



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Penal
Sala de Decisión de Tutelas n.º 3

GERSON CHAVERRA CASTRO

Magistrado Ponente

STP14300-2026

Radicación No. 157416

Acta No. 239

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiséis (2026)

ASUNTO

La Sala se pronuncia en relación con la acción de tutela promovida por **Alfredo Humberto Torres Gutiérrez** contra la Corte Constitucional y la Nación -Rama Judicial -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por la vulneración de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad y seguridad social.

Trámite al cual fueron vinculados el Congreso de la República de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Departamento Administrativo de la

Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación, y a todas las partes, intervinientes y terceros con interés en las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra la Ley 2381 de 2024.

ANTECEDENTES

Alfredo Humberto Torres Gutiérrez acude a la tutela para la protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad y seguridad social, cuya vulneración atribuye a la Corte Constitucional y a la Rama Judicial.

Argumentó que el Congreso de la República aprobó la Ley 2381 del 16 de julio de 2024, la cual fue demanda por vicios de procedimiento y que, aun cuando la Cámara de Representantes en pleno los subsanó, la Corte Constitucional no ha tomado una decisión de fondo sobre su conformidad con la Constitución Política. Esta circunstancia, en su criterio, genera denegación de justicia, inseguridad jurídica y desconoce el plazo razonable en la resolución de actuaciones judiciales.

Por lo tanto, solicita «*se le ordene a la NACIÓN, RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO CORTE CONSTITUCIONAL dar cumplimiento en un término perentorio y muy razonable fallar de fondo sobre la exequibilidad de la ley en mención*» (sic en todo).

RESPUESTAS

1. La vicepresidenta de la Corte Constitucional solicitó declarar improcedente el amparo reclamado por **Alfredo Humberto Torres Gutiérrez** ante el incumplimiento del requisito de la legitimación en la causa por activa. Esto porque si bien dijo actuar en nombre propio, el fundamento material de la solicitud no describe una situación jurídica individual. No presentó argumento que sustente o acredite una afectación concreta y actual de sus derechos fundamentales atribuible a esa Corporación en el marco del control abstracto de constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024.

De manera subsidiaria pidió negar el amparo de los derechos invocados, puesto que esa Corporación no ha incurrido en mora judicial alguna en el expediente D-15989, dentro del cual se adelanta el estudio de constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024.

Sostuvo que la actuación se ha ceñido al procedimiento especial establecido en el Decreto 2067 de 1991 y ha avanzado conforme a las etapas allí previstas. En esa senda se han adelantado requerimientos procesales, probatorios y de garantía del debido proceso constitucional que, por demás, justificaron la suspensión de términos para el correcto desarrollo del proceso.

Explicó que el expediente está en etapa de «*consideración del proyecto de fallo en Sala Plena*». Además, cursan varias demandas contra la Ley 2381 de 2024, cuyos trámites están suspendidos en concordancia con el Auto No. 841 de 2025, proferido por el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar el 17 de junio de 2025 dentro del expediente D-15989.

Por último, argumentó que la acción de tutela no procede para instar a la Corte Constitucional que altere el curso de un proceso de control abstracto que está en trámite. Admitirlo, desconocería la autonomía e independencia judicial que rige el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

2. El apoderado de la Procuraduría General de la Nación argumentó que carece de legitimación en la causa por pasiva porque no ha vulnerado los derechos del accionante. Esto, debido a que no tiene relación fáctica con las pretensiones de esta acción constitucional.

Asimismo, precisó que en esa entidad no obra petición alguna relacionada con las diligencias adelantadas ante la Corte Constitucional. Por lo cual, solicitó la desvinculación del presente trámite.

3. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitó la desvinculación del trámite constitucional por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Explicó que su intervención en los procesos judiciales tiene un carácter facultativo y se limita estrictamente a la protección de los intereses litigiosos de la Nación. Además, en el caso concreto, no goza de competencia legal o funcional para intervenir, modificar o decidir sobre las actuaciones de la Corte Constitucional.

4. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial manifestó que el interés sustancial del accionante está encaminado a obtener una decisión que resuelva la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, lo que implica que esa dependencia no es la llamada a responder las pretensiones de la tutela. Esto le corresponde a la Corte Constitucional, la cual se encuentra amparada bajo los principios de autonomía e independencia judicial.

Solicitó negar las pretensiones de la demanda de tutela en lo que concierne a esa Dirección Ejecutiva al no existir vulneración a el derecho fundamental invocado por el actor.

5. La delegada de la Presidencia de la República expuso que esta acción es improcedente porque el accionante cuenta con medios idóneos y eficaces dentro del sistema jurídico para solicitar el control constitucional de dicha ley, sin que sea procedente recurrir a la acción de tutela.

También estimó que la Presidencia de la República no ha cometido ninguna omisión que permita al accionante reclamarle la tutela de sus derechos fundamentales. Además, señaló que la Corte Constitucional, en el marco de la acción

de inconstitucionalidad contra la ley 2381 de 2024, ya profirió una decisión en algunos expedientes, ordenando devolver la ley al Congreso para subsanar vicios de procedimiento.

Finalmente, pidió negar las pretensiones de la tutela en lo que involucre a la Presidencia, al no existir ninguna vulneración, acción u omisión que le sea atribuible, pues carece de facultades para interferir en las decisiones o el control constitucional que ejerce la Alta Corte.

CONSIDERACIONES

1. Es competente la Sala para conocer de la petición de amparo al tenor de la regla expuesta en Auto CC A077-2015¹ en el que se expuso que las acciones de tutela dirigidas en contra de la Corte Constitucional:

[...] sólo sean conocidas por el órgano de cierre de la especialidad escogida por el demandante. De esta manera, sólo las Altas Corporaciones Judiciales, de acuerdo a sus propias reglas de trámite, tendrán la capacidad de garantizar un juzgamiento cuidadoso de este tipo de solicitudes, lo cual permitirá el respeto de las sentencias del tribunal constitucional y de la guarda y supremacía de la Carta Política.

2. Según lo establece el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene la facultad de promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando por acción u omisión le sean vulnerados o

¹ Reiterado en A123-2015, criterio acogido por esta Corporación en providencias STL10570-2018 y STP3762-2015.

amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial, a no ser que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

3. En el presente asunto, el problema jurídico se contrae a determinar si la Corte Constitucional vulneró los derechos fundamentales de petición, debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad y seguridad social de **Alfredo Humberto Torres Gutiérrez** en el marco de la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 2381 de 2024. Previo a lo cual se determinará si el accionante cuenta con legitimación en la causa por activa.

4. Legitimación en la causa por activa en la acción de tutela.

El artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, establece que la acción de tutela debe ser promovida directamente por la persona afectada en sus derechos fundamentales, quien puede actuar mediante apoderado o por un agente oficioso:

Artículo 10. Legitimidad e interés. *La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

Así, de la lectura exacta del articulado antes transcrito, se puede establecer:

i) Que la norma legitima para que incoe la acción de amparo, solamente a la «*persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales*», quien puede hacerlo de manera directa o por medio de representante, bien que éste sea judicial o un agente oficioso.

ii) Si se trata de representante judicial, que obviamente ha de ser un profesional del derecho, surge la obligación de demostrar la existencia del correspondiente mandato, en la medida en que por tratarse de derechos fundamentales se requiere de poder especial.

iii) En el evento que se actúe como agente oficioso, además de manifestar tal circunstancia en la solicitud, debe acreditarse la indefensión del titular de las garantías cuya tutela se demanda.

Al desarrollar el tema de la legitimidad por activa dentro de las acciones de tutela, la Corte Constitucional en sentencia SU-173 de 2015, señaló:

Según lo indicado por la jurisprudencia constitucional y las disposiciones superiores pertinentes (Art. 86 C.P.), un primer requisito de procedibilidad de la acción de tutela es la exigencia de que quien solicite el amparo, se encuentre “legitimado en la causa” para presentar la solicitud de protección de sus derechos fundamentales. La legitimación “por activa” exige que el derecho

cuya protección se invoca, sea un derecho fundamental radicado en cabeza del demandante y no, en principio, de otra persona.

La relevancia constitucional de la legitimación por activa, no puede considerarse una exigencia nimia sino por el contrario necesaria en la protección y garantía adecuada de los derechos fundamentales en términos de la sentencia T-899 de 2001, al indicarse que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado la importancia de la acreditación de la legitimidad en la causa por activa como requisito de procedibilidad de la acción de tutela. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia CC T-511 de 2017, reiterando la T-416 de 1997, recordó que *«la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, en la medida en que se analiza la calidad subjetiva de las partes respecto del interés sustancial que se discute en el proceso de tutela»*. En esa dirección, trayendo a colación la sentencia SU-454 de 2016, la Corte Constitucional reiteró que *«el estudio de la legitimación en la causa de las partes es un deber de los jueces y constituye un presupuesto procesal de la demanda»*.²

A lo que se adiciona que, la Sala de Casación Civil de esta Corporación, ha expuesto que:

[...] [C]iertamente, aunque el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, establece que “cualquier persona” puede acudir a la referida acción, no debe desconocerse, que a renglón seguido condiciona su legitimación a que ella sea la “vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales”, no el de terceros, como así también se menciona en el [canon] 86 de la Constitución Política, al decir que a tal mecanismo sólo puede acudir quien le hayan sido “vulnerados o amenazados” aquellos (...)” (CSJ STC 13 dic. 2011, Rad. 13001 22 13 000 2011 00284 02, STC2657-2021 reiterada en STC4326-2024).

² CSJ ATP290-2023.

5. De la mora judicial

La Corte Constitucional, al referirse sobre el derecho fundamental del acceso a la administración de justicia, ha señalado:

El Art. 29 de la Constitución establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y regula en forma básica este derecho, el cual tiene carácter fundamental, lo que significa que es inherente a toda persona, incluyendo, por la naturaleza y fines del mismo, a las personas jurídicas, y es de aplicación inmediata conforme a lo estatuido en el Art. 85 ibidem. Dicho derecho, en su modalidad judicial, está estrechamente vinculado al derecho de acceso a la administración de justicia, o derecho a la jurisdicción, que contempla el Art. 229 superior y que consiste en la facultad de acudir a la administración de justicia por parte del Estado para la resolución de los conflictos particulares o para la defensa del ordenamiento jurídico. Dicha vinculación se explica por ser el proceso y, en particular, la sentencia que ordinariamente le pone fin, el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción. (C.C. Sentencia C-1083/05).

Ahora, en lo que al concepto de mora judicial se refiere, ha de indicarse que el sistema jurídico se torna generoso en cuanto a la protección de los términos procesales, así, la Carta Política ha conferido singular importancia al cumplimiento de éstos, y por ello en su artículo 228 establece:

Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado.

Por la misma vía, el artículo 4º de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en armonía con el carácter normativo que la Constitución le reconoce al tema señala:

[...] la administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento

por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Es así como la doctrina de esa Corporación ha decantado que la mora judicial o administrativa que vulnera el debido proceso, debe reunir las siguientes características: (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la demora.

6. Del caso en concreto

6.1. En este evento, **Alfredo Humberto Torres Gutiérrez** acude a la tutela en busca de la protección de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad y seguridad social los cuales considera vulnerados por la Corte Constitucional, porque no ha emitido una decisión de fondo frente a la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, pese a que esa norma fue proferida hace dos años.

Señaló que aquella ley establece un nuevo régimen pensional, pero que la demora en la definición de la acción de inconstitucionalidad mantiene un estado de

“incertidumbre jurídica” de cara a la estabilidad como cotizante al sistema general de pensiones.

Esto, como quiera que se trata de una ley ordinaria y su objetivo es establecer el nuevo Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte, de allí que la definición sobre su constitucionalidad y por consiguiente su entrada en vigencia, es de interés para los ciudadanos ya que puede incidir en la edad de su jubilación y el monto de la mesada.

Sobre este aspecto es preciso recordar que los procesos de control abstracto de constitucionalidad se rigen por el procedimiento especial establecido en el Decreto 2067 de 1991. La acción pública de inconstitucionalidad es una herramienta fundamental que permite a los ciudadanos participar activamente en la defensa de sus derechos y en el control político del Estado. Este mecanismo garantiza que cualquier persona pueda cuestionar normas que afecten el orden constitucional, promoviendo un control abierto y plural que enriquece el debate y fortalece la democracia.

Lo cual permite colegir que la decisión que la Corte finalmente adopte al resolver sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024 incumbe a cualquier ciudadano, en la medida que definirá si aquella es válida y su entrada en vigencia.

En ese orden, está acreditado que **Alfredo Humberto Torres Gutiérrez**, en su calidad de ciudadano colombiano, es titular de los intereses directamente comprometidos con el trámite de la acción pública en comento, promovida contra la Ley 2381 de 2024. Por lo tanto, goza de legitimación en la causa por activa.

6.2. Zanjado lo anterior, en punto a la queja constitucional de **Alfredo Humberto Torres Gutiérrez**, de los elementos de pruebas aportados, la Sala advierte que la Ley 2381 de 2024, una vez sancionada, se promulgó mediante su inserción en el Diario Oficial No. 52.819 del 16 de julio de 2024.

Contra esa ley, varios ciudadanos presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad con el objeto que se declare la inexequibilidad total o parcial. En tal virtud, la Corte Constitucional dio apertura al expediente D-15.989. Al interior de este, con Auto A-841 del 17 de junio de 2025, resolvió:

PRIMERO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, DEVOLVER a la Presidencia de la Plenaria de la Cámara de Representantes la Ley 2381 de 2024, “[p]or medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras disposiciones”.

SEGUNDO. ORDENAR al Presidente de la Cámara de Representantes que, con el propósito de subsanar el vicio de procedimiento en el que se incurrió en el trámite de la Ley 2381 de 2024 advertido en esta providencia, de nuevo someta a discusión y votación de la Plenaria de la Cámara de Representantes la proposición sustitutiva presentada por María del Mar Pizarro, Cristóbal Caicedo y otros representantes durante la sesión ordinaria del 14 de junio de 2024, por medio de la cual se propuso

acoger el texto aprobado por la plenaria del Senado y publicado en la Gaceta del Congreso 497 de 2024. Para cumplir con lo anterior, la Plenaria de la Cámara de Representantes tendrá un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la comunicación de esta providencia, cuyo trámite solo correrá cuando el Congreso de la República se encuentre en sesiones ordinarias, a menos que sea convocado para ello en sesiones extraordinarias (CP art. 138). Este término no cubre el trámite de conciliación ante las dos cámaras legislativas, en caso de que sea necesario recurrir a dicha instancia legislativa (CP art. 161). De ser el caso, el trámite de la conciliación deberá surtir en el término máximo de una legislatura.

TERCERO. ORDENAR al Presidente de la Cámara de Representantes que, vencido el término de que trata el numeral anterior, RINDA informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente providencia y REMITA copia de las respectivas actas de Plenaria, para que la Corte Constitucional se pronuncie definitivamente sobre la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024.

CUARTO. SUSPENDER a partir de la fecha de esta decisión los términos para la tramitación de los procesos que cursen o llegaren a cursar ante la Corte Constitucional, por demandas instauradas en contra de la Ley 2381 de 2024, total o parcialmente, hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley dentro del expediente de la referencia. La Secretaría General de la Corte Constitucional realizará las anotaciones que correspondan en los expedientes respectivos.

QUINTO. SUSPENDER a partir de la fecha de esta decisión la entrada en vigencia de las normas de la Ley 2381 de 2024 hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley, salvo lo que se refiere a lo dispuesto en los artículos 12, párrafo transitorio y 76 de la citada ley. El Congreso de la República, en el marco del trámite legislativo correspondiente, podrá definir un nuevo término de entrada en vigencia integral de la Ley 2381 de 2024.

El 21 de julio de 2025, el presidente de la Cámara de Representantes remitió a la Corte Constitucional el informe respecto a la subsanación de la Ley 2381 de 2024. Y, por lo tanto, pidió «reconocer que la Cámara de Representantes cumplió a cabalidad la orden impartida en el numeral SEGUNDO de la parte resolutive del auto A-841 DE 2025 proferido el 17 de junio de 2025».

El 22 de julio siguiente, el Magistrado ponente de aquella Corporación profirió auto de decreto de pruebas. Con auto del 9 de septiembre de 2025 requirió nuevos elementos.

Adicionalmente, ha impartido otros trámites, como es requerir el concepto a la Procuraduría General de la Nación y a otras entidades, ha resuelto múltiples solicitudes de varios ciudadanos y emitido pronunciamiento frente a manifestaciones de impedimentos o recusaciones de algunos Magistrados de Corte Constitucional como se puede corroborar en el registro de actuaciones publicado en la página web de esa Corporación³.

6.3. Puestas así las cosas, contrario a lo argumentado por el accionante, esta Sala concluye que no está acreditada mora judicial alguna por parte de la Corte Constitucional en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad promovida contra la Ley 2381 de 2024.

Lo anterior, debido a que esa Corporación ha cumplido el procedimiento especial establecido en el Decreto 2067 de 1991, normativa que regula las diferentes etapas procesales que deben surtirse antes de que la Sala Plena adopte una decisión definitiva.

Como se indicó en precedencia, la accionada ha emitió varios autos encaminados a rehacer determinadas

³<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consulta-y-tramite-de-procesos/constitucionalidad/normas-demandadas?proceso=1&expediente=D0015989%20%20%20%20>

actuaciones procesales como consecuencia de la irregularidad en el trámite legislativo advertida por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante el Auto 215 de 2025. También para resolver impedimento de una integrante de la Sala, decretar pruebas y solicitar conceptos de universidades, entidades públicas, organizaciones sociales, expertos y del Procurador General de la Nación, entre otras diligencias.

Por lo tanto, se corrobora que el trámite del expediente D-15989 se ha surtido respetando los plazos legales, el debido proceso y desarrollando las actuaciones necesarias para resolver la constitucionalidad de la ley. Es así que ha mantenido una actividad procesal constante y en atención a las exigencias propias de una acción pública de especial complejidad, máxime cuando, aquella debe atender múltiples demandas.

7. En síntesis, en el presente caso, encuentra la Sala que no se torna necesaria la intervención del juez constitucional, pues, como se explicó, el tiempo que ha tomado el proceso de constitucionalidad que se adelanta respecto de la Ley 2381 de 2024, obedece a los plazos establecidos por la ley, y la suspensión tiene su fundamento en las diferentes actividades procesales pertinentes para la emisión de la decisión, así como por el desarrollo de la etapa probatoria.

Consecuente con lo esbozado, se negará la protección de las garantías fundamentales invocadas.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en Sala de Decisión de Tutela No. 3, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR el amparo constitucional deprecado por **Alfredo Humberto Torres Gutiérrez**.

SEGUNDO. Notificar esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. De no ser impugnado este fallo ante la Sala de Casación Civil de la Corporación, enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada



GERSON CHAVERRA CASTRO

CUI 11001023000020260102100

NI 157416

Tutela primera instancia

Alfredo Humberto Torres Gutiérrez



DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: CF962C0F27AA6D88AEA5E089570CF2A6038E3EFF96A6869BA8E9012A0C303544

Documento generado en 2026-08-04

§ Sala Casación Penal@ 2026