



Honorables

Magistrados Corte Constitucional de Colombia

Magistrado ponente: **Alejandro Linares Cantillo.**

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

REF: intervención ciudadana proceso RE-290

Jorge Kenneth Burbano Villamarín actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**; **Camila Alejandra Roza Ladino** ciudadana, auxiliar de investigación de la **Universidad Libre e integrante del Observatorio**; y **Javier Enrique Santander Díaz**, ciudadano y **coordinador del Observatorio**; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991 conforme al Auto del 24/04/2020, el núm. 1, del art. 242 de la Constitución Política y el art. 37 del D.2067/91¹. Intervención hecha dentro del control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional -núm. 7, art.241 constitucional-.

A. NORMA OBJETO DE CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD

La norma que será controlada es el Decreto 564 de abril 15 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

B. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL

Los estados de excepción representan un lugar común en la historia del derecho constitucional colombiano y latinoamericano². Ante los múltiples excesos de poder, el constitucionalismo contemporáneo ha construido una doctrina que permite realizar un contrapeso al poder Ejecutivo en tiempos de emergencias derivadas de situaciones excepcionales, para evitar cualquier tipo de constitucionalismo perverso³. El constitucionalismo colombiano puso en cabeza de la Corte Constitucional la revisión de los decretos legislativos emanados de los estados de excepción⁴, desarrollando una prolífica doctrina de revisión constitucional en la materia. Esta Corporación puede avocar conocimiento de tales normas, en virtud de los mandatos contemplados en los artículos 215, 247.1 y 242.5 de la Constitución Política de 1991; artículos 36, 37 y 38 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 ("Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia"). En su vasta jurisprudencia, la Corte ha desarrollado una línea consistente de subreglas constitucionales para dar curso a la revisión constitucional en tiempos de excepcionalidad (arts. 212, 213, 214 y 215, C. Pol.). El mandato de la Corte frente a los Decretos Legislativos derivados de situaciones excepcionales es automático e

¹ D.2067/91: "ARTICULO 37. Para la efectividad de la intervención ciudadana, en la revisión de los Decretos legislativos, repartido el negocio, el magistrado sustanciador ordenará que se fije en lista en la Secretaría de la Corte por el término de cinco días, durante los cuales, cualquier ciudadano, podrá intervenir por escrito, para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto"

² Luna Blanco, Tania y Cardona Chávez, Juan Pablo. "Estados de Excepción en Colombia: 1948-1990", Marquardt, Bernd (Ed.), **Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos**, Tomo 22 de la *Colección Gerardo Molina*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009. Ver, también: Luna Blanco, Tania. **Historia legal y Conflicto Armado en Colombia: entre el derecho fallido y la violencia cohonestada**. En: "Retos del Postconflicto desde un enfoque interdisciplinar", Corporación Universitaria Americana, Cátedra Fulbright, 2019.

³ García Villegas, Mauricio. "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997." El caleidoscopio de las justicias en Colombia 1 (2001): 317-368.

⁴ La Constitución Nacional de 1886 le dio el nombre de estados de sitio a estas particulares figuras jurídicas que, lejos de ser excepcionales, se convirtieron en la regla del constitucionalismo colombiano y latinoamericano de las décadas de los 80s y 90s. Cfr. Jácome, Jorge González. **Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)**. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.



integral⁵. El juicio de constitucionalidad que sigue a este tipo de control, abarca dos escenarios principales: uno formal y otro material⁶. En la revisión que tiene lugar en el expediente **238** de la referencia, la Corte se enfrenta a numerosos problemas jurídicos derivados de una situación de salud mundial que motivó la declaratoria de emergencia en el marco del artículo 215 de la Carta Política (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) y, en consecuencia, deberá ejercer control automático e integral de constitucionalidad sobre esta norma y las demás que dicte el Ejecutivo para conjurar la crisis.

El control de constitucionalidad de aquellos que desarrollen los estados de excepción es integral y su interpretación debe ser restrictiva y estricta. La jurisprudencia constitucional ha establecido reglas puntuales para los estados de excepción por estado de emergencia en el orden económico, social o ecológico, o en casos de grave calamidad pública⁷. En consecuencia, el control integral se aplica en dos grandes secciones⁸, que a continuación se presentan y desarrollan.

1. Análisis formal

El control de constitucionalidad formal de los decretos legislativos que desarrollen el estado de excepción⁹ analiza, al menos, estos puntos: i. que el decreto esté firmado por el presidente de la República y todos sus ministros; ii. que el decreto esté motivado; iii. que el decreto indique el ámbito territorial en donde se aplicará la medida; iv. señalar el tiempo que durará la medida; v. notificar a los organismos internacionales competentes; vi. convocar al Congreso, en caso de no estar sesionando ordinariamente, cuando la excepcionalidad termine para que éste ejerza control político; y vii. enviarlo a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para revisión automática de constitucionalidad.

Verificación de requisitos formales establecidos por el artículo 215 de la Carta Política de 1991		
Requisitos formales (Art. 215, C. Pol.)	Interpretación fijada por la Corte Constitucional	Verificación
El Decreto fue dictado en desarrollo de un estado de emergencia	Sentencia C-386 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.	El Decreto Legislativo 564 de 15 de abril del 2020 es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, como lo señala de manera expresa su artículo 1º.
Lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del Despacho y/o encargado	Sentencias C-448 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-328 de 1999, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.	El texto del Decreto se firma por los 18 ministros de Despacho en titularidad. Información que puede contrastarse con los nombramientos oficiales que reposan en la información del Ministerio del Interior ¹⁰

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017, Auto 250 de 2002.

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-670 de 2015. Consideración jurídica número 2.1.

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-802 de 2002: “La competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo”. La sentencia fundadora de esta regla es la C-004 de 1992.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-156 de 2011: “(i) el decreto declaratorio de estado de excepción es un decreto legislativo por denominación constitucional; (ii) no existen actos políticos o de poder exentos de control constitucional, menos tratándose de un acto presidencial de autohabilitación legislativa; (iii) el concepto de supremacía de la Constitución impone la revisión constitucional del cumplimiento de los supuestos que pueden dar lugar a la declaración de un estado de excepción.”

¹⁰ Ver Sitio Web del Ministerio del Interior, República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Gobierno/mininterior> [Consultado abril 13 de 2020].



Contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-289 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.	El Decreto cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.
Fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la publicación del Decreto de estado de emergencia que le dio origen	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-619 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández	El Decreto fue expedido el 15 de abril de 2020 dentro del tiempo legal permitido, entrando en vigencia el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial (Ley 4 de 1913). El requisito se surtió conforme al ordenamiento jurídico, lo anterior se verificó mediante la corroboración en Diario Oficial AÑO CLV. N. 51.286, del 15 abril de 2020. Pág. 36.

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana el D.564 cumple con las reglas del control de constitucionalidad formal.

2. Análisis material

El control constitucional es ejercido por la Corte Constitucional en relación con los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción. El Consejo de Estado conocerá del control inmediato de constitucionalidad y de legalidad de los decretos reglamentarios de los decretos legislativos de desarrollo. El control material de la Corte Constitucional implica hacer: i. un juicio fáctico o de hechos ciertos; ii. Un juicio valorativo o de valoración objetiva de los hechos; iii. un juicio de suficiencia o de suficiencia de las medidas ordinarias; un control conforme a los principios de conexidad, necesidad, finalidad y proporcionalidad de la norma conforme a los hechos.

El D.564/2020, como cualquier norma transitoria expedida conforme a nuestra Constitución, se rige por la regla general de limitación temporal y material¹¹. Ello implica que la norma sólo estará vigente por un lapso concreto y para solucionar una situación particular. El constitucionalismo excepcional no tiene vocación de suprimir la vigencia plena de la Constitución. La vocación de permanencia de una norma excepcional implica que toda medida normativa tenga un mandato de temporalidad estricto. La temporalidad de sus contenidos debe leerse conforme a la necesidad de crear instrumentos mínimos para sostener el estado y las futuras políticas para morigerar la crisis.

El control material estudia, en resumen: a. Juicio de conexidad material: relación del acto con los hechos establecidos en el decreto de declaratoria; b. Juicio de ausencia de arbitrariedad: si las medidas desconocen alguna de las prohibiciones de la Constitución, de la Ley de estados de excepción, del bloque de constitucionalidad o de una ley que desarrolle un derecho fundamental; c. Juicio de intangibilidad: la medida no puede afectar el núcleo irreductible de derechos intangibles (Art. 93 de la CP, 4 del PIDCP y 27 de la CDH); d. Juicio de transitoriedad: la medida debe ser transitoria; e. Finalidad: el acto debe servir para conjurar las causas del estado de excepción declarado; f. Necesidad: la medida administrativa no debe estar prevista dentro de la legalidad ordinaria para conjurar las causas del estado de excepción; g. Motivación de la incompatibilidad: la medida no puede suspender ilegítimamente medidas administrativas ya adoptadas.

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-617 de 2015.



Además de los anteriores juicios, los actos normativos que desarrollen el estado de excepción deben estar conexos con el decreto “madre” y guardar armonía con los decretos legislativos de desarrollo. La conexidad se cumple de acuerdo con una interpretación material entre el decreto legislativo, el decreto de declaratoria y la constitución. El presidente también goza de un significativo margen de apreciación sobre situaciones jurídicas no previstas en el decreto de declaratoria o sus decretos legislativos siempre que tengan la finalidad de conjurar la crisis. Ésta última subregla debe respetar la totalidad de las competencias asignadas en la Constitución Política de Colombia. La conexidad de los actos normativos ha sido estudiada por la C. Const. Según la jurisprudencia, la conexidad se diferencia de acuerdo al tipo de acto normativo expedido. Cuando se hicieron los controles normativos del Acuerdo de Paz, la Corte tomó las reglas de conexidad normativa de los estados de excepción y allí las desarrollo profundamente. Según esas reglas de derecho:

- **conexidad objetiva:** las entidades administrativas deben demostrar un vínculo cierto y verificable entre la medida administrativa y la materia del decreto declaratorio. Esto implica que no pueden regular asuntos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación.
- **conexidad estricta:** la carga argumentativa del acto administrativo debe demostrar que este responde a una manera precisa contenida en el decreto de desarrollo. El acto debe precisar cuál contenido del decreto desarrolla.
- **conexidad suficiente:** el acto administrativo debe argumentar por qué las normas que contiene son desarrollos propios del decreto declaratorio.
- **conexidad por necesidad estricta:** el acto administrativo debe demostrar:
a) la urgencia de la medida; y, b) debe demostrar la falta de idoneidad de los mecanismos existentes: ¿por qué los mecanismos establecidos en el Constitucionalismo y en la legalidad ordinaria no son idóneos?

3. Aplicación de las reglas jurisprudenciales sobre control de constitucionalidad de los decretos que desarrollen los estados de excepción

3.1 Motivación del decreto

La motivación del DL.564 es constitucional. Ella mantiene unidad entre el Decreto Declaratorio del Estado de Excepción, las medidas gubernamentales para morigerar la crisis y las medidas tomadas en concreto. Esa armonía está presente en el Decreto. El gobierno inicia su motivación insistiendo en la delicada situación de emergencia en la que estamos. Luego hace una recapitulación de las medidas gubernamentales tomadas específicamente para el sector justicia. En ese relato, el Gobierno recuerda las medidas tomadas *motu proprio* por el Consejo Superior de la Judicatura mediante acuerdos internos. Allí se insiste en las medidas de levantamiento gradual en el sector justicia y de los sectores cuya prestación ha sido ininterrumpida. Este recuento sirve para darle sustento al siguiente argumento: es necesario proteger los derechos a la tutela judicial efectiva, el acceso a la justicia y el debido proceso en tiempos de pandemia. El gobierno dice que una consecuencia de la suspensión de los tiempos procesales ha sido la imposibilidad de los ciudadanos de interrumpir prescripciones o solicitar caducidades de manera presencial. Para garantizar tal protección el gobierno le otorga la facultad de política al Consejo Superior de la Judicatura para que éste mediante Acuerdo interno decida cuando será conveniente tanto los levantamientos graduales como el levantamiento final de las suspensiones de tiempos procesales para caducidades y prescripciones.

3.2 La competencia política del Consejo Superior de la Judicatura para levantar o mantener la suspensión de términos de caducidad y prescripción es parcialmente constitucional



El art. 1ro reafirma una práctica normativa sectorial que se ha realizado en este estado de excepción: la suspensión o levantamiento de términos está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura. La parte final del inciso primero del art. 1 y la oración final de la oración primera del inciso segundo reafirman tal competencia. El Observatorio considera que esta es constitucional solo si tiene en cuenta lo siguiente. El estado de emergencia actual nos ha demostrado que la apreciación de la situación de pandemia no es aislada y hacerlo de esa forma es altamente nocivo para la sociedad. Dejar en cabeza solo del Consejo Superior de la Judicatura la apreciación de los tiempos procesales si bien es idónea no por ello es razonable. La actuación interinstitucional debe articularse desde la apreciación política que tenga el Presidente, los Ministerios de Justicia, Salud y Trabajo en acción coordinada con el Consejo Superior de la Judicatura. La suspensión y reanudación de tiempos procesales no es una cuestión pasajera o accesorio. Un levantamiento o suspensión para ejercer derechos, acciones, medios de control, demandas y contrademandas es muy delicado. Una decisión prohibitiva o permisiva le dirá a la sociedad cuando puede iniciar legítimamente sus reclamos ante el sistema, y más en estos tiempos el Estado le enviaría un mensaje a la ciudadanía diciéndole que puede iniciar sus reclamos con la seguridad de contar con un sistema judicial adecuado que garantiza no solo la recepción del reclamo, también se garantiza su salud, la de los servidores públicos y las condiciones de infraestructura para evitar aglomeraciones innecesarias y un sinnúmero de cuestiones más. Desde el inicio de la pandemia se han tomado medidas para evitar concentraciones de personas en juzgados y centros de resolución de conflictos. A ellas se han sumado los levantamientos parciales y graduales de aquellos procesos que pueden adelantarse bajo los lineamientos de bioseguridad establecidos por el gobierno y el Consejo Superior de la Judicatura, esa acción coordinada es indispensable pues hasta que no se garanticen ciertos estándares de accesibilidad social a la justicia, los levantamientos no deben proceder.

La parte final del inciso primero del art. 1 y la oración final de la oración primera del inciso segundo son exequibles en el entendido que las medidas para la reanudación de tiempos procesales que tome el Consejo Superior deben garantizar las condiciones de salud tanto de los usuarios del servicio público de administración de justicia y las condiciones de salud y trabajo de los todos los servidores públicos. Estas medidas deben hacerse coordinadamente con las agencias gubernamentales necesarias para garantizar la protección del personal humano de todo el sistema. Si el levantamiento se deja a la discrecionalidad del Consejo se vulneraría la cláusula general de competencia que tiene el legislador de excepción o el ordinario para la apreciación política de un estado de excepción en lo que atañe a la administración de justicia. Ese desligamiento de responsabilidades es inconstitucional. El gobierno tiene actualmente la responsabilidad de actuar coordinadamente para reabrir responsablemente el sector justicia. Si este gremio y, puntualmente, si el Consejo Superior no cuenta con los medios para abrir el sector ¿los reclamos judiciales quedan suspendidos indefinidamente? ¿qué pasa si las reaperturas se hacen irresponsablemente? ¿el Gobierno se exonera de su responsabilidad política? La parte final del inciso primero del art. 1 y la oración final de la oración primera del inciso segundo son exequibles en el entendido que las medidas para la reanudación de tiempos procesales deben hacerse con la planeación interinstitucional razonable y proporcional entre el Consejo Superior de la Judicatura y el Gobierno.

3.3 El párrafo del art. 1 es inconstitucional por trato desigual

El párrafo del artículo 1ro establece:

“Párrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal”

Esta medida es inconstitucional por una cuestión de igualdad, por falta de motivación y por ambigüedad. No queda claro en la motivación del decreto porqué



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

dentro del sector justicia el único foro en el cual no se suspenden los términos de reclamación social es en el penal. La única motivación que tiene este decreto dice:

“Que como quiera que por mandato Constitucional el Gobierno nacional no puede suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, la suspensión de los términos de prescripción y caducidad que dispone este decreto no es aplicable en materia penal”

Esta afirmación es muy confusa pues no entendemos la relación causa efecto de esta oración y de la medida en sí. Hay denuncias, querellas, demandas de casación, reclamos administrativos, informes de víctimas, solicitudes y decisiones de extradición, y un gran numero de reclamaciones sociales implícitas en el foro penal. Cada una debe tener un tratamiento de términos particularizado y así ha razonado tanto el gobierno como el Consejo. La afirmación del parágrafo es peligrosa e insostenible en tiempos de pandemia pues implica una reapertura total de las reclamaciones en el área de derecho penal. El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional entiende que durante este estado de excepción ya se han tomado medidas diferenciadas para el sector penal y sus tiempos. Por ejemplo: el Acuerdo PCSJA2011517 del 15 de marzo del 2020 o el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 expedidos por el Consejo Superior. No entendemos las bases de este parágrafo. En cambio, mantenerlo en el ordenamiento, además de inconveniente es inconstitucional. Las personas agraviadas por un delito tienen el mismo derecho que cualquier otro reclamante dentro del sector justicia a contar con un servicio público que garantice no solo la recepción del reclamo sino también su seguridad y la de los servidores. El mensaje que envía el Gobierno con la reapertura total del área penal de la justicia es poner en peligro la vida y salud de reclamantes de un área demasiado congestionada. Esta reapertura total es irresponsable y debe ser controlada por la Corte Constitucional. No entendemos qué diferencia material tiene un reclamo en el área penal frente a uno civil, laboral o constitucional. Todos tienen implicaciones de orden público y protegen intereses constitucionales. Incluso los reclamos penales tienen más potencia pública que otras reclamaciones judiciales. Si hay cuestiones puntuales en los términos de caducidad y prescripción penal ¿Por qué el Gobierno no acudió a la misma medida establecida la parte final del inciso primero del art. 1 y la oración final de la oración primera del inciso segundo dando una apreciación compartida tanto al Consejo Superior como a la Fiscalía General de la Nación de caducidades y prescripciones penales diferenciadas? Por ello, solicitamos a la Corte Constitucional que declare inexecutable el parágrafo del art. 1 del DL.564/2020.

C. PETICIÓN

Por estas razones solicitamos a la Honorable Corte Constitucional que:

- A. La parte final del inciso primero del art. 1 y la oración final de la oración primera del inciso segundo son exequibles en el entendido que las medidas para la reanudación de tiempos procesales deben hacerse con la planeación interinstitucional razonable y proporcional entre el Consejo Superior de la Judicatura y el Gobierno
- B. Que declare inexecutable el parágrafo del art. 1 del DL.564/2020 por violación al art. 13 de la Constitución Política de Colombia

De los señores Magistrados, atentamente,

Jorge Kenneth Burbano Villamarín

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Camila Rozo Ladino'.

Camila Alejandra Rozo Ladino

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Abogada de la Universidad Libre de Colombia - Correo:
camilarozoladino@gmail.com

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Javier Santander'.

Javier Enrique Santander Diaz

Coordinador Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá - Correo:
santander.javier@hotmail.com