar correspondencia no solo con la modalidad pedida, sino con los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que la sustentan.

El tercer acierto es la aplicación del artículo 295. El legislador sabe establecer prohibiciones de medidas no carcelarias cuando quiere hacerlo, como lo muestra el artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. Si no lo hizo para la imposición originaria de la detención domiciliaria, el intérprete no puede crear esa prohibición por analogía. Las reformas de las Leyes 1142 de 2007 y 1453 de 2011 intentaron hacer de la gravedad de la conducta un criterio suficiente para fundar el peligro para la comunidad, y la Corte Constitucional condicionó esas normas bajo el entendido de que la gravedad y la modalidad de la conducta no bastan (Corte Constitucional, C-1198 de 2008).¹⁴ Convertir la naturaleza del delito imputado en una prohibición objetiva de la detención domiciliaria producía el mismo resultado por otro camino.

El cuarto acierto, y el más importante, es haber calificado como impertinentes los argumentos sobre el impacto institucional de la corrupción y la protección de las bases del Estado. Esos argumentos no describen un riesgo procesal concreto, sino el daño social del delito y la necesidad de una respuesta ejemplar; es decir, finalidades de prevención general. La doctrina ha advertido que criterios de esta índole, como la alarma social, exceden la naturaleza cautelar de la prisión provisional y la sitúan en una dimensión propia de la pena, como instrumento de prevención con carácter intimidatorio o retributivo (Miranda, 2020, p. 311). En la doctrina colombiana se ha señalado que confundir los fines de la medida con la prevención general o especial excede el artículo 250.1 de la Constitución y la presunción de inocencia (Caro Espitia, 2019, p. 87), y la Corte Interamericana ha sido clara en que la privación de la libertad del imputado no puede perseguir esas finalidades (Corte IDH, caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, 2007; caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, 2014).

El problema tiene, además, una raíz normativa. El peligro para la comunidad, tal como se interpreta en Colombia, se orienta a prevenir la reiteración delictiva. La Corte Constitucional

¹⁴Corte Constitucional, sentencia C-1198 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

lo consideró compatible con el Sistema Interamericano (Corte Constitucional, C-469 de 2016), pero se ha objetado que esa conclusión se apoyó en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004), relativo al derecho de circulación del artículo 22.3 de la Convención, que sí admite restricciones para prevenir infracciones penales, y no a la libertad física del artículo 7 (Palacios Mosquera, 2018, p. 65). La amplitud de ese fin explica que en él pudieran acomodarse consideraciones institucionales ajenas a cualquier riesgo procesal. El caso confirma también un riesgo propio de los procesos de alta exposición pública: la presión de la opinión y de los juicios paralelos, que tiende a diluir la diferencia entre detención cautelar y pena (Miranda, 2020, pp. 460-461).

5.2 La excepción es incompatible con el modelo acusatorio

Pese a esos aciertos, la Corte admitió que el juez puede imponer una medida más gravosa en condiciones excepcionales. Esa excepción contradice los mismos fundamentos sobre los cuales la Corte construyó la regla general. Si la solicitud es el marco habilitante porque la Fiscalía es titular de la acción penal, porque el juez es un tercero imparcial y porque la carga de la prueba corresponde a quien pide, ninguna de esas razones desaparece en el supuesto excepcional. Siete argumentos sustentan esta conclusión.

a) El juez que agrava la medida asume la posición del acusador. Cuando el juez impone una medida más gravosa que la solicitada, no se limita a controlar la pretensión del acusador: formula una pretensión propia, más intensa, y la decide él mismo. En ese momento reúne las dos funciones que la reforma de 2002 quiso separar y reproduce en el plano cautelar la concentración que caracterizaba al fiscal de la Ley 600 de 2000, que perseguía y detenía a la vez. La relación triangular del proceso acusatorio exige que el juez se mantenga *super partes* (Ferrajoli, 2006, p. 45). Un juez más acusador que el acusador abandona esa posición, y la abandona con independencia de que lo haga con frecuencia o de manera excepcional: la imparcialidad no admite grados según la frecuencia con que se la sacrifica.

b) El traslado a las partes no remedia la pérdida de imparcialidad. La Corte quiso compensar la excepción con un procedimiento: el juez debe anunciar su posición, dar traslado a las partes y decidir después. El remedio es insuficiente. Un juez que anuncia que la medida pedida no basta y que considera viable una más gravosa ya ha formado y expresado un juicio sobre la necesidad de la medida que nadie le pidió. Las partes no discuten entonces la pretensión de un sujeto procesal ante un tercero, sino la tesis del propio juez ante ese mismo juez. La defensa queda en la posición de tener que refutar a quien la va a decidir, situación que el modelo acusatorio pretende evitar. El traslado da oportunidad de contradecir, pero no restituye la condición de tercero de quien formuló la tesis.

c) Nadie puede suplir la carga del solicitante. El parágrafo 2 del artículo 307 dispone que las medidas privativas de la libertad solo pueden imponerse cuando «quien las solicita» prueba la insuficiencia de las menos gravosas. La norma no admite excepciones. Si la

detención carcelaria no fue solicitada, no existe un sujeto que haya asumido la carga de probar que la domiciliaria es insuficiente, y la consecuencia normativa es que la detención carcelaria no puede imponerse. El juez que suple esa carga ejerce una iniciativa probatoria que el modelo acusatorio le niega: uno de sus pilares es la dirección del proceso por un juez imparcial sin iniciativa probatoria (Caro Espitia, 2019, p. 112). Si ese límite rige para la responsabilidad penal, con mayor razón rige para una restricción de la libertad que se decide cuando la presunción de inocencia está intacta. En el caso estudiado, la situación era aún más clara: la Fiscalía no solo omitió pedir la detención carcelaria, sino que afirmó expresamente que la domiciliaria bastaba, y las víctimas y el Ministerio Público coadyuvaban esa postura.

d) La duda sobre la suficiencia de la medida pedida se resuelve a favor de la libertad.

La excepción se activa, según la Corte, cuando el juez considera que la modalidad postulada no satisface los fines constitucionales. Ese supuesto es, en términos probatorios, una duda del juez sobre la suficiencia de la medida pedida. La presunción de inocencia, como regla de juicio, ordena resolver esa duda a favor de la libertad, esto es, a favor de la medida menos restrictiva. La excepción invierte la regla: convierte la incertidumbre en una razón para restringir más. Esa inversión es también contraria a la regla de trato, porque toda medida que exceda lo que el propio solicitante consideró necesario es, por definición, un rigor no indispensable, el mismo que la Declaración de 1789 ordenaba reprimir severamente.

e) La prohibición legal de la medida solicitada no autoriza imponer otra no pedida.

El único ejemplo concreto que ofreció la Corte fue el de las prohibiciones legales expresas, como la del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006. El argumento confunde dos cuestiones. Una prohibición legal limita lo que el juez puede conceder; no lo autoriza a conceder lo que nadie le pidió. Si la Fiscalía solicita detención domiciliaria en un caso en que la ley la prohíbe, el juez debe negar la solicitud, porque no puede imponer una medida prohibida. Lo que no puede hacer es transformar esa negativa en una detención carcelaria no solicitada. La Fiscalía y la víctima conservan siempre la posibilidad de formular una nueva solicitud, conforme al artículo 306, y de sustentar en audiencia la necesidad de la detención carcelaria. La prohibición del artículo 199 no deroga la exigencia de solicitud previa de los artículos 2, 306 y 308, ni releva al solicitante de la carga del párrafo 2 del artículo 307. Admitir lo contrario supone extraer de una norma que restringe la libertad una segunda restricción, la supresión de la rogación, que el legislador no previó, en abierta contradicción con el artículo 295.

f) Los derechos de las víctimas no requieren la intervención oficiosa del juez.

La Corte incluyó en la excepción el claro distanciamiento de los derechos fundamentales de las víctimas. Pero las víctimas tienen legitimación autónoma para solicitar la medida de aseguramiento (Corte Constitucional, C-209 de 2007) y pueden incluso adicionar la solicitud de la Fiscalía (Corte Suprema de Justicia, AP2424-2016). Si la víctima considera insuficiente la medida pedida por la Fiscalía, puede pedir una más gravosa y asumir la carga de probar su necesidad; en ese evento, el juez que la impone no excede el marco de lo pedido, porque

decide sobre la pretensión más gravosa de un sujeto legitimado. Lo que no puede hacer el juez es sustituir a la víctima que no la pidió. En el caso estudiado, las víctimas coadyuvieron la solicitud de detención domiciliaria. El Ministerio Público, que carece de facultad para solicitar la medida (Corte Constitucional, T-293 de 2013), tampoco puede ampliar ese marco con su intervención.

g) La cláusula de los fines constitucionales anula la regla. La excepción permite al juez apartarse de la solicitud cuando advierta un distanciamiento contrario a los fines constitucionales de la medida. La fórmula carece de contenido delimitable. Un juez convencido de que la modalidad pedida no basta siempre podrá afirmar que los fines constitucionales están comprometidos; de hecho, eso fue exactamente lo que sostuvieron la magistrada y el tribunal en el caso que la Corte anuló. La excepción, así formulada, reabre la discrecionalidad que la regla quiso cerrar y deja abierta, en el mismo proceso, la posibilidad de que la detención carcelaria se reproduzca por la vía excepcional, con un traslado previo, cuando la magistrada resuelva de nuevo la solicitud de la Fiscalía.

El principio de gradualidad no ofrece apoyo a la excepción. Su sentido constitucional es escoger la medida menos invasiva capaz de satisfacer los fines (Corte Constitucional, C-318 de 2008). Imponer una medida menos gravosa que la pedida no invade la función del solicitante: si el juez puede negar toda la medida, puede también conceder una parte de ella. Imponer una más gravosa, en cambio, supone conceder lo que nadie pidió. La relación entre solicitud y decisión es asimétrica, y esa asimetría es la que impone la presunción de inocencia.

La propia Ley 906 de 2004 confirma esta lectura. Su artículo 448 dispone que el acusado no podrá ser declarado culpable por hechos que no consten en la acusación ni por delitos por los cuales no se ha solicitado condena. El legislador vinculó así la decisión más importante del proceso, la sentencia, a la pretensión del acusador, sin excepciones fundadas en los fines de la pena ni en los derechos de las víctimas. Sería incoherente que una decisión cautelar, adoptada con un estándar de conocimiento inferior y cuando la presunción de inocencia está intacta, concediera al juez una libertad para exceder lo pedido que el legislador le niega al dictar sentencia. Si el juez no puede condenar por más de lo que se le pidió, con mayor razón no puede detener por más de lo que se le pidió.

5.3 Otros vacíos de la decisión

La regla fue fijada en una sentencia de tutela de primera instancia, por una de las Salas de Decisión de Tutelas, susceptible de impugnación y de revisión eventual por la Corte Constitucional. Otras Salas de Decisión habían invocado o admitido soluciones distintas, como lo muestra el uso de la sentencia STP11475-2025 en el proceso subyacente. La consolidación de la regla requiere, por tanto, un pronunciamiento de unificación de la Sala

de Casación Penal o de la Corte Constitucional, que tendrá ocasión de examinar también la excepción.

La Corte resolvió, además, con base en un solo cargo y no examinó los relativos a los calificativos de responsabilidad anticipada ni al uso del peligro para la comunidad como riesgo de reiteración. Tampoco se pronunció sobre la validez de la propia solicitud fiscal, que pedía privar de la libertad a un procesado sobre el que la Fiscalía descartó todo riesgo de fuga u obstrucción. Que la solicitud sea el marco habilitante no significa que deba concederse. La función de contención del juez sigue operando dentro de ese marco, de modo que, al decidir de nuevo, el juez puede negar la domiciliaria si no se acreditan sus presupuestos o imponer una medida no privativa de la libertad.

Finalmente, entre sus razones, la Corte indicó que la solicitud cautelar puede formar parte de la estrategia de la Fiscalía, incluso para fortalecer las bases de una terminación anticipada del proceso. El argumento es innecesario y riesgoso, porque puede leerse como una legitimación del uso de la medida como mecanismo de presión, precisamente el vicio que la separación de funciones quiso erradicar. La medida de aseguramiento solo se justifica por los fines constitucionales del artículo 250.1, y la regla de la Corte se sostiene sin necesidad de ese argumento.

6. Conclusiones

La sentencia STP14534-2026, proferida en el caso del exministro del Interior Luis Fernando Velasco Cháves, cerró una línea jurisprudencial vacilante al afirmar que la solicitud de medida de aseguramiento de la Fiscalía o de la víctima constituye el marco habilitante de la decisión del juez de control de garantías. La regla general es correcta. Descansa en el principio acusatorio, que separa la función de pedir de la de decidir; en el parágrafo 2 del artículo 307 de la Ley 906 de 2004, que impone a quien solicita la privación de la libertad la carga de probar la insuficiencia de las medidas menos gravosas; y en la presunción de inocencia, concretada en el artículo 295, que exige interpretar restrictivamente toda norma que autorice la detención.

La decisión rectificó, además, dos errores interpretativos relevantes: la supuesta subordinación de la detención domiciliaria a la carcelaria por el orden de los literales del artículo 307 y la extensión analógica de la prohibición de sustitución del parágrafo del artículo 314 a la imposición inicial de la medida. Y calificó acertadamente como impertinentes los argumentos sobre el impacto institucional de la corrupción y la protección de las bases del Estado, que expresan fines de prevención general propios de la pena y no riesgos procesales.

La excepción reconocida por la Corte, en cambio, es incompatible con los mismos fundamentos de la regla. La presunción de inocencia, en sus dimensiones de regla de trato,

de prueba y de juicio, exige que la restricción de la libertad durante el proceso sea pedida por un sujeto legitimado, probada por quien la pide y decidida por un juez que resuelve las dudas a favor de la libertad. El juez que agrava la medida formula una pretensión que nadie le presentó, suple una carga probatoria que la ley asigna exclusivamente al solicitante y convierte su duda sobre la suficiencia de la medida pedida en una razón para restringir más la libertad. El traslado previo a las partes no restituye su condición de tercero, porque las partes terminan discutiendo la tesis del juez ante ese mismo juez.

Ninguno de los supuestos invocados por la Corte justifica la excepción. La prohibición legal de la medida solicitada obliga al juez a negarla, no lo autoriza a imponer una no pedida, y deja a salvo la posibilidad de que la Fiscalía o la víctima formulen una nueva solicitud. Los derechos de las víctimas no requieren la intervención oficiosa del juez, porque ellas tienen legitimación autónoma para pedir la medida que estimen necesaria. Y la cláusula de los fines constitucionales carece de contenido delimitable: cualquier juez convencido de que la medida pedida no basta podrá invocarla, como lo hicieron los jueces cuyas decisiones la propia Corte dejó sin efectos.

La relación entre solicitud y decisión es asimétrica. El juez puede negar la medida o imponer una menos gravosa, porque el principio de gradualidad opera a favor de la libertad; no puede, en ningún caso, imponer una más gravosa. Esa conclusión es coherente con el artículo 448 de la Ley 906 de 2004, que impide condenar por delitos por los cuales no se ha solicitado condena: si el juez no puede condenar por más de lo pedido, con mayor razón no puede detener por más de lo pedido. La consolidación de esta regla, sin la excepción, corresponde a un pronunciamiento de unificación que la naturaleza de tutela de primera instancia de la sentencia STP14534-2026 todavía no permite tener por alcanzado.

Referencias

Doctrina

- Andrés Ibáñez, P. (1996). Presunción de inocencia y prisión sin condena. *Cuadernos de Derecho Judicial*, (18). Reproducido en *Revista de Ciencias Penales de Costa Rica*, 5-18.
- Beccaria, C. (2007). *De los delitos y de las penas*. Editorial Esquilo.
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2001). La presunción de inocencia. *Parlamento y Constitución. Anuario*, (5).
- Cancio Meliá, M. (2015). La presunción de inocencia como regla de juicio y regla de trato. *InDret*.
- Caro Espitia, N. R. (2019). *Las antilogías de la presunción de inocencia en el sistema penal acusatorio colombiano. Una propuesta desde la razón* [Tesis doctoral, Universidad Libre].
- Dei Vecchi, D. (2015). *Peligrosidad judicial y encarcelamiento cautelar*. Ad-Hoc.
- Del Río González, E. (2023). *La carga dinámica de la prueba y su discutible aplicación en el proceso penal*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Fernández López, M. (2004). *Presunción de inocencia y carga de la prueba en el proceso penal* [Tesis doctoral, Universidad de Alicante].
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2006). *Garantismo penal* (Serie Estudios Jurídicos, n.º 34). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferrer Beltrán, J. (2007). *La valoración racional de la prueba*. Marcial Pons.
- Ferrer Beltrán, J. (2010). Una concepción minimalista y garantista de la presunción de inocencia. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, 4(1).
- Filangieri, G. (1821). *Ciencia de la legislación* (t. III). Imprenta de D. Fermín Villalpando.
- Franco Bazán, N. N. (2014). *Garantías constitucionales y presupuestos que repercuten en la prisión provisional. Análisis de las realidades del preso sin condena en España y América Central* [Tesis doctoral, Universidad de Salamanca].
- Londoño Ayala, C. A. (2019). *Medidas de aseguramiento. Análisis constitucional*. Ediciones Nueva Jurídica.
- Miranda, J. G. (2020). *La prisión provisional como pena anticipada* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona].

- Nieva Fenoll, J. (2006). *La presunción de inocencia. Un estudio sobre los límites de la prueba*. Marcial Pons.
- Nieva Fenoll, J. (2013). *La duda en el proceso penal*. Marcial Pons.
- Nieva Fenoll, J. (2016). La razón de ser de la presunción de inocencia. *InDret*.
- Nogueira Alcalá, H. (2005). Consideraciones sobre el derecho fundamental a la presunción de inocencia. *Ius et Praxis*, 11(1).
- Ovejero Puente, A. M. (2017). Protección del derecho a la presunción de inocencia. *Teoría y Realidad Constitucional*, (40).
- Palacios Mosquera, L. B. (2018). *Detención preventiva y control de convencionalidad*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Sanguiné, O. (2003). *Prisión provisional y derechos fundamentales*. Tirant lo Blanch.
- Yon Ruesta, R. y Sánchez-Málaga, A. (2005). Presunción de inocencia y Estado de derecho. *Themis*, (51).

Jurisprudencia

Corte Constitucional

- Corte Constitucional. (1998, 28 de abril). *Sentencia T-153 de 1998* (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional. (2001, 25 de julio). *Sentencia C-774 de 2001* (M. P. Rodrigo Escobar Gil).
- Corte Constitucional. (2005, 9 de junio). *Sentencia C-591 de 2005* (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).
- Corte Constitucional. (2007, 21 de marzo). *Sentencia C-209 de 2007* (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- Corte Constitucional. (2008, 9 de abril). *Sentencia C-318 de 2008* (M. P. Jaime Córdoba Triviño).
- Corte Constitucional. (2008, 4 de diciembre). *Sentencia C-1198 de 2008* (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).
- Corte Constitucional. (2013, 21 de mayo). *Sentencia T-293 de 2013* (M. P. María Victoria Calle Correa).
- Corte Constitucional. (2013, 9 de octubre). *Sentencia C-695 de 2013* (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

Límites al poder cautelar del juez de control de garantías

Corte Constitucional. (2016, 11 de mayo). *Sentencia C-231 de 2016* (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Corte Constitucional. (2016, 31 de agosto). *Sentencia C-469 de 2016* (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Corte Constitucional. (2022, 31 de marzo). *Sentencia SU-122 de 2022* (M. P. Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger).

Corte Constitucional. (2025, 26 de junio). *Sentencia C-278 de 2025* (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

Corte Constitucional. (2025, 3 de julio). *Sentencia T-296 de 2025* (M. P. José Fernando Reyes Cuartas).

Corte Suprema de Justicia

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2016, 20 de abril). *Auto AP2424-2016*, rad. 47223 (M. P. Patricia Salazar Cuéllar).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2016, 12 de octubre). *Auto AP7109-2016*, rad. 46148 (M. P. Patricia Salazar Cuéllar).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017, 4 de julio). *Sentencia SP10944-2017*, rad. 47850 (M. P. Eugenio Fernández Carlier).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2017, 24 de julio). *Auto AP4711-2017*, rad. 49734.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2019). *Sentencia SP1832-2019*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2019, 5 de junio). *Sentencia SP2042-2019*, rad. 51007 (M. P. Patricia Salazar Cuéllar).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2019, 11 de junio). *Sentencia de tutela STP7721-2019* (M. P. Patricia Salazar Cuéllar).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2019, 3 de septiembre). *Sentencia de tutela STP12397-2019*, rad. 106238.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2019). *Sentencia SP3702-2019*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2019). *Sentencia de tutela STP16280-2019*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2023, 8 de agosto). *Sentencia de tutela STP7947-2023*, rad. 132110 (M. P. Carlos Roberto Solórzano Garavito).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2024). *Sentencia de tutela STP14667-2024*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2025). *Sentencia de tutela STP6281-2025*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2025). *Sentencia de tutela STP11475-2025*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2025). *Sentencia de tutela STP15575-2025*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas n.º 2. (2026, 16 de junio). *Sentencia de tutela STP14534-2026*, rad. 155698 (M. P. Hugo Quintero Bernate).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1997, 12 de noviembre). *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*. Fondo. Serie C n.º 35.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004, 31 de agosto). *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 111.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006, 1 de febrero). *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 141.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007, 21 de noviembre). *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 170.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014, 29 de mayo). *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 279.

Tribunal Constitucional de España

Tribunal Constitucional de España. (1981, 28 de julio). *Sentencia STC 31/1981*.