

MEDIDAS PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD LEGAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD-No estaban sometidas a reserva de ley estatutaria

(...) En esta oportunidad, la Sala Plena encontró que la Ley 1996 de 2019 a pesar de que regula una de las aristas del derecho fundamental a la personalidad jurídica, como lo es la capacidad de goce y ejercicio, incorpora medidas y mecanismos dirigidos a favor de las personas con discapacidad para el ejercicio de aquel derecho. Para lograrlo, elimina barreras legales como la interdicción y las reemplaza por un sistema de apoyos que permite a las personas con discapacidad tomar decisiones bajo su voluntad y preferencias. Con lo anterior, la Corte concluyó que en la regulación de la Ley 1996 de 2019 no se afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, y por tanto, el legislador no desconoció el mandato constitucional de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional para conocer de cargos generales por violación a la reserva de ley estatutaria

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Metodología cuando se demanda la totalidad de una ley

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN REGULACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia

LEY ESTATUTARIA-Procedimiento de expedición más riguroso

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación restrictiva

En lo relacionado con el literal (a) del artículo 152, es decir, los “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, la Corte ha establecido que es una norma de interpretación restrictiva y de aplicación excepcional, toda vez que no puede vaciarse la facultad del legislador ordinario. Al recordar las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte recordó que “las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria”. Del mismo modo, ha señalado que este tipo de leyes no fueron creadas en el ordenamiento “con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Criterios para su determinación respecto de derechos fundamentales

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN REGULACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Trámite reservado a asuntos que afecten el núcleo esencial/NUCLEO ESENCIAL DE UN DERECHO FUNDAMENTAL-Concepto

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Reiteración de jurisprudencia/DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Alcance/ATRIBUTOS DE LA PERSONALIDAD-Nombre, capacidad, estado civil, domicilio, nacionalidad y patrimonio

CAPACIDAD JURIDICA-Significado en sentido general/ CAPACIDAD-Acepciones/CAPACIDAD DE GOCE O JURIDICA-Definición/CAPACIDAD DE EJERCICIO-Concepto

DISCAPACIDAD MENTAL-Evolución normativa/ DISCAPACIDAD-Instrumentos internacionales de protección

CONVENCION SOBRE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones

LEY ESTATUTARIA-Reserva de manera restrictiva/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES-Criterios jurisprudenciales para determinarla

(...) la jurisprudencia constitucional de forma pacífica y reiterada ha establecido que el alcance de la reserva de ley estatutaria debe ser restrictivo y excepcional, y en ese orden de

ideas, no toda regulación que trate materias de derechos fundamentales debe ser regulada por medio de una ley estatutaria. De esa forma, tratándose del literal a) del artículo 152, la Corte ha señalado que los criterios para determinar si un asunto está o no sometido a la reserva de ley estatutaria son los siguientes: (i) que se trate de un derecho de naturaleza fundamental, (ii) que la regulación sea integral, completa y sistemática, (iii) que las disposiciones regulen de forma directa el núcleo esencial del derecho fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura,[69] (iv) que la regulación desarrolle elementos estructurales que impliquen una afectación al derecho, como límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que interfieran el núcleo esencial del derecho y (v) la reserva también aplica cuando se “trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental”.

Referencia: Expediente D-13.743

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1996 de 2019 “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”.

Magistrada Sustanciadora

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos, en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Edier Esteban Manco Pineda demandó la Ley

1996 de 2019 “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”. La demanda fue radicada con el número D-13.743.

1. La Sala Plena en sesión del veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020), previo sorteo de rigor remitió el asunto al Despacho de la suscrita Magistrada para impartir el trámite correspondiente.<sup>1</sup>

1. Mediante auto del 12 de junio de 2010, teniendo en cuenta lo establecido por la Sala Plena en el Auto 121 de 2020, la magistrada admitió el cargo formulado por el actor contra la integralidad de la Ley 1996 de 2019 por desconocer presuntamente los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

En este mismo auto el despacho procedió a: (i) comunicar el presente proceso a la Presidencia de la República, al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Salud y Protección Social, para que en el término establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, expresaran lo que estimaran conveniente; (ii) fijar en lista la norma acusada, por el término de diez (10) días, con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; (iii) invitar a la Defensoría del Pueblo –Delegadas para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad e Infancia, la Juventud y Adulto Mayor-, a PAIS – Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, a la Fundación Saldarriaga Concha, al Instituto Nacional de Sordos – INSOR, al Instituto Nacional para Ciegos – INCI, a las Facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Libre, la Universidad de Los Andes, la Universidad del Rosario –Grupo de Acciones Públicas-, la Icesi de Cali –Grupo de Acciones Públicas-, la Universidad del Norte, la Universidad de Antioquia, la Universidad de Caldas y la Universidad del Cauca, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran en este proceso de constitucionalidad dentro del término de fijación en lista; y finalmente, (vi) dar traslado de la presente demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley (art.

7o. Decreto 2067 de 1991).

1. A continuación se transcribirá la norma cuyo cargo fue admitido por el despacho sustanciador.

## I. NORMA DEMANDADA

LEY 1996 DE 2019

(agosto 26)

Diario Oficial No. 51.057 de 26 de agosto 2019

RAMA LEGISLATIVA – PODER PÚBLICO

Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal plena de las personas con discapacidad, mayores de edad, y al acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de la misma.

ARTÍCULO 2o. INTERPRETACIÓN NORMATIVA. La presente ley debe interpretarse conforme a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los demás pactos, convenios y convenciones internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia que integren el bloque de constitucionalidad y la Constitución

colombiana.

No podrá restringirse o menoscabar ninguno de los derechos reconocidos y vigentes en la legislación interna o en instrumentos internacionales, aduciendo que la presente ley no los reconoce o los reconoce en menor grado.

ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:

1. Actos jurídicos. Es toda manifestación de la voluntad y preferencias de una persona encaminada a producir efectos jurídicos.
2. Actos jurídicos con apoyos. Son aquellos actos jurídicos que se realizan por la persona titular del acto utilizando algún tipo de apoyo formal.
3. Titular del acto jurídico. Es la persona, mayor de edad, cuya voluntad y preferencias se manifiestan en un acto jurídico determinado.
4. Apoyos. Los apoyos de los que trata la presente ley son tipos de asistencia que se prestan a la persona con discapacidad para facilitar el ejercicio de su capacidad legal. Esto puede incluir la asistencia en la comunicación, la asistencia para la comprensión de actos jurídicos y sus consecuencias, y la asistencia en la manifestación de la voluntad y preferencias personales.
5. Apoyos formales. Son aquellos apoyos reconocidos por la presente ley, que han sido formalizados por alguno de los procedimientos contemplados en la legislación nacional, por medio de los cuales se facilita y garantiza el proceso de toma de decisiones o el reconocimiento de una voluntad expresada de manera anticipada, por parte del titular del acto jurídico determinado.
6. Ajustes razonables. Son aquellas modificaciones y adaptaciones que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
7. Valoración de apoyos. Es el proceso que se realiza, con base en estándares técnicos, que

tiene como finalidad determinar cuáles son los apoyos formales que requiere una persona para tomar decisiones relacionadas con el ejercicio de su capacidad legal.

8. Comunicación. El concepto de comunicación se utilizará en la presente ley para incluir sus distintas formas, incluyendo pero no limitado a, la lengua de señas colombiana, la visualización de textos, el braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

9. Conflicto de interés. Situación en la cual un interés laboral, personal, profesional, familiar o de negocios de una persona, puede llegar a afectar el desempeño y/o las decisiones imparciales y objetivas de sus funciones.

ARTÍCULO 4o. PRINCIPIOS. Los siguientes principios guiarán la aplicación y la interpretación de la presente ley, en concordancia con los demás principios establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con el fin de garantizar la efectiva realización del derecho a la capacidad legal de las personas con discapacidad.

1. Dignidad. En todas las actuaciones se observará el respeto por la dignidad inherente a la persona con discapacidad como ser humano.

2. Autonomía. En todas las actuaciones se respetará el derecho de las personas a autodeterminarse, a tomar sus propias decisiones, a equivocarse, a su independencia y al libre desarrollo de la personalidad conforme a la voluntad, deseos y preferencias propias, siempre y cuando estos, no sean contrarios a la Constitución, a la ley, y a los reglamentos internos que rigen las entidades públicas y privadas.

3. Primacía de la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico. Los apoyos utilizados para celebrar un acto jurídico deberán siempre responder a la voluntad y preferencias de la persona titular del mismo. En los casos en los que, aun después de haber agotado todos los ajustes razonables disponibles, no sea posible establecer la voluntad y preferencias de la persona de forma inequívoca, se usará el criterio de la mejor interpretación de la voluntad, el cual se establecerá con base en la trayectoria de vida de la

persona, previas manifestaciones de la voluntad y preferencias en otros contextos, información con la que cuenten personas de confianza, la consideración de sus preferencias, gustos e historia conocida, nuevas tecnologías disponibles en el tiempo, y cualquier otra consideración pertinente para el caso concreto.

4. No discriminación. En todas las actuaciones se observará un trato igualitario a todas las personas sin discriminación por ningún motivo, incluyendo raza, etnia, religión, credo, orientación sexual, género e identidad de género o discapacidad.

5. Accesibilidad. En todas las actuaciones, se identificarán y eliminarán aquellos obstáculos y barreras que imposibiliten o dificulten el acceso a uno o varios de los servicios y derechos consagrados en la presente ley.

6. Igualdad de oportunidades. En todas las actuaciones se deberá buscar la remoción de obstáculos o barreras que generen desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de las personas con discapacidad.

7. Celeridad. Las personas que solicitan apoyos formales para tomar decisiones jurídicamente vinculantes, tienen derecho a acceder a estos sin dilaciones injustificadas, por lo que los trámites previstos en la presente ley deberán tener una duración razonable y se observarán los términos procesales con diligencia.

**ARTÍCULO 5o. CRITERIOS PARA ESTABLECER SALVAGUARDIAS.** Las salvaguardias son todas aquellas medidas adecuadas y efectivas relativas al ejercicio de la capacidad legal, usadas para impedir abusos y garantizar la primacía de la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico, de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Todas estas deberán regirse por los siguientes criterios:

1. Necesidad. Habrá lugar a los apoyos solo en los casos en que la persona titular del acto jurídico los solicite o, en los que, aun después de haber agotado todos los ajustes razonables disponibles y medidas de apoyo, no sea posible establecer de forma inequívoca la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico.

2. Correspondencia. Los apoyos que se presten para tomar decisiones deben corresponder a las circunstancias específicas de cada persona.

3. Duración. Los apoyos utilizados para celebrar un determinado acto jurídico deberán ser instituidos por períodos de tiempo definidos y podrán ser prorrogados dependiendo de las necesidades de la persona titular del mismo. Ningún apoyo podrá establecerse por períodos superiores a los establecidos en la presente ley.

4. Imparcialidad. La persona o personas que presten apoyo para la realización de actos jurídicos deben, en el ejercicio de sus funciones como apoyo, obrar de manera ecuánime en relación con dichos actos. Ello implica, entre otras cosas, que las personas que prestan apoyo deben actuar en congruencia con lo establecido en el numeral 2 del artículo 4o de la presente ley, respetando siempre la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico, con independencia de si quien presta apoyo considera que debería actuar de otra manera, respetando también el derecho a tomar riesgos y cometer errores. Así mismo, las personas que prestan el apoyo no podrán influenciar indebidamente la decisión. Se considera que hay influencia indebida cuando la calidad de la interacción entre la persona que presta el apoyo y la que lo recibe presenta señales de miedo, agresión, amenaza, engaño o manipulación.

ARTÍCULO 6o. PRESUNCIÓN DE CAPACIDAD. Todas las personas con discapacidad son sujetos de derecho y obligaciones, y tienen capacidad legal en igualdad de condiciones, sin distinción alguna e independientemente de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos.

En ningún caso la existencia de una discapacidad podrá ser motivo para la restricción de la capacidad de ejercicio de una persona.

La presunción aplicará también para el ejercicio de los derechos laborales de las personas con discapacidad, protegiendo su vinculación e inclusión laboral.

PARÁGRAFO. El reconocimiento de la capacidad legal plena previsto en el presente artículo aplicará, para las personas bajo medidas de interdicción o inhabilitación anteriores a la promulgación de la presente ley, una vez se hayan surtido los trámites señalados en el artículo 56 de la misma.

ARTÍCULO 7o. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Las personas con discapacidad que no hayan alcanzado la mayoría de edad tendrán derecho a los mismos apoyos consagrados en la presente ley para aquellos actos jurídicos que la ley les permita realizar de manera autónoma

y de conformidad con el principio de autonomía progresiva, o en aquellos casos en los que debe tenerse en cuenta la voluntad y preferencias del menor para el ejercicio digno de la patria potestad.

## CAPÍTULO II.

### MECANISMOS PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD LEGAL Y PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS JURÍDICOS.

La necesidad de ajustes razonables para la comunicación y comprensión de la información, no desestima la presunción de la capacidad para realizar actos jurídicos de manera independiente.

ARTÍCULO 9o. MECANISMOS PARA ESTABLECER APOYOS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS JURÍDICOS. Todas las personas con discapacidad, mayores de edad, tienen derecho a realizar actos jurídicos de manera independiente y a contar con apoyos para la realización de los mismos.

Los apoyos para la realización de actos jurídicos podrán ser establecidos por medio de dos mecanismos:

1. A través de la celebración de un acuerdo de apoyos entre la persona titular del acto jurídico y las personas naturales mayores de edad o personas jurídicas que prestarán apoyo en la celebración del mismo;
2. A través de un proceso de jurisdicción voluntaria o verbal sumario, según sea el caso, para la designación de apoyos, denominado proceso de adjudicación judicial de apoyos.

ARTÍCULO 10. DETERMINACIÓN DE LOS APOYOS. La naturaleza de los apoyos que la persona titular del acto jurídico desee utilizar podrá establecerse mediante la declaración de voluntad de la persona sobre sus necesidades de apoyo o a través de la realización de una valoración de apoyos.

ARTÍCULO 11. VALORACIÓN DE APOYOS. La valoración de apoyos podrá ser realizada por entes públicos o privados, siempre y cuando sigan los lineamientos y protocolos establecidos para este fin por el ente rector de la Política Nacional de Discapacidad. Cualquier persona

podrá solicitar de manera gratuita el servicio de valoración de apoyos ante los entes públicos que presten dicho servicio. En todo caso, el servicio de valoración de apoyos deberán prestarlo, como mínimo, la Defensoría del Pueblo, la Personería, los entes territoriales a través de las gobernaciones y de las alcaldías en el caso de los distritos.

Los entes públicos o privados solo serán responsables de prestar los servicios de valoración de apoyos, y no serán responsables de proveer los apoyos derivados de la valoración, ni deberán considerarse responsables por las decisiones que las personas tomen, a partir de la o las valoraciones realizadas.

**ARTÍCULO 12. LINEAMIENTOS Y PROTOCOLOS PARA LA REALIZACIÓN DE VALORACIÓN DE APOYOS.** El Gobierno nacional, a través del ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad, en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, y previo concepto del Consejo Nacional de Discapacidad, expedirá los lineamientos y el protocolo nacional para la realización de la valoración de apoyos, referida en el artículo 11, los cuales deben actualizarse periódicamente. Adicionalmente, aprobará y ejecutará un plan de capacitación sobre los mismos, previo concepto del Consejo Nacional de Discapacidad, dirigido a las entidades públicas encargadas de realizar valoraciones de apoyos.

**PARÁGRAFO.** Para la construcción de estos lineamientos se contará con la participación de las entidades a las que se refiere el artículo 11 de la presente ley y se garantizará la participación de las organizaciones de y para personas con discapacidad.

**ARTÍCULO 13. REGLAMENTACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE VALORACIÓN DE APOYOS.** El ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad, en un plazo no superior a dieciocho (18) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, y previo concepto del Consejo Nacional de Discapacidad, reglamentará la prestación de servicios de valoración de apoyos que realicen las entidades públicas y privadas.

La elaboración de la reglamentación deberá contar con la participación de las entidades públicas que prestarán los servicios de valoración, así como de las organizaciones de y para personas con discapacidad.

**ARTÍCULO 14. DEFENSOR PERSONAL.** En los casos en que la persona con discapacidad necesite apoyos, pero no tenga personas de confianza a quién designar con este fin, el juez

de familia designará un defensor personal, de la Defensoría del Pueblo, que preste los apoyos requeridos para la realización de los actos jurídicos que designe el titular.

### CAPÍTULO III.

ARTÍCULO 15. ACUERDOS DE APOYO. Los acuerdos de apoyo son un mecanismo de apoyo formal por medio del cual una persona, mayor de edad, formaliza la designación de la o las personas, naturales o jurídicas, que le asistirán en la toma de decisiones respecto a uno o más actos jurídicos determinados.

ARTÍCULO 16. ACUERDOS DE APOYO POR ESCRITURA PÚBLICA ANTE NOTARIO. Los acuerdos de apoyo deberán constar en escritura pública suscrita por la persona titular del acto jurídico y la o las personas naturales mayores de edad o jurídicas que actúen como apoyos, conforme a las reglas contenidas en el Decreto número 960 de 1970 y aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Previo a la suscripción del acuerdo, el notario deberá entrevistarse por separado con la persona titular del acto jurídico y verificar que el contenido del acuerdo de apoyo se ajuste a su voluntad, preferencias y a la ley.

Es obligación del notario garantizar la disponibilidad de los ajustes razonables que puedan requerirse para la comunicación de la información relevante, así como para satisfacer las demás necesidades particulares que la persona requiera para permitir su accesibilidad.

Con anterioridad a la suscripción del acuerdo, el notario deberá poner de presente a la o las personas de apoyo las obligaciones legales que adquieren con la persona titular del acto jurídico y dejar constancia de haberlo hecho.

PARÁGRAFO 1o. La autorización de la escritura pública que contenga los acuerdos de apoyo causará, por concepto de derechos notariales, la tarifa fijada para los actos sin cuantía.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, diseñará e implementará un plan de formación a notarías sobre el contenido de la presente ley y sus obligaciones específicas en relación con los acuerdos de apoyo. Cumplido el anterior plazo, el presente artículo entrará en vigencia.

**ARTÍCULO 17. ACUERDOS DE APOYO ANTE CONCILIADORES EXTRAJUDICIALES EN DERECHO.** Los acuerdos de apoyo podrán realizarse ante los conciliadores extrajudiciales en derecho inscritos en los centros de conciliación. Durante la conciliación, el conciliador deberá entrevistarse por separado con la persona titular del acto y verificar que es su voluntad suscribir el acuerdo de apoyos.

Es obligación del centro de conciliación garantizar la disponibilidad de los ajustes razonables que puedan requerirse para la comunicación de la información relevante, así como para satisfacer las demás necesidades particulares que la persona requiera para permitir su accesibilidad.

Durante el trámite, el conciliador deberá poner de presente a la o las personas de apoyo las obligaciones legales que adquieren con la persona titular del acto jurídico y dejar constancia de haberlo hecho.

**PARÁGRAFO.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, diseñará e implementará un plan de formación a conciliadores extrajudiciales en derecho sobre el contenido de la presente ley y sus obligaciones específicas en relación con los acuerdos de apoyo. Cumplido el anterior plazo, el presente artículo entrará en vigencia.

**ARTÍCULO 18. DURACIÓN DE LOS ACUERDOS DE APOYO.** Ningún acuerdo de apoyo puede extenderse por un período superior a cinco (5) años, pasados los cuales se deberá agotar de nuevo alguno de los procedimientos previstos en la presente ley.

**ARTÍCULO 19. ACUERDOS DE APOYO COMO REQUISITO DE VALIDEZ PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS JURÍDICOS.** La persona titular del acto jurídico que cuente con un acuerdo de apoyos vigente para la celebración de determinados actos jurídicos, deberá utilizarlos, al momento de la celebración de dichos actos jurídicos, como requisito de validez de los mismos.

En consecuencia, si la persona titular del acto jurídico lleva a cabo los actos jurídicos especificados por el acuerdo de apoyos, sin hacer uso de los apoyos allí estipulados, ello será causal de nulidad relativa, conforme a las reglas generales del régimen civil.

PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo no puede interpretarse como una obligación para la persona titular del acto jurídico, de actuar de acuerdo al criterio de la persona o personas que prestan el apoyo. En concordancia con lo establecido en el numeral 3 del artículo 4o de la presente ley, los apoyos deben respetar siempre la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico, así como su derecho a tomar riesgos y a cometer errores.

ARTÍCULO 20. TERMINACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL ACUERDO DE APOYOS. La persona titular del acto puede terminar de manera unilateral un acuerdo de apoyos previamente celebrado en cualquier momento, por medio de escritura pública o ante los conciliadores extrajudiciales en derecho, dependiendo de la forma en que se haya formalizado el acuerdo.

El acuerdo de apoyo puede ser modificado por mutuo acuerdo entre las partes en cualquier momento, por medio de escritura pública o ante los conciliadores extrajudiciales en derecho y ante los servidores públicos a los que se refiere el artículo 17 de la presente ley, dependiendo de la forma en que se haya formalizado el acuerdo.

La persona designada como apoyo deberá comunicar al titular del acto jurídico todas aquellas circunstancias que puedan dar lugar a la modificación o terminación del apoyo, o que le impidan cumplir con sus funciones.

PARÁGRAFO 1o. La muerte de la persona titular del acto jurídico dará lugar a la terminación del acuerdo de apoyos.

PARÁGRAFO 2o. La muerte de la persona de apoyo dará lugar a la terminación del acuerdo de apoyos o a su modificación cuando hubiese más de una persona de apoyo.

#### CAPÍTULO IV.

#### DIRECTIVAS ANTICIPADAS.

ARTÍCULO 21. DIRECTIVAS ANTICIPADAS. Las directivas anticipadas son una herramienta por medio de la cual una persona, mayor de edad puede establecer la expresión fidedigna de voluntad y preferencias en decisiones relativas a uno o varios actos jurídicos, con antelación a los mismos. Estas decisiones pueden versar sobre asuntos de salud, financieros o personales, entre otros actos encaminados a tener efectos jurídicos.

ARTÍCULO 22. SUSCRIPCIÓN DE LA DIRECTIVA ANTICIPADA. La directiva anticipada deberá suscribirse mediante escritura pública ante notario o mediante acta de conciliación ante conciliadores extrajudiciales en derecho, siguiendo el trámite señalado en los artículos 16 o 17 de la presente ley, según el caso, para ser válida.

ARTÍCULO 23. CONTENIDO DE LAS DIRECTIVAS ANTICIPADAS. Las directivas anticipadas deberán constar por escrito y contener, como mínimo, los siguientes aspectos:

2. Identificación de la persona titular del acto jurídico que realiza la directiva y, en caso de estar realizándola con personas de apoyo, la identificación de las mismas.
3. Si hay personas de apoyo colaborando con la creación del documento, se deberá dejar constancia de haber discutido con el titular del acto jurídico las consecuencias o implicaciones de los actos incluidos en las directivas para su vida.
4. La manifestación de voluntad de la persona titular del acto jurídico en la que señale las decisiones anticipadas que busca formalizar.
5. Firma de la persona titular del acto jurídico.
6. Firma de la persona de apoyo o personas de apoyo designadas en la directiva anticipada.

ARTÍCULO 24. AJUSTES RAZONABLES RELACIONADOS CON LAS DIRECTIVAS ANTICIPADAS. En caso de que la persona titular del acto jurídico requiera ajustes razonables para la suscripción de la directiva anticipada, será obligación del notario o del conciliador extrajudicial en derecho, según sea el caso, realizar los ajustes razonables necesarios.

PARÁGRAFO. Las declaraciones de la o las directivas anticipadas podrán ser expresadas mediante cualquier forma de comunicación, y podrá realizarse a través de videos o audios y otros medios tecnológicos, así como a través de lenguajes alternativos de comunicación que permitan establecer con claridad tanto el contenido de la declaración como la autoría, siempre y cuando se realicen en presencia de notario o conciliador extrajudicial en derecho y contengan los elementos de que trata el artículo 23 de la presente ley. De ello se dejará la respectiva constancia en un acta o se elevará a escritura pública, según sea el caso, que sustenta la expresión de la directiva anticipada mediante esta clase de medios. El documento que se levante cumplirá el requisito de constar por escrito al que se refiere el artículo 23 de

la presente ley.

ARTÍCULO 25. PERSONAS DE APOYO EN DIRECTIVAS ANTICIPADAS. Aquellas personas distintas a la persona titular del acto que adquieran obligaciones de hacer en cumplimiento de la voluntad y preferencias expresadas por medio de una directiva anticipada, y que suscriban la misma, se entenderán como personas de apoyo y estarán sujetas a las reglas de responsabilidad establecidas para estos efectos en la presente ley.

ARTÍCULO 26. OBLIGATORIEDAD DE LAS DECISIONES EXPRESADAS POR MEDIO DE UNA DIRECTIVA ANTICIPADA. Las decisiones expresadas con anterioridad al acto jurídico por medio de una directiva anticipada son de obligatorio cumplimiento para las personas de apoyo designadas a través de la directiva anticipada y que hayan asumido dicho cargo conforme a las reglas del artículo 46 de la presente ley.

Las decisiones expresadas a través de una directiva anticipada serán de obligatorio cumplimiento para el tercero, siempre y cuando se trate de obligaciones de no hacer que no sean contrarias a la ley, o cuando verse sobre procedimientos médicos.

ARTÍCULO 27. PREVALENCIA DE LA VOLUNTAD POSTERIOR DE LA PERSONA TITULAR DEL ACTO. En todo caso, la suscripción de una directiva anticipada no invalida la voluntad y preferencias expresadas por la persona titular del acto con posterioridad a la suscripción de la misma, salvo en aquellos casos en que en ella se estipule una cláusula de voluntad perenne, la cual solo podrá ser anulada por los procedimientos establecidos en el artículo 28 de la presente ley.

ARTÍCULO 28. CLÁUSULA DE VOLUNTAD PERENNE. La persona titular del acto jurídico que realice una directiva anticipada podrá incluir en la misma una cláusula de voluntad perenne, por medio de la cual invalida de manera anticipada las declaraciones de voluntad y preferencias que exprese con posterioridad a la suscripción de la directiva anticipada, siempre que contradigan las decisiones establecidas en esta. Dicha cláusula podrá ser modificada, sustituida o revocada conforme a las reglas establecidas en el artículo 31 de la presente ley.

PARÁGRAFO. Este tipo de cláusulas solo podrán ser obviadas en decisiones de salud.

ARTÍCULO 29. PUBLICIDAD DE LA DIRECTIVA ANTICIPADA. Cualquier persona podrá allegar una copia u original de la directiva anticipada con el fin de que sea tenida en cuenta por terceros con el fin de garantizar el cumplimiento de las decisiones expresadas de manera anticipada en la misma. Igualmente, podrá informar sobre la existencia de una directiva anticipada para que los familiares o personas de apoyo puedan realizar los trámites pertinentes y aportar copia u original de la misma ante terceros, de tal manera que se garantice la voluntad y preferencias expresadas por la persona titular del acto jurídico.

ARTÍCULO 30. INCORPORACIÓN DE LA DIRECTIVA ANTICIPADA EN LA HISTORIA CLÍNICA. Cuando la persona titular del acto jurídico que suscriba una directiva anticipada lo desee, podrá solicitar que se incorpore en la historia clínica una copia de la escritura pública o acta de conciliación mediante la cual se constituyó la directiva anticipada, como anexo de la historia clínica, con el fin de garantizar el respeto de las decisiones establecidas en la misma, siempre que las decisiones allí contenidas tengan relación con la atención en salud que decide o no recibir.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Salud y Protección Social, o quien haga sus veces, reglamentará el proceso de incorporación de las directivas anticipadas en la historia clínica de las personas con discapacidad en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 31. MODIFICACIÓN, SUSTITUCIÓN Y REVOCACIÓN. El documento de directiva anticipada puede ser modificado, sustituido o revocado en cualquier momento por quien lo suscribió, mediante el mismo trámite surtido para su creación, señalando explícitamente la voluntad de modificar, sustituir o revocar la directiva anticipada, según sea el caso, en los siguientes términos:

1. Modificación: El documento de directiva anticipada se entenderá modificado cuando se cambie de manera parcial el contenido de este.
2. Sustitución: El documento de directiva anticipada se entenderá sustituido cuando se le prive de efectos al contenido original, otorgando efectos jurídicos a uno nuevo en su lugar.
3. Revocación: El documento de directiva anticipada se entenderá revocado cuando la persona titular del acto manifieste su voluntad de dejar sin efectos del contenido del mismo

de manera definitiva.

## CAPÍTULO V.

### ADJUDICACIÓN JUDICIAL DE APOYOS.

**ARTÍCULO 32. ADJUDICACIÓN JUDICIAL DE APOYOS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS JURÍDICOS.** Es el proceso judicial por medio del cual se designan apoyos formales a una persona con discapacidad, mayor de edad, para el ejercicio de su capacidad legal frente a uno o varios actos jurídicos concretos.

La adjudicación judicial de apoyos se adelantará por medio del procedimiento de jurisdicción voluntaria, cuando sea promovido por la persona titular del acto jurídico, de acuerdo con las reglas señaladas en el artículo 37 de la presente ley, ante el juez de familia del domicilio de la persona titular del acto.

Excepcionalmente, la adjudicación judicial de apoyos se tramitará por medio de un proceso verbal sumario cuando sea promovido por persona distinta al titular del acto jurídico, conforme a los requisitos señalados en el artículo 38 de la presente ley.

**PARÁGRAFO.** El Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la expedición de los lineamientos de valoración señalados en el artículo 12, diseñará e implementará un plan de formación a jueces y juezas de familia sobre el contenido de la presente ley, sus obligaciones específicas en relación con procesos de adjudicación judicial de apoyos y sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**ARTÍCULO 33. VALORACIÓN DE APOYOS.** En todo proceso de adjudicación judicial de apoyos se contará con una valoración de apoyos sobre la persona titular del acto jurídico. La valoración de apoyos deberá acreditar el nivel y grados de apoyos que la persona requiere para decisiones determinadas y en un ámbito específico al igual que las personas que conforman su red de apoyo y quiénes podrán asistir en aquellas decisiones.

**PARÁGRAFO.** El Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo no superior a un (1) año a partir de la expedición de los lineamientos de valoración señalados en el artículo 12, diseñará e implementará un plan de formación al personal dispuesto para conformar el equipo

interdisciplinario de los juzgados de familia con el fin de asesorar al juez respecto de la valoración de apoyos que se allegue al proceso y velar por el cumplimiento de la Convención en la decisión final.

ARTÍCULO 34. CRITERIOS GENERALES PARA LA ACTUACIÓN JUDICIAL. En el proceso de adjudicación de apoyos, el juez de familia deberá tener presente, además de lo dispuesto en la presente ley, los siguientes criterios:

1. En los procesos de adjudicación judicial de apoyos se deberá tener en cuenta y favorecer la voluntad y preferencias de la persona titular del acto frente al tipo y la intensidad del apoyo para la celebración del mismo. La participación de la persona en el proceso de adjudicación es indispensable, so pena de nulidad del proceso, salvo las excepciones previstas en el artículo 38 de la ley.
2. Se deberá tener en cuenta la relación de confianza entre la persona titular del acto y la o las personas que serán designadas para prestar apoyo en la celebración de los mismos.
3. Se podrán adjudicar distintas personas de apoyo para distintos actos jurídicos en el mismo proceso.
4. La valoración de apoyos que se haga en el proceso deberá ser llevada a cabo de acuerdo a las normas técnicas establecidas para ello.
5. En todas las etapas de los procesos de adjudicación judicial de apoyos, incluida la de presentación de la demanda, se deberá garantizar la disponibilidad de los ajustes razonables que puedan requerirse para la comunicación de la información relevante, así como para satisfacer las demás necesidades particulares que la persona requiera para permitir su accesibilidad.

ARTÍCULO 35. COMPETENCIA DE LOS JUECES DE FAMILIA EN PRIMERA INSTANCIA EN LA ADJUDICACIÓN JUDICIAL DE APOYOS. Modifíquese el numeral 7 contenido en el artículo 22 de la Ley 1564 de 2012, quedará así.

“Artículo 22. Competencia de los jueces de familia en primera instancia. Los jueces de familia conocen, en primera instancia, de los siguientes asuntos:

7. De la adjudicación, modificación y terminación de apoyos adjudicados judicialmente”.

ARTÍCULO 36. ADJUDICACIÓN DE APOYOS SUJETO A TRÁMITE DE JURISDICCIÓN VOLUNTARIA. Modifíquese el numeral 6 del artículo 577 de la Ley 1564 de 2012, así:

“Artículo 577. Asuntos sujetos a su trámite. Se sujetarán al procedimiento de jurisdicción voluntaria los siguientes casos:

6. La adjudicación, modificación o terminación de apoyos en la toma de decisiones promovido por la persona titular del acto jurídico”.

ARTÍCULO 37. ADJUDICACIÓN DE APOYOS EN LA TOMA DE DECISIONES PROMOVIDO POR LA PERSONA TITULAR DEL ACTO JURÍDICO. El artículo 586 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

“Artículo 586. Adjudicación de apoyos en la toma de decisiones promovido por la persona titular del acto jurídico. Para la adjudicación de apoyos promovida por la persona titular del acto jurídico, se observarán las siguientes reglas:

1. En la demanda que eleve la persona titular del acto jurídico deberá constar su voluntad expresa de solicitar apoyos en la toma de decisiones para la celebración de uno o más actos jurídicos en concreto.

2. En la demanda se podrá anexar la valoración de apoyos realizada al titular del acto jurídico por parte de una entidad pública o privada.

3. En caso de que la persona no anexe una valoración de apoyos o cuando el juez considere que el informe de valoración de apoyos aportado por la persona titular del acto jurídico es insuficiente para establecer apoyos para la realización del acto o actos jurídicos para los que se inició el proceso, el Juez podrá solicitar una nueva valoración de apoyos u oficiar a los entes públicos encargados de realizarlas, en concordancia con el artículo 11 de la presente ley.

4. En todo caso, como mínimo, el informe de valoración de apoyos deberá consignar:

a) Los apoyos que la persona requiere para la comunicación y la toma de decisiones en los aspectos que la persona considere relevantes.

b) Los ajustes procesales y razonables que la persona requiera para participar activamente del proceso.

c) Las sugerencias frente a mecanismos que permitan desarrollar las capacidades de la persona en relación con la toma de decisiones para alcanzar mayor autonomía en las mismas.

d) Las personas que pueden actuar como apoyo en la toma de decisiones de la persona, para cada aspecto relevante de su vida, y en especial, para la realización de los actos jurídicos por los cuales se inició el proceso.

e) Un informe general sobre el proyecto de vida de la persona.

5. En el auto admisorio de la demanda se ordenará notificar a las personas que hayan sido identificadas como personas de apoyo en la demanda.

6. Recibido el Informe de valoración de apoyos, el Juez, dentro de los cinco (5) días siguientes, correrá traslado del mismo, por un término de diez (10) días a las personas involucradas en el proceso y al Ministerio Público.

7. Una vez corrido el traslado, el Juez decretará las pruebas que considere necesarias y convocará a audiencia para escuchar a la persona titular del acto jurídico, a las personas citadas en el auto admisorio y para practicar las demás pruebas decretadas, en concordancia con el artículo 34 de la presente ley.

8. Vencido el término probatorio, se dictará sentencia en la que deberá constar:

a) El acto o actos jurídicos delimitados por la sentencia que requieren el apoyo solicitado.

b) La individualización de la o las personas designadas como apoyo.

c) La delimitación de las funciones de la o las personas designadas como apoyo.

d) Los programas de acompañamiento a las familias cuando sean pertinentes y las demás medidas que se consideren necesarias para asegurar la autonomía y respeto a la voluntad y preferencias de la persona.

f) Las salvaguardias destinadas a evitar y asegurar que no existan los conflictos de interés o influencia indebida del apoyo sobre la persona.

9. Se reconocerá la función de apoyo de las personas designadas para ello. Si la persona designada como apoyo presenta dentro de los siguientes cinco (5) días excusa, se niega a ser designado como apoyo, o alega inhabilidad, se tramitará incidente para decidir sobre el mismo”.

ARTÍCULO 38. ADJUDICACIÓN DE APOYOS PARA LA TOMA DE DECISIONES PROMOVIDA POR PERSONA DISTINTA AL TITULAR DEL ACTO JURÍDICO. El artículo 396 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

“Artículo 396. En el proceso de adjudicación de apoyos para la toma de decisiones promovido por persona distinta al titular del acto jurídico se observarán las siguientes reglas:

1. La demanda solo podrá interponerse en beneficio exclusivo de la persona con discapacidad. Esto se demostrará mediante la prueba de las circunstancias que justifican la interposición de la demanda, es decir que a) la persona titular del acto jurídico se encuentra absolutamente imposibilitada para manifestar su voluntad y preferencias por cualquier medio, modo y formato de comunicación posible, y b) que la persona con discapacidad se encuentre imposibilitada de ejercer su capacidad legal y esto conlleve a la vulneración o amenaza de sus derechos por parte de un tercero.

2. En la demanda se podrá anexar la valoración de apoyos realizada al titular del acto jurídico por parte de una entidad pública o privada.

3. En caso de que la persona no anexe una valoración de apoyos o cuando el juez considere que el informe de valoración de apoyos aportado por el demandante es insuficiente para establecer apoyos para la realización del acto o actos jurídicos para los que se inició el proceso, el Juez podrá solicitar una nueva valoración de apoyos u oficiar a los entes públicos encargados de realizarlas, en concordancia con el artículo 11 de la presente ley.

4. El informe de valoración de apoyos deberá consignar, como mínimo:

a) La verificación que permita concluir que la persona titular del acto jurídico se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad y preferencias por cualquier medio, modo y

formato de comunicación posible.

b) Las sugerencias frente a mecanismos que permitan desarrollar las capacidades de la persona en relación con la toma de decisiones para alcanzar mayor autonomía en las mismas.

c) Las personas que pueden actuar como apoyo en la toma de decisiones de la persona frente al acto o actos jurídicos concretos que son objeto del proceso.

d) Un informe general sobre la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico que deberá tener en consideración, entre otros aspectos, el proyecto de vida de la persona, sus actitudes, argumentos, actuaciones anteriores, opiniones, creencias y las formas de comunicación verbales y no verbales de la persona titular del acto jurídico.

5. Antes de la audiencia inicial, se ordenará notificar a las personas identificadas en la demanda y en el informe de valoración de apoyos como personas de apoyo.

6. Recibido el informe de valoración de apoyos, el Juez, dentro de los cinco (5) días siguientes, correrá traslado del mismo, por un término de diez (10) días a las personas involucradas en el proceso y al Ministerio Público.

7. Una vez corrido el traslado, el Juez decretará las pruebas que considere necesarias y convocará a audiencia para practicar las demás pruebas decretadas, en concordancia con el artículo 34 de la presente ley.

8. Vencido el término probatorio, se dictará sentencia en la que deberá constar:

a) El acto o actos jurídicos delimitados que requieren el apoyo solicitado. En ningún caso el Juez podrá pronunciarse sobre la necesidad de apoyos para la realización de actos jurídicos sobre los que no verse el proceso.

b) La individualización de la o las personas designadas como apoyo.

c) Las salvaguardias destinadas a evitar y asegurar que no existan los conflictos de interés o influencia indebida del apoyo sobre la persona.

d) La delimitación de las funciones y la naturaleza del rol de apoyo.

e) La duración de los apoyos a prestarse de la o las personas que han sido designadas como tal.

f) Los programas de acompañamiento a las familias cuando sean pertinentes y las demás medidas que se consideren necesarias para asegurar la autonomía y respeto a la voluntad y preferencias de la persona.

9. Se reconocerá la función de apoyo de las personas designadas para ello. Si la persona designada como apoyo presenta dentro de los siguientes cinco (5) días excusa, se niega a aceptar sus obligaciones o alega inhabilidad, se tramitará incidente para decidir sobre el mismo”.

ARTÍCULO 39. VALIDEZ DE LOS ACTOS ESTABLECIDOS EN LA SENTENCIA DE ADJUDICACIÓN DE APOYOS. La persona titular del acto jurídico que tenga una sentencia de adjudicación de apoyos ejecutoriada para la celebración de determinados actos jurídicos deberá utilizar los apoyos allí estipulados en el momento de la celebración de dichos actos jurídicos como requisito de validez de los mismos.

En consecuencia, si la persona titular del acto jurídico lleva a cabo los actos jurídicos especificados en la sentencia de adjudicación de apoyos sin utilizar los apoyos allí estipulados, dichos actos jurídicos serán sancionables con nulidad relativa.

PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo no puede interpretarse como una obligación para la persona titular del acto jurídico, de actuar de acuerdo al criterio de la persona o personas que prestan el apoyo. En concordancia con lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 40 de la presente ley, los apoyos deben respetar siempre la voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico, así como su derecho a tomar riesgos y a cometer errores.

ARTÍCULO 40. PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. El Ministerio Público tendrá la obligación de velar por los derechos de las personas con discapacidad en el curso de los procesos de adjudicación judicial de apoyos y supervisará el efectivo cumplimiento de la sentencia de adjudicación de apoyos.

ARTÍCULO 41. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS APOYOS ADJUDICADOS JUDICIALMENTE. Al término de cada año desde la ejecutoria de la sentencia de adjudicación de apoyos, la persona o personas de apoyo deberán realizar un balance en el cual se exhibirá a la persona titular de los actos ejecutados y al Juez:

1. El tipo de apoyo que prestó en los actos jurídicos en los cuales tuvo injerencia.
2. Las razones que motivaron la forma en que prestó el apoyo, con especial énfasis en cómo estas representaban la voluntad y preferencias de la persona.

PARÁGRAFO. Quienes estén interesados en ser citados a participar de la gestión de apoyos deberán informar al Juez a más tardar diez (10) días hábiles antes del cierre del año del que trata el inciso anterior, a efectos de que el Juez les comunique la fecha de la audiencia. El no solicitar oportunamente la convocatoria, releva al Juez de la carga de citar al o a las personas interesadas, lo que no impide su participación en la audiencia.

ARTÍCULO 42. MODIFICACIÓN Y TERMINACIÓN DE LOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN JUDICIAL DE APOYOS. El artículo 587 de la Ley 1564 de 2012 quedará así:

“Artículo 587. Modificación y terminación de la adjudicación de apoyos. En cualquier momento, podrán solicitar la modificación o terminación de los apoyos adjudicados:

- a. La persona titular del acto jurídico;
- b. La persona distinta que haya promovido el proceso de adjudicación judicial y que demuestre interés legítimo podrá solicitar;
- c. La persona designada como apoyo, cuando medie justa causa;
- d. El juez de oficio.

El Juez deberá notificar de ello a las personas designadas como apoyo y a la persona titular del acto, si es del caso, y correrá traslado de la solicitud por diez (10) días para que estas se pronuncien al respecto.

En caso de no presentarse oposición, el Juez modificará o terminará la adjudicación de apoyos, conforme a la solicitud”.

ARTÍCULO 43. UNIDAD DE ACTUACIONES Y EXPEDIENTES. Cualquier actuación judicial relacionada con personas a quienes se les haya adjudicado apoyos será de competencia del Juez que haya conocido del proceso de adjudicación de apoyos.

Cada despacho contará con un archivo de expedientes inactivos sobre las personas a quienes se les haya adjudicado apoyos en la toma de decisiones del cual se pueden retomar las diligencias, cuando estas se requieran. En el evento de requerirse el envío al archivo general, estos expedientes se conservarán en una sección especial que permita su desarchivo a requerimiento del juzgado.

PARÁGRAFO. El expediente de quienes hayan terminado la adjudicación de apoyos, que no haya tenido movimiento en un lapso superior a dos (2) años, podrá ser remitido al archivo general. Un nuevo proceso de adjudicación de apoyos con posterioridad hará necesario abrir un nuevo expediente.

También será causa de archivo general la muerte de la persona.

## CAPÍTULO VI.

### PERSONAS DE APOYO.

ARTÍCULO 44. REQUISITOS PARA SER PERSONA DE APOYO. Para asumir el cargo de persona de apoyo se requiere:

1. Ser una persona natural mayor de edad o una persona jurídica.
2. Cuando la designación derive de un acuerdo de apoyos o una directiva anticipada, la simple suscripción y el agotamiento de las formalidades del mismo, cuando sean del caso, implicará que el cargo de persona de apoyo ha sido asumido.
3. Cuando la designación derive de un proceso de adjudicación de apoyos, la posesión se hará ante el juez que hace la designación.

ARTÍCULO 45. INHABILIDADES PARA SER PERSONA DE APOYO. Son causales de inhabilidad para asumir el cargo de persona de apoyo las siguientes:

1. La existencia de un litigio pendiente entre la persona titular del acto jurídico y la persona

designada como apoyo.

2. La existencia de conflictos de interés entre la persona titular del acto jurídico y la persona designada como apoyo.

ARTÍCULO 46. OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS DE APOYO. Las personas de apoyo tienen las siguientes obligaciones:

1. Guiar sus actuaciones como apoyo conforme a la voluntad y preferencias de la persona titular del acto.

2. Actuar de manera diligente, honesta y de buena fe conforme a los principios de la presente Ley.

3. Mantener y conservar una relación de confianza con la persona a quien presta apoyo.

4. Mantener la confidencialidad de la información personal de la persona a quien presta apoyo.

5. Las demás que le sean asignadas judicialmente o acordadas entre la persona titular del acto y la persona de apoyo.

6. Comunicar al juez y al titular del acto jurídico todas aquellas circunstancias que puedan dar lugar a la modificación o terminación del apoyo, o que le impidan cumplir con sus funciones.

ARTÍCULO 47. ACCIONES DE LAS PERSONAS DE APOYO. Entre las acciones que pueden adelantar las personas de apoyo para la celebración de actos jurídicos están los siguientes, sin perjuicio de que se establezcan otros adicionales según las necesidades y preferencias de cada persona:

1. Facilitar la manifestación de la voluntad y preferencias de la o el titular del acto jurídico para la realización del mismo, habiendo discutido con la persona las consecuencias o implicaciones de sus actos.

2. Facilitar la comprensión de un determinado acto jurídico a su titular.

3. Representar a la persona en determinado acto jurídico.
4. Interpretar de la mejor manera la voluntad y las preferencias de la persona titular del acto jurídico, en los casos en que esta se encuentre absolutamente imposibilitada para interactuar con su entorno por cualquier medio.
5. Honrar la voluntad y las preferencias de la o el titular del acto jurídico, establecida a través de una directiva anticipada.

ARTÍCULO 48. REPRESENTACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DEL ACTO. La persona de apoyo representará a la persona titular del acto solo en aquellos casos en donde exista un mandato expreso de la persona titular para efectuar uno o varios actos jurídicos en su nombre y representación.

En los casos en que no haya este mandato expreso y se hayan adjudicado apoyos por vía judicial, la persona de apoyo deberá solicitar autorización del juez para actuar en representación de la persona titular del acto, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

2. Que la persona de apoyo demuestre que el acto jurídico a celebrar refleja la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de la persona titular del acto.

ARTÍCULO 49. FORMAS DE APOYO QUE NO IMPLICAN REPRESENTACIÓN. Las personas de apoyo podrán llevar a cabo las siguientes acciones, siempre y cuando estén contempladas en el acuerdo de apoyos, en la directiva anticipada o en la sentencia de adjudicación de apoyos, sin que las mismas impliquen actos de representación:

1. Asistir y hacer recomendaciones a la persona titular del acto en relación con el acto jurídico a celebrar.
2. Interpretar la expresión de voluntad y preferencias de la persona titular del acto jurídico en la realización del mismo.
3. Cualquier otra forma de apoyo que se establezca por medio del acuerdo de apoyos, la directiva anticipada o en la sentencia de adjudicación de apoyos.

ARTÍCULO 50. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS DE APOYO. La responsabilidad de las personas de apoyo, frente a sus funciones como apoyo, será individual solo cuando en su actuar hayan contravenido los mandatos de la presente ley, las demás normas civiles y comerciales vigentes en Colombia, o hayan ido en contravía manifiesta de las indicaciones convenidas en los acuerdos de apoyo, las directivas anticipadas o la sentencia de apoyos, y por ello se hayan causado daños al titular del acto jurídico o frente a terceros.

Las personas de apoyo no serán responsables por los daños personales o financieros de la persona titular del acto jurídico siempre y cuando hayan actuado conforme a la voluntad y preferencias de la persona.

## CAPÍTULO VII.

### ACTOS JURÍDICOS SUJETOS A REGISTRO.

ARTÍCULO 51. ACTOS JURÍDICOS QUE INVOLUCREN BIENES SUJETOS A REGISTRO. Para efectos de publicidad a terceros, los actos jurídicos que involucren bienes sujetos a registro deberán contar con una anotación de que el acto en cuestión fue realizado utilizando apoyos, independientemente del mecanismo para la celebración de apoyos que se utilice.

## CAPÍTULO VIII.

### RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.

ARTÍCULO 52. VIGENCIA. Las disposiciones establecidas en esta ley entrarán en vigencia desde su promulgación, con excepción de aquellos artículos que establezcan un plazo para su implementación y los artículos contenidos en el Capítulo V de la presente ley, los cuales entrarán en vigencia veinticuatro (24) meses después de la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 53. PROHIBICIÓN DE INTERDICCIÓN. Queda prohibido iniciar procesos de interdicción o inhabilitación, o solicitar la sentencia de interdicción o inhabilitación para dar inicio a cualquier trámite público o privado a partir de la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 54. PROCESO DE ADJUDICACIÓN JUDICIAL DE APOYOS TRANSITORIO. Hasta tanto entren en vigencia los artículos contenidos en el Capítulo V de la presente ley, el juez de

familia del domicilio de la persona titular del acto jurídico puede determinar de manera excepcional los apoyos necesarios para una persona mayor de edad cuando se encuentre absolutamente imposibilitada para expresar su voluntad y preferencias por cualquier medio, siempre que sea necesario para garantizar el ejercicio y la protección de los derechos de la persona titular del acto.

El proceso de adjudicación judicial de apoyos transitorio será promovido por una persona con interés legítimo y que acredite una relación de confianza con la persona titular del acto.

El juez, por medio de un proceso verbal sumario, determinará la persona o personas de apoyo que asistirán a la persona titular del acto jurídico, teniendo en cuenta la relación de confianza, amistad, parentesco o convivencia entre estos y la persona titular. La sentencia de adjudicación de apoyos fijará el alcance de los apoyos teniendo en cuenta las normas establecidas en la presente ley, al igual que el plazo del mismo, el cual no podrá superar la fecha final del periodo de transición.

La persona titular del acto jurídico podrá oponerse a la adjudicación judicial de apoyos en cualquier momento del proceso.

**ARTÍCULO 55. PROCESOS DE INTERDICCIÓN O INHABILITACIÓN EN CURSO.** Aquellos procesos de interdicción o inhabilitación que se hayan iniciado con anterioridad a la promulgación de la presente ley deberán ser suspendidos de forma inmediata. El juez podrá decretar, de manera excepcional, el levantamiento de la suspensión y la aplicación de medidas cautelares, nominadas o innominadas, cuando lo considere pertinente para garantizar la protección y disfrute de los derechos patrimoniales de la persona con discapacidad.

**ARTÍCULO 56. PROCESO DE REVISIÓN DE INTERDICCIÓN O INHABILITACIÓN.** En un plazo no superior a treinta y seis (36) meses contados a partir de la entrada en vigencia del Capítulo V de la presente ley, los jueces de familia que hayan adelantado procesos de interdicción o inhabilitación deberán citar de oficio a las personas que cuenten con sentencia de interdicción o inhabilitación anterior a la promulgación de la presente ley, al igual que a las personas designadas como curadores o consejeros, a que comparezcan ante el juzgado para determinar si requieren de la adjudicación judicial de apoyos.

En este mismo plazo, las personas bajo medida de interdicción o inhabilitación podrán

solicitar la revisión de su situación jurídica directamente ante el juez de familia que adelantó el proceso de Interdicción o inhabilitación. Recibida la solicitud, el juez citará a la persona bajo medida de interdicción o inhabilitación, al igual que a las personas designadas como curadores o consejeros, a que comparezcan ante el juzgado para determinar si requieren de la adjudicación judicial de apoyos.

En ambos casos, el juez de familia determinará si las personas bajo medida de interdicción o inhabilitación requieren la adjudicación judicial de apoyos, de acuerdo a:

1. La voluntad y preferencias de las personas bajo medida de interdicción o inhabilitación, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley. Por lo anterior, la participación de estas personas en el proceso de adjudicación judicial de apoyos es indispensable so pena de la nulidad del proceso, salvo las excepciones previstas en la presente ley.

2. El informe de valoración de apoyos, que deberá ser aportado al juzgado por cualquiera de los citados a comparecer según lo dispuesto en el presente artículo, en el plazo que el juez disponga, y en todo caso, antes de la fecha señalada para comparecer ante el juzgado. En caso de que los citados a comparecer aporten más de un informe de valoración de apoyos, el juez deberá tener en consideración el informe más favorable para la autonomía e independencia de la persona, de acuerdo a la primacía de su voluntad y preferencias, así como las demás condiciones establecidas en el artículo 13 de la presente ley.

El informe de valoración de apoyos deberá consignar, como mínimo:

a) La verificación que permita concluir, cuando sea el caso, que aún después de haber agotado todos los ajustes razonables y apoyos técnicos disponibles, la persona bajo medida de interdicción o inhabilitación se encuentra imposibilitada para manifestar su voluntad y preferencias por cualquier medio posible.

b) Los apoyos que la persona requiere para la comunicación y la toma de decisiones en su vida diaria; o en lo relacionado al manejo financiero, salud y demás aspectos relevantes, en caso de que la persona se encuentre imposibilitada para manifestar su voluntad y preferencias por cualquier medio.

- c) Los ajustes que la persona requiera para participar activamente en el proceso.
  - d) Las sugerencias frente a mecanismos que permitan desarrollar las capacidades de la persona en relación con la toma de decisiones para alcanzar mayor autonomía e independencia en las mismas.
  - e) Las personas que han fungido o pueden fungir como apoyo en la toma de decisiones de la persona, para cada aspecto relevante de su vida.
  - g) La aprobación de la valoración de apoyos por parte de la persona bajo medida de interdicción o inhabilidad. En aquellos casos en que la persona bajo medida de interdicción o inhabilidad se encuentre imposibilitada para manifestar su voluntad y preferencias por cualquier medio posible, le corresponderá al juez aprobar dicha valoración de apoyos.
3. La relación de confianza entre las personas bajo medida de interdicción o inhabilidad y la o las personas que serán designadas para prestar apoyo en la celebración de actos jurídicos.
4. Las demás pruebas que el juez estime conveniente decretar.
5. Una vez vencido el término para la práctica de pruebas, el juez escuchará a los citados y verificará si tienen alguna objeción. Posteriormente, el juez procederá a dictar sentencia de adjudicación judicial de apoyos, la cual deberá:
- a) Hacer claridad frente a la adjudicación de apoyos en relación con los distintos tipos de actos jurídicos.
  - b) Designar la o las personas de apoyo y sus respectivas funciones para asegurar el respeto a la voluntad y preferencias de la persona.
  - c) Oficiar a la Oficina de Registro del Estado Civil para que anule la sentencia de interdicción o inhabilitación del registro civil.
  - d) Emitir sentencia en lectura fácil para la persona con discapacidad inmersa en el proceso, explicando lo resuelto.
  - e) Ordenar la notificación al público por aviso que se insertará una vez por lo menos en un diario de amplia circulación nacional, señalado por el juez.

f) Ordenar los programas de acompañamiento a las familias, en el caso de que resulten pertinentes.

g) Disponer las demás medidas que el juez considere necesarias para asegurar la autonomía y respeto a la voluntad y preferencias de la persona, en particular aquellas relacionadas con el manejo de patrimonio que se hubiesen establecido en la sentencia de interdicción sujeta a revisión.

PARÁGRAFO 1o. En caso de que el juez considere que las personas bajo medida de interdicción o inhabilitación no requieren de la adjudicación judicial de apoyos, la sentencia deberá consignar esta determinación y los motivos que la fundamentan. Asimismo, oficiará a la Oficina de Registro del Estado civil para que anule la sentencia de interdicción o inhabilitación del registro civil correspondiente. Una vez la sentencia se encuentre en firme, las personas quedarán habilitadas para acceder a cualquiera de los mecanismos de apoyo contemplados en la presente ley.

PARÁGRAFO 2o. Las personas bajo medida de interdicción o inhabilitación anterior a la promulgación de la presente Ley, se entenderán como personas con capacidad legal plena cuando la sentencia del proceso de revisión de la interdicción o de la inhabilitación quede ejecutoriada.

## CAPÍTULO IX.

### DEROGATORIAS, MODIFICACIONES Y DISPOSICIONES FINALES.

ARTÍCULO 57. modifíquese el artículo 1504 del Código Civil, que quedará así:

“Artículo 1504. Incapacidad absoluta y relativa. Son absolutamente incapaces los impúberes. Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores púberes. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes. Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos”.

ARTÍCULO 58. Modifíquese el artículo 784 del Código Civil, que quedará así:

“Artículo 784. Incapaces poseedores. Los que no pueden administrar libremente lo suyo no necesitan de autorización alguna para adquirir la posesión de una cosa mueble, con tal que concurren en ello la voluntad y la aprehensión material o legal; pero no pueden ejercer los derechos de poseedores, sino con la autorización que competa. Los infantes son incapaces de adquirir por su voluntad la posesión, sea para sí mismos, o para otros”.

ARTÍCULO 59. Modifíquese el ordinal 2 contenido en el artículo 62 del Código Civil, que quedará así:

Modifíquese el inciso 1 del artículo 68 de la Ley 1564 de 2012, que quedará así:

“Artículo 68. Sucesión procesal. Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador”.

ARTÍCULO 60. Modifíquese el artículo 2346 del Código Civil, que quedará así:

“Artículo 2346. Responsabilidad por daños causados por impúberes. Los menores de 12 años no son capaces de cometer delito o culpa; pero de los daños por ellos causados serán responsables las personas a cuyo cargo estén dichos menores, si a tales personas pudieren imputárseles negligencia”.

ARTÍCULO 61. DEROGATORIAS. Quedan derogados los numerales 5 y 6 contenidos en el artículo 22 de la Ley 1564 de 2012; el ordinal 3 del artículo 127, el ordinal 2 del artículo 1061 y el ordinal 3 del artículo 1068 de la Ley 57 de 1887; los artículos 1o a 48, 50 a 52, 55, 64 y 90 de la Ley 1306 de 2009, el artículo 6o de la Ley 1412 de 2010; el inciso 1 del artículo 210 del Código General del Proceso; el parágrafo 1 del artículo 36 de la Ley 1098 de 2006 y las demás normas que sean contrarias a esta ley.

ARTÍCULO 62. El Gobierno nacional, en un plazo máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá emitir los decretos reglamentarios con el fin de cumplir las medidas ordenadas en el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 que permitan garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

ARTÍCULO 63. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación”.

## I. DEMANDA

1. El ciudadano Edier Esteban Manco Pineda afirma que la Ley 1996 de 2019 es inconstitucional al no haber sido aprobada como ley estatutaria conforme a los artículos 14, 152 y 153 de la Constitución Política. Desarrolla los siguientes argumentos.

1. El ciudadano argumenta que la Ley 1996 de 2019 regula integralmente derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, y en ese orden, debió ser tramitada por el legislador como una Ley Estatutaria, observándose para ello todos los requisitos dispuestos en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política. Afirma que la ley atacada fue tramitada y aprobada como ley ordinaria sin respetarse lo dispuesto en el literal a) del artículo 152. Manifiesta que el derecho fundamental al reconocimiento a la personalidad jurídica, concretamente, el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas en condiciones de discapacidad es un contenido que debe regularse a través de una ley estatutaria, con el objeto de que cumpla con garantías de mayor rigor constitucional, como lo son la aprobación con mayoría absoluta de los miembros del Congreso y el control automático de la Corte Constitucional.

1. El actor expresa que cada uno de los títulos dispuestos en la Ley 1996 de 2019 demuestra con claridad que se trata de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental (capacidad jurídica de las personas con discapacidad) y de la regulación de los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se puede ejercer el derecho a la personalidad jurídica. En palabras del demandante, la Ley 1996 “(...) detalla, con precisión, cada uno de los aspectos básicos del o de los mismo, desde lo más simple, hasta lo más detallado, desde los principios, la forma de ejercer la personalidad y/o capacidad jurídica, hasta los procedimientos para su protección. Incluso es una ley que modifica desde el artículo 61 lo relativo a la interdicción del Código General del Proceso”.<sup>2</sup>

1. El actor solicita a la Corte declarar la inexecutable la totalidad de la Ley 1996 de 2019 por no haber sido aprobada por el procedimiento adecuado dispuesto en la Constitución Política.

## I. INTERVENCIONES

1. En el proceso de la referencia se recibieron 19 intervenciones de distintas entidades, tanto estatales, privadas e internacionales en calidad de amicus curiae, así como de ciudadanos independientes. Para su consulta detallada se pueden revisar en el Anexo I a esta sentencia.

Interviniente

Argumentos

Solicitud

Ministerio de Educación Nacional – Instituto Nacional para Sordos

Falta de especificidad y suficiencia.

No se identificaron los contenidos de la Ley ni las razones por las cuales deben tramitarse por ley estatutaria.

La Ley no se refiere al núcleo fundamental del derecho a la capacidad legal.

Inhibición

Exequible

Ministerio de Salud y Protección Social

Ausencia de razones claras, ciertas, pertinentes y suficientes.

No se regula de forma absoluta, integral o completa del derecho fundamental a la personalidad jurídica

Inhibición

Exequible

Defensoría del Pueblo

Ausencia de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Las materias que regula la ley no hacen parte del núcleo esencial del derecho a la personalidad jurídica, sino solo un atributo concreto frente a una población específica.

Inhibición

Exequible

Ministerio de Justicia

No regula de forma integral un derecho fundamental, solo establece los mecanismos que facilitan su ejercicio.

Exequible

Laboratorio de Derechos Económicos Sociales y Culturales

No expone razones suficientes.

La Ley regula las acciones afirmativas, los ajustes razonables y los apoyos necesario para permitir el ejercicio del derecho a la capacidad jurídica. (C-035 de 2015).

Exequible

Inexequibilidad diferida

Cristián Fernando Aponte

La norma acusada no regula ni trata aspectos sobre el núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica contenido en el artículo 14 constitucional, más bien, entiéndase que la capacidad legal que regula la ley es uno de los atributos de la personalidad jurídica, y para el caso particular, trata sobre las personas en situación de discapacidad que son mayores de edad

Exequible

María Alejandra Suárez Saldarriaga

La Ley regula un aspecto esencial para el ejercicio de la capacidad legal y establece de manera exhaustiva los procedimientos, recursos, medios, asistencia, instrumentos judiciales y extra judiciales para proteger el derecho fundamental del ejercicio de la capacidad legal

Inexequible

Instituto JO Clemente de Brasil

Desarrolla argumentos generales sobre el contenido de la Ley 1996 de 2019. No se refiere al cargo sobre reserva de ley estatutaria.

Exequible

Secretaria General del Órgano de Revisión de la Ley de Salud Mental de Argentina

Desarrolla argumentos generales sobre el contenido de la Ley 1996 de 2019. No se refiere al cargo sobre reserva de ley estatutaria.

Exequible

Universidad Autónoma de Bucaramanga - Clínica Jurídica e Interés Público y Derechos Humanos

La Ley no afecta los elementos esenciales y estructurales del derecho fundamental a la personalidad jurídica.

Inhibición

Exequible

Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social - PAIIS

La demanda no desarrolla el contenido del derecho fundamental ni los requisitos jurisprudenciales sobre la reserva de ley estatutaria.

La ley siguió el trámite legislativo adecuado porque no pretendía regular exhaustivamente el derecho fundamental a la personalidad jurídica. El objeto de la ley es armonizar la ley interna con los estándares internacionales CDPD

Inhibición

Exequible

Red Vallecaucana de Organizaciones de y para personas con discapacidad - Redis Valle

La Ley 1996 de 2019 no regula de manera detallada y general un derecho fundamental.

Exequible

Grupo de Acciones Públicas – Universidad Icesi

Ausencia de especificidad y suficiencia del cargo formulado.

Declarar inconstitucional la totalidad de la Ley 1996 de 2019, es una medida regresiva.

Los contenidos de la ley no cumplen con los requisitos para la reserva de ley estatutaria.

Inhibición

Exequible

Fundación MEEM

Desarrolla argumentos generales sobre el contenido de la Ley 1996 de 2019.

Exequible

Grupo de Acciones Públicas – Universidad del Rosario

Ausencia de suficiencia y especificidad.

Inhibición

Exequible

Federación de Discapacidad del Valle

Desarrolla argumentos generales sobre el contenido de la Ley 1996 de 2019. No regula el

núcleo de un derecho fundamental.

Exequible.

Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público – Universidad de Ibagué

La Ley 1996 no regula asuntos estructurales, ni tampoco de forma detallada y completa un derecho fundamental.

Exequible

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Ausencia de razones ciertas, pertinentes, específicas y suficientes de la demanda.

Las modificaciones de los códigos con competencia del legislador ordinario. La reserva de ley estatutaria es restrictiva. La Ley 1996 no regula el núcleo esencial del derecho a la personalidad jurídica.

Inhibición

Exequible

Juanita Goebertus – Representante a la Cámara

Ausencia de especificidad y suficiencia del cargo presentado en la demanda.

La Ley 1996 establece unos mecanismos para levantar las barreras que pueden enfrentar las personas con discapacidad para ejercer su derecho a la capacidad legal, en ese orden de ideas, no regula de manera exhaustiva el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica.

Inhibición

## Exequible

### I. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para fallar de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. Asimismo, pidió que, en caso de proferir una sentencia de fondo, se declare exequible la Ley 1996 de 2019.

Por un lado, manifestó que la demanda no cumplió con los requisitos de especificidad y suficiencia, puesto que se basó en la formulación de un cargo genérico de inconstitucionalidad, sin exponer las razones específicas por las cuales cada norma en concreto, específicamente, su contenido material, debía tramitarse como ley estatutaria.

Por otro lado, consideró que tampoco se satisficieron los requisitos de claridad, certeza y pertinencia, al haber asumido que la Ley 1996 de 2019 reguló de manera integral, completa y sistemática el derecho fundamental consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política. A su parecer, se aludió indistintamente al “derecho fundamental a la capacidad jurídica”, como uno de los atributos de la personalidad, y al “derecho fundamental de la autonomía personal, personalidad jurídica y/o capacidad plena”, sin haber logrado explicar de manera clara y comprensible el concepto de violación propuesto.

Por el contrario, en su opinión, el objeto de la ley demandada es limitado, pues con aquella normatividad se buscó “establecer un régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad, que sea armónico con los distintos marcos normativos elaborados a partir de una comprensión específica de la discapacidad con fundamento en la cual se exige, de tiempo atrás, una regulación consistente”<sup>3</sup>.

Explicó que, de admitirse que la Ley 1996 de 2019 regula un derecho fundamental, se debería tener en cuenta que lo habría hecho de manera restringida, al no haber incorporado los distintos aspectos fijados en todas las disposiciones aplicables; “[e]ntre ellas, la CDPD y su ley aprobatoria (Ley 1346 de 2009), sin mencionar las normas relativas al reconocimiento de la personalidad y de la capacidad jurídica”<sup>4</sup>.

Con fundamento en lo anterior, consideró que la Corte Constitucional debía declararse inhibida para pronunciarse de fondo.

Ahora bien, en caso de que la Corte decidiera entrar a estudiar el tema de fondo, aseveró que el problema jurídico a estudiar debía ser el siguiente: “¿El trámite y la expedición de la Ley 1996 de 2019, ‘Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad’, desconoció los artículos 14, 152, y 153 de la Constitución Política, porque se aprobó como una ley ordinaria y no como una ley estatutaria?”<sup>5</sup>. Al respecto, afirmó que, al aplicar el criterio de interpretación restrictivo, se ponía en evidencia que el trámite y la expedición de la Ley 1996 de 2019 no desconocieron los artículos 14, 152 y 153 de la Constitución Política; sino que, por el contrario, observó la regla general que se mantiene en favor del Legislador ordinario.

## I. COMPETENCIA

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política.

### Cuestiones previas

1. El demandante presentó solo un cargo dirigido contra la Ley 1996 de 2019, según el cual la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y los mecanismos de apoyo a través de los cuales se regula su ejercicio, es una materia que debe ser regulada por una ley estatutaria (art. 152 y 153 de la CP), en virtud de que se trata de un asunto integral y esencial de un derecho fundamental.

1. La mayoría de los intervinientes solicitaron a la Corte que se declare inhibida para fallar por ausencia de cumplimiento de los requisitos para la presentación de la demanda. Concretamente, insistieron que el cargo formulado por el actor no cumple con los requisitos de suficiencia y especificidad ya que, (i) los argumentos son abstractos y generales y no

desarrolla el contenido de del derecho fundamental a la personalidad jurídica (art. 14 CP), (ii) no explica y desarrolla cuáles de los requisitos de la jurisprudencia relacionados con la reserva de ley estatutaria que fueron desconocidos por el legislador y (iii) se limita a afirmar que la Ley 1996 de 2019 regula todo lo concerniente al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas en condiciones de discapacidad, pero no explica cuál es su núcleo esencial y la regulación estructural que se hace.

Subsidiariamente, pidieron a la Corte que la Ley 1996 de 2019 sea declarada constitucional, en la medida en que la norma no regula de manera completa y detallada el derecho fundamental a la personalidad jurídica, ni tampoco restringe o limita el ejercicio del derecho a la capacidad jurídica, sino todo lo contrario, su pretensión es eliminar obstáculos para que las personas con discapacidad puedan participar de la realización de actos jurídicos de forma directa e independiente.

3.1. La minoría de las intervenciones coadyuvaron a los planteamientos del ciudadano demandante.

1. Con sustento en lo anterior, la Sala Plena procederá primero a evaluar la aptitud de la demanda y el cargo formulado por el ciudadano, toda vez que la mayoría de los intervinientes presentaron preocupaciones sobre la ausencia de razones claras, ciertas, suficientes, específicas y pertinentes. Una vez agotado este análisis preliminar, la Sala desarrollará unas consideraciones generales relacionadas con el concepto y alcance de la cláusula constitucional sobre la reserva de ley estatutaria, con el fin de analizar el cargo de inconstitucionalidad propuesto.

Aptitud del cargo formulado en la demanda relacionado con la reserva de ley estatutaria.  
Reiteración jurisprudencial.

1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos que deben observarse en la formulación de una demanda de inconstitucionalidad.<sup>6</sup> Concretamente las acciones de constitucionalidad requieren tres elementos fundamentales: “(1) debe referir con precisión el

objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto” (art. 2, Decreto 2067 de 1991).<sup>7</sup>

El primero de estos elementos (el objeto demandado) exige el deber del ciudadano de indicar inequívocamente la norma o apartes de la norma que a su juicio considera son contrarios al ordenamiento constitucional.<sup>8</sup> Este requisito incluye revisar, por ejemplo, la vigencia de la norma que se ataca, la eventual presencia de una cosa juzgada y la necesidad de identificar una proposición jurídica completa o realizar la integración de la unidad normativa de ser procedente. Estos dos últimos asuntos serán analizados por esta providencia más adelante.

El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe observar, a su vez, tres condiciones mínimas: (i) “el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas” (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (ii) “la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas”<sup>9</sup> y (iii) exponer las razones por las cuales las disposiciones normativas demandadas violan la Constitución, las cuales deberán ser, al menos, “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.<sup>10</sup>

Dichas características, que debe reunir el concepto de violación, formulado por quien demanda la norma, fueron definidas por la Corte. En cuanto al requisito de la claridad, indicó esta Corporación, que el mismo se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación, que permita al lector la comprensión del contenido en su demanda.<sup>11</sup> La condición de certeza, por su lado, exige al actor presentar cargos contra una proposición jurídica real, existente y que tenga conexión con el texto de la norma acusada, y no una simple deducción del demandante.<sup>12</sup> La exigencia de especificidad hace alusión a que el demandante debe formular, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan, pues exponer motivos vagos o indeterminados impediría un juicio de constitucionalidad.<sup>13</sup> En cuanto a la pertinencia, la Corte ha establecido que la misma se relaciona con la existencia de reproches basados en la confrontación del contenido de una norma superior con aquel de la disposición demandada, por lo cual no puede tratarse de argumentos de orden legal o doctrinario, o de puntos de vista subjetivos del accionante.<sup>14</sup> Con respecto a la suficiencia, ésta guarda relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la

constitucionalidad de la disposición atacada, logrando así que la demanda tenga un alcance persuasivo.<sup>15</sup>

1. La Sala Plena considera que la demanda es apta para ser estudiada de fondo, toda vez que, a diferencia de lo que afirman varios de los intervinientes, se cumple todos los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia, como se expondrá a continuación.

1. En primer lugar, el demandante identificó con claridad el objeto de la demanda, al señalar que la Ley 1996 de 2019 debió ser tramitada conforme a los requisitos constitucionales dispuestos para las leyes estatutarias, en razón a que “(...) regula de manera exhaustiva el derecho fundamental a la capacidad jurídica y sus mecanismos de protección de las personas en situación de discapacidad mayores de edad por una ley ordinaria”.<sup>16</sup> Igualmente precisó los contenidos constitucionales que considera vulnerados, y que, según el demandante, se trata de contenidos que deben ser regulados a través de una ley de mayor jerarquía como lo son las leyes estatutarias. Sobre este punto desarrolla el derecho fundamental a la personalidad jurídica establecido en el artículo 14 de la Constitución.

1. En segundo lugar, aunado a lo anterior, el actor señaló las normas constitucionales que considera infringidas: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, artículo 14 y las materias y el trámite legislativo de las leyes estatutarias, artículos 152 y 153, respectivamente).

1. En tercer lugar, el ciudadano presentó los contenidos normativos de las disposiciones constitucionales, así como expuso razones por las cuales la Ley 1996 de 2019 desconoce la Constitución Política al no haberse tramitado bajo los lineamientos de una ley estatutaria.

1. En línea con lo anterior, la demanda expone razones claras y ciertas. En efecto, el demandante desarrolló una argumentación comprensible sobre lo que él estima contrario a la Constitución. Al respecto, argumentó que la Ley 1996 de 2019 debió obedecer a los procedimientos especiales de una ley estatutaria en la medida en que regula todo lo relacionado con el contenido y alcance del derecho fundamental a la capacidad jurídica de las personas en condiciones de discapacidad. De tal forma, según el demandante, al establecerse todo lo concerniente al núcleo esencial del ejercicio de un derecho, la Ley 1996 debía haber sido tramitada y aprobada con las reglas especiales de una ley estatutaria. Con base en lo anterior, se evidencia que el demandante desarrolla una argumentación clara, en la medida en que tienen un hilo conductor y explica tanto los contenidos de la Constitución que considera vulnerados, como los contenidos de la Ley 1996, para demostrar que debió haber sido aprobada a través de un trámite de ley estatutaria. Así, también, los cargos con ciertos, en razón a que el actor demanda una norma vigente y concreta sobre la cual expone una vulneración constitucional específica.

1. Del mismo modo, las razones que expone el demandante generan una mínima duda sobre la constitucionalidad de la Ley 1996 de 2019, y por tanto, el cargo cuenta con razones específicas y suficientes. La Sala Plena encuentra que los argumentos expuestos por el ciudadano para fundamentar el cargo sobre el desconocimiento de la ley estatutaria cumplen con los requisitos de especificidad y suficiencia, toda vez que, por una parte, el ciudadano formuló un cargo concreto contra una norma de rango legal que se encuentra vigente y lo contrastó con el contenido constitucional. Por otra parte, en el escrito de la demanda el actor describe algunos de los contenidos objeto de regulación de la Ley 1996 de 2019 para demostrar que “regula de manera completa y exhaustiva el derecho fundamental a la autonomía personal, personalidad jurídica y/o a la capacidad plena, mediante una ley ordinaria, es decir, una ley que no es la adecuada constitucionalmente para contener el peso del o los derechos fundamentales antes citados y los mecanismos para su protección”.<sup>17</sup> Adicionalmente, el demandante explicó por qué el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas en condiciones de discapacidad, a su juicio, debió ser regulado a través de una ley de rango estatutario.

Es cierto, como lo argumentaron algunos intervinientes, que el ciudadano no propuso un

artículo concreto, sino planteó el cargo de desconocimiento de la reserva de ley estatutaria sobre todo del cuerpo normativo. Esto no es razón suficiente para inadmitir el cargo, dado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido y estudiado de fondo demandas presentadas contra la integralidad de leyes por el mismo cargo que hoy se formula.

Al respecto, la Corte ha estudiado de fondo varias demandas que se han presentado de forma global contra una ley por considerarse violatoria de la reserva de ley estatutaria (C-145 de 1994, C-055 de 1995, C-247 de 1995, C-374 de 1997, C-193 de 1994, C-035 de 2015). Por ejemplo, en la sentencia C-035 de 2015<sup>18</sup>, los demandantes plantearon un cargo de reserva de ley estatutaria contra toda la Ley 1680 de 2013 “Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones”.<sup>19</sup> Consideraron que los asuntos que regula tienen una relación directa e inescindible con el derecho a la igualdad del artículo 13 de la Constitución. En aquella oportunidad, la Sala Plena señaló que el cargo específico y suficiente y analizó de fondo el cargo contra toda la ley.<sup>20</sup> Como puede verse aquella normativa regulaba un asunto específico -acceso a la información y comunicación de las personas con discapacidad visual- y no diferentes materias.

La Corte también recordó en esta providencia que el principio *pro actione* implica que “(...) el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado; en tal medida, ‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.’”<sup>21</sup>

De manera que la presentación “global” de la demanda por el cargo por presunto desconocimiento de la cláusula del artículo 152 de la Constitución, no es razón suficiente para inadmitir este tipo de reclamos. Además, la Ley 1996 de 2019 regula contenidos todos relacionados con el derecho a la capacidad jurídica, de manera que no se trata de un cuerpo

normativo con asuntos de diferente naturaleza o temáticas, sobre los cuales se deba exigir al ciudadano precisar cuáles son aquellos que alega como derechos fundamentales, por ejemplo. La Corte en sentencia C-260 de 2016, 22 o más reciente en la sentencia C-465 de 2020,<sup>23</sup> resolvió inhibirse ante demandas de inconstitucionalidad que formularon como cargos la violación de la reserva de ley estatutaria contra la integralidad de leyes (Ley 1765 de 2015 y Ley 1098 de 2006, respectivamente) que regulan asuntos de todo tipo y desde distintas perspectivas. En estos casos, es claro que el actor tiene una carga adicional y es precisar qué normas específicamente cumplen con las condiciones para ser consideradas bajo reserva de ley estatutaria según las relaciones con el derecho fundamental.

De esa forma, lo que se debe examinar son las razones que expone el demandante sobre el y los contenidos de la misma ley que ataca y su relación con las materias que deben aprobarse bajo los lineamientos más rigurosos que exige una ley estatutaria.

1. Finalmente, la Sala Plena considera que la demanda también expone razones pertinentes para sustentar el cargo, pues el reproche se sustenta en el contenido de normas de carácter superior, como lo son los artículos 14, 152 y 153 de la Constitución, invoca jurisprudencia constitucional sobre el contenido del derecho a la personalidad jurídica, y todo ello, lo contrasta con la Ley 1996. De esa forma, se evidencia que el ciudadano no acude a opiniones personales o doctrinales abstractas, sino argumentos de naturaleza constitucional.

1. En cuanto a los argumentos de algunos intervinientes que afirmaron que el actor había omitido explicar los requisitos que se exigen jurisprudencialmente para establecer si una ley que regula materias de derechos fundamentales, debe ser tramitada como ley estatutaria,<sup>24</sup> la Sala estima que el actor sí mencionó dentro de sus argumentos al menos dos de estos requisitos, como lo son, la intervención del núcleo esencial de un derecho fundamental y la regulación “integral y exhaustiva” del derecho a la capacidad jurídica de las personas en condiciones de discapacidad.

Ahora bien, exigirle al ciudadano realizar el juicio riguroso sobre la procedencia de la reserva de ley estatutaria es una carga que no le corresponde, y en cambio, en el escrito de la

demanda se advierten razones que la Sala estima suficientes para generar una mínima duda sobre la presunta inconstitucionalidad de la Ley 1996 de 2019 por el cargo formulado. Recuérdese que la acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública y que el principio pro actione exige al juez constitucional no someter a un “escrutinio excesivamente riguroso” el examen de los requisitos de la demanda y preferir “una decisión de fondo antes que una inhibitoria”,<sup>25</sup> de tal forma que se garantice la participación ciudadana en asuntos constitucionales, así como el acceso a un recurso judicial efectivo.

1. Con todo lo anterior, se observa que la demanda cumple con los requisitos mínimos para ser admitida y analizada de fondo por la Corte Constitucional.

#### I. Problemas jurídicos y consideraciones de la Corte

1. Una vez establecida la aptitud de la demanda objeto de análisis, la Sala procederá a establecer si la Ley 1996 de 2019 fue tramitada en desconocimiento de la reserva de ley estatutaria dispuesta en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, en tanto, según el actor, regula integralmente un derecho fundamental, como lo es el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas mayores de edad en condiciones de discapacidad. Para dar respuesta a este interrogante, se estudiará la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado el concepto y alcance de la reserva de ley estatutaria, y luego, desde el análisis del derecho fundamental objeto de regulación, establecer si se cumple con los requisitos jurisprudenciales de la reserva de ley estatutaria.

Cláusula de reserva de leyes estatutarias en materia de derechos fundamentales (literal a del artículo 152 CP). Reiteración jurisprudencial.

1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia constante y pacífica relacionada con el contenido y alcance de la reserva de ley estatutaria.<sup>26</sup> El constituyente consagró un sistema normativo jerárquico que supone varias categorías de leyes que se distinguen del tipo de materias que regulan y del trámite legislativo que debe

agotarse.<sup>27</sup> En el caso de las leyes estatutarias, se eligieron materias que son de relevancia constitucional, cuya estabilidad es trascendental,<sup>28</sup> y sobre las cuales se requiere un debate democrático más exigente, y por tanto, se contempló un trámite de aprobación riguroso.<sup>29</sup> En palabras de la Corte:

“La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.

La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan (...)”<sup>30</sup>

1. El artículo 152 de la Constitución establece que “mediante leyes estatutarias, el Congreso regulará las siguientes materias: a) derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) administración de justicia; c) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) estados de excepción; f) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley (...)”.<sup>31</sup> En la misma línea, el artículo 153 establece los requisitos mínimos para el trámite y la aprobación de este tipo de leyes: (i) “la aprobación, modificación o derogación (...) exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”; (ii) “deberá efectuarse dentro de una sola legislatura” y (iii) el trámite comprende la revisión previa de la Corte Constitucional.<sup>32</sup>

1. En lo relacionado con el literal (a) del artículo 152, es decir, los “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, la Corte ha establecido que es una norma de interpretación restrictiva y de aplicación excepcional, toda vez que no puede vaciarse la facultad del legislador ordinario.<sup>33</sup> Al recordar las

sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte recordó que “las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria”.<sup>34</sup> Del mismo modo, ha señalado que este tipo de leyes no fueron creadas en el ordenamiento “con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”.<sup>35</sup>

1. Conforme a lo anterior, la Corte empezó a desarrollar ciertos criterios que muestran cuándo una materia relacionada con derechos fundamentales debe ser regulada a través de una ley estatutaria, so pena de ser inconstitucional por un vicio de competencia.<sup>36</sup> Afirmó que los asuntos objeto de regulación estatutaria no dependen de la denominación que le dé el legislador al cuerpo normativo, sino a su contenido material. Señaló que la exigencia del trámite de ley estatutaria “debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho”, pues en realidad “toda la legislación de manera más o menos lejana, se encuentra vinculada con los derechos fundamentales”.<sup>37</sup> De esa forma, la interpretación de cuándo una materia debe ser regulada vía ley estatutaria debe ser restrictiva y excepcional:

“(…) en razón a la amplitud de temas que recoge la reserva de ley estatutaria, la jurisprudencia ha sido uniforme en establecer que la misma debe interpretarse de forma restrictiva. De lo contrario, se vaciaría de competencia al Legislador ordinario. Este criterio cobra particular relevancia en el ámbito de la regulación de los derechos y deberes fundamentales, pues es evidente que toda norma se refiere directa o indirectamente al ejercicio o restricción de un derecho fundamental. Así, este Tribunal ha enfatizado en que no todo evento ligado a los derechos fundamentales debe ser tramitado mediante ley estatutaria. Igualmente, que la identificación del trámite al que está sujeta la norma se hace a partir del contenido material de las disposiciones y no de su identificación formal”.<sup>38</sup>

1. Así, por ejemplo, la Corte aseguró que si una norma legal “contiene cláusulas que afecten, restrinjan, limiten o condicionen el núcleo esencial de derechos fundamentales, el trámite de ley estatutaria no puede evadirse”.<sup>39</sup> En el caso de las materias que se regulan a través de

Códigos, se ha señalado que, sin duda, varios de ellos regulan asuntos de derechos fundamentales, tales como el Código Penal, el Código Civil, el Código de la Infancia y la adolescencia; sin embargo, la misma Carta autoriza al Congreso para expedir por vía ordinaria toda clase de estatutos que, por regla general, son leyes ordinarias.<sup>40</sup> De ese modo, tan solo deberán regularse por ley estatutaria aquellas disposiciones que afecten el núcleo esencial de un derecho fundamental, como pasó en la sentencia C-620 de 2001,<sup>41</sup> en la cual la Corte resolvió que la acción de habeas corpus debía ser tramitada a través de una ley estatutaria, por tanto, declaró inconstitucional las disposiciones de la Ley 600 de 2000 que la regulaban, y lo demás lo dejó incólume.<sup>42</sup>

1. Sobre el concepto del “núcleo esencial” de un derecho fundamental, la Corte lo ha entendido como “(...) aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría. Igualmente, se ha dicho que el núcleo esencial se refiere a los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho, para hacer referencia a aquella parte del contenido del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección”.<sup>43</sup>

La Corte también ha establecido que se desarrollan aspectos importantes del núcleo esencial de un derecho fundamental cuando se desarrollan los principios básicos que rigen su ejercicio y “la definición de las prerrogativas básicas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos”.<sup>44</sup>

1. De esa forma, cuando el legislador asume la tarea de regular de manera “integral, estructural o completa (...) un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de

comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más puede lo menos, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.”<sup>45</sup>

1. La Corte ha aclarado que aquel requisito de integralidad y sistematicidad de la regulación del derecho fundamental que cumplen las leyes estatutarias implica que “debe referirse a los elementos estructurales del derecho, es decir, (...) (i) a las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos, (ii) a los principios que guían su ejercicio –cuando haya lugar, y (iii) a las excepciones a su régimen de protección y otras limitaciones de orden general”.<sup>46</sup>

1. En ese orden de ideas, la Corte ha advertido que las leyes estatutarias tienen una doble función (a) asegurar que el legislador “integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute”<sup>47</sup> y (b) “establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador”.<sup>48</sup>

1. Con fundamento en el desarrollo jurisprudencial, mediante sentencia C-646 de 2001<sup>49</sup> la Corte recogió las reglas jurisprudenciales que desarrollaron los criterios para determinar si un asunto está o no sometido a la reserva de ley estatutaria, en lo relativo al literal (a) del artículo 152, y que se han reiterado hasta la jurisprudencia más reciente (véase, por ejemplo sentencias C-035 de 2015, C-818 de 2011, C-370 de 2019, C-127 de 2020): (i) que se trate de un derecho de naturaleza fundamental, (ii) que la regulación sea integral, completa y sistemática, (iii) que las disposiciones regulen de forma directa el núcleo esencial del derecho

fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura,<sup>50</sup> (iv) que la regulación desarrolle elementos estructurales que impliquen una afectación al derecho, como límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que interfieran el núcleo esencial del derecho y (v) la reserva también aplica cuando se “trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental”.<sup>51</sup> De manera que es necesario que en cada derecho fundamental se realice un ejercicio de interpretación de sus contenidos para delimitar cuáles deben ser regulados por este tipo de ley especial y cuáles podrían estar a cargo del legislador ordinario.

1. En lo relacionado con “los procedimientos y recursos para su protección” (literal a, art. 152 CP), la Corte ha establecido que se trata de herramientas para hacer efectivos los derechos fundamentales, de tal modo no hacen parte de la estructura esencial del derecho, y en consecuencia, “pueden o no ser desarrollados en una misma ley estatutaria”.<sup>52</sup> La regulación estatutaria de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales solo se activa cuando éstos sirven para la protección directa de ellos y son necesarios e indispensables para su realización efectiva.<sup>53</sup> De tal modo, al tratarse de mecanismos judiciales, solo aquellos que son reforzados y están dirigidos a la protección directa e inmediata.<sup>54</sup>

1. En conclusión, las leyes expedidas por el Congreso de la República, en su gran mayoría, se relacionan con la garantía y respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política. Esto es apenas un cumplimiento de las obligaciones constitucionales dentro del Estado Social de Derecho. Sin embargo, no todas las leyes que tengan estos contenidos deben ser tramitadas a través del proceso legislativo cualificado de las leyes estatutarias acorde con el literal (a) del artículo 152 de la CP. La jurisprudencia constitucional ha establecido con claridad unos requisitos necesarios que deben estudiarse al momento de evaluar cuándo una ley o materia debe ser regulada a través de ley estatutaria. El juez constitucional deberá analizar cada caso y establecer si hay una afectación al núcleo esencial del derecho fundamental objeto de regulación, así como, si se pretende regular de forma integral su alcance, contenidos y principios para hacer posible su ejercicio real y efectivo.

## ANÁLISIS DEL CARGO

### El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

1. El Título II “De los Derechos, las garantías y los deberes”, en el Capítulo 1 “De los derechos fundamentales”, se encuentra consagrado el artículo 14 de la Constitución Política el cual dispone “[t]oda persona tiene derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica”. La Corte desde muy temprano tuvo la oportunidad de iniciar la interpretación constitucional de esta disposición. En la sentencia T-485 de 1992<sup>55</sup> dijo que el derecho a la personalidad jurídica “(...) presupone toda una normatividad jurídica, según la cual todo hombre por el hecho de serlo tiene derecho a ser reconocido como sujeto de derechos, con dos contenidos adicionales: titularidad de derechos asistenciales y repudio de ideologías devaluadoras de la personalidad, que lo reduzcan a la simple condición de cosa. (...) Debe en consecuencia resaltarse que este derecho, confirmatorio del valor de la sociedad civil regimentada por el derecho, es una formulación política básica, que promueve la libertad de la persona humana; y que proscribe toda manifestación racista o totalitaria frente a la libertad del hombre. (...) Este derecho fundamental a la personalidad jurídica que consagró el Constituyente de 1991 es más una declaración de principio, que acoge a la persona en lugar del individuo, como uno de los fundamentos esenciales del nuevo ordenamiento normativo”.<sup>56</sup>

1. En el mismo sentido, en la sentencia C-109 de 1995<sup>57</sup> la Corte señaló que este derecho fundamental no implica solo la capacidad de toda persona para participar en el tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones, sino también “comprende la posibilidad que todo ser humano tiene de ostentar determinados atributos que constituyen su esencia, por lo que este derecho fundamental comprende también las características propias de la persona”.<sup>58</sup> Los atributos de la personalidad jurídica permiten a toda persona actuar en sociedad de acuerdo al proyecto de vida elegido, así como conocer su historia e identidad en la comunidad donde se desarrolla. Los atributos son el nombre, el domicilio, el estado civil, el patrimonio, la nacionalidad y la capacidad. Según la Corte “No puede haber personas a quienes se les niegue la personalidad jurídica, ya que ello equivaldría a privarles de capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones”.<sup>59</sup>

1. En cuanto a la capacidad jurídica, concretamente, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se trata de “la aptitud legal para adquirir derechos y ejercerlos”, lo que implica garantizar la participación de una persona en la sociedad a través de la realización de actos jurídicos que generen efectos para sí o terceros involucrados. En palabras de la Corte, al tratarse de un asunto financiero, sostuvo:

“En el campo de las relaciones jurídicas que se traban entre los particulares, tiene especial relevancia el artículo 14 de la Constitución, el cual consagra el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica como una verdadera garantía de la persona natural para que goce de la capacidad jurídica o de la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, no sólo de contenido extrapatrimonial sino también de carácter económico, lo que implica una integración potencial a la vida negocial y al tráfico jurídico de una sociedad. Así pues, esta Corporación ha dicho que “el Estado no entrega una dádiva ni entrega un privilegio a la persona cuando le reconoce como sujeto de derecho, con las consecuencias jurídicas que ello comporta”, pues es indudable que al individuo le debe ser posible participar en la vida social y económica no sólo a la hora de concretar sino de configurar algunos aspectos básicos del régimen económico. En este orden de ideas, no puede haber personas a quienes se les niegue la personalidad jurídica, ya que ello equivaldría a privarles de la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones (...) Por consiguiente, todas las personas tienen vocación para ejercer su capacidad jurídica en cualquier actividad lícita, lo que incluye la actividad bancaria”.<sup>60</sup>

1. Como lo explica de manera precisa la sentencia C-182 de 2016<sup>61</sup> la capacidad jurídica tiene dos acepciones: la de goce y la de ejercicio. La primera hace referencia a ser titular de un derecho, a disfrutar de él; mientras que la segunda, implica practicar el derecho, utilizarlo o realizar actos jurídicos que permitan su disfrute. La Corte concluyó en esta oportunidad que la capacidad de goce es “(i) es una cualidad, no un derecho ni un estatus; (ii) actúa como centro unificador y centralizador de las diversas relaciones jurídicas que conciernen al individuo; (iii) es general y abstracta, ya que representa la posibilidad de ser titular de derechos aunque no se llegue a ejercer alguno; (iv) está fuera de la voluntad humana y del comercio, porque no puede ser objeto de contratos o negocios jurídicos”.<sup>62</sup> La capacidad de ejercicio, por su parte, “habilita a la persona para ejercer directamente la titularidad de sus

derechos, sin que medie una voluntad de un tercero o sin que se requiera la autorización de la ley para ello. En palabras más concretas, la capacidad de ejercicio es la aptitud que tiene una persona para ejercer autónoma e independientemente sus derechos. || Así pues, la capacidad jurídica, o sea, la capacidad para ser titular de derechos subjetivos patrimoniales, la tiene toda persona sin necesidad de estar dotada de voluntad reflexiva; en cambio, la capacidad de obrar está supeditada a la existencia de esa voluntad”.<sup>63</sup>

1. En términos de la legislación civil, para la existencia y validez de un acto jurídico, se requiere de la capacidad legal de una persona, no solo la de goce, sino también la de ejercicio. El Código Civil establece que “para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1) que sea legalmente capaz (...) la capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra” (art. 1502). Luego, se reconoce que toda persona es legalmente capaz, “excepto aquellas que la ley declara incapaces” (art. 1503).

1. Una vez definido el contenido y alcance del derecho fundamental a la personalidad jurídica establecido en el artículo 14 de la Constitución Política, y específicamente el atributo de la capacidad, se procederá a describir la Ley 1996 de 2019 para ver su relación con su núcleo esencial y poder determinar si aquella debía ser tramitada y aprobada conforme los lineamientos de una ley estatutaria.

La Ley 1996 de 2019 “por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”

1. Continuando las ideas anteriores, el artículo 1504 del Código Civil establecía: “Son absolutamente incapaces las personas con discapacidad mental, los impúberes y sordomudos que no pueden darse a entender. || Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. || Son también incapaces los menores adultos que no han obtenido habilitación de edad y los disipadores que se hallen bajo interdicción. Pero la

incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes. || Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos”. (Los apartes subrayados fueron derogados por el artículo 57 de la Ley 1996 de 2019.)

Esta disposición consagra la “incapacidad legal”, la cual “consiste fundamentalmente en la restricción de la posibilidad de intervenir en el comercio jurídico (...) es de carácter excepcional, porque la regla general en materia civil es la de que toda persona es hábil para ejercer sus derechos y para realizar cualesquier actos jurídico lícito”.<sup>64</sup> Para casos de incapacidad legal absoluta el Código Civil y la Ley 1306 de 2009 prohibieron la ejecución de todo acto jurídico y previeron la necesidad de actuar siempre a través de un representante legal, denominado “guardador”, el cual era designado a través de un proceso de interdicción.

1. Las personas con discapacidad mental eran consideradas incapaces absolutos, la declaración de interdicción de una persona se hacía a través de un proceso de jurisdicción voluntaria regulado por el Código General del Proceso (arts. 577 al 586) y la Ley 1306 de 2009 “Por la cual se dictan normas para la protección de las personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”. Esta Ley estableció todo el régimen de guardas a favor de las personas con discapacidad mental. Este nuevo régimen, a diferencia de lo que se establecía en el texto original del Código Civil, desde una perspectiva de la dignidad humana y la igualdad, reconoció que las personas con discapacidad mental eran sujetos de derechos y obligaciones.

1. En el mismo año de la Ley 1306, el Congreso aprobó la Convención de Naciones Unidas para los derechos de las personas con discapacidad a través de la Ley 1346 de 2009, la cual establece en su artículo 12 que las personas con discapacidad tienen derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones.

1. Posteriormente, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, dispuso en su artículo 21: “El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, en alianza con el Ministerio Público y las comisarías de familia y el ICBF, deberán proponer e implementar ajustes y reformas al sistema de interdicción judicial de manera que se desarrolle un sistema que favorezca el ejercicio de la capacidad jurídica y la toma de decisiones con apoyo de las personas con discapacidad, conforme al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas”.

1. La Ley 1996 de 2019 derogó expresamente los artículos 1° al 48, 50 al 52, 55, 64 y 90 de la Ley 1306 de 2009. Es decir, todo lo referente a la guarda e interdicción de las personas entendidas como incapaces absolutos o relativos por presentar alguna discapacidad mental. Dentro de esta nueva normativa, los cambios más relevantes son los siguientes: (i) elimina del ordenamiento civil la incapacidad legal absoluta por discapacidad mental, dejando solo a los impúberes como sujetos incapaces absolutos; (ii) deroga el régimen de guardas e interdicción para las personas en condiciones de discapacidad mental, cognitiva o intelectual; (iii) presume la capacidad de goce y ejercicio para todas las personas con discapacidad; (iv) establece dos mecanismos que facilitan a las personas con discapacidad manifestar su voluntad y preferencias en el momento de tomar decisión con efectos jurídicos: (a) acuerdos de apoyos y (b) adjudicación judicial de apoyos; y (v) regula las directivas anticipadas, como una herramienta para las personas mayores de edad en las que se manifiesta la voluntad de actos jurídicos con antelación a los mismos.

1. Los antecedentes legislativos de esta Ley<sup>65</sup> demuestran que este nuevo régimen de apoyos es el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado establecidas en el artículo 12 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, la interpretación realizada por el Comité del tratado a través de la Observación General No. 1 (2014) y la recomendación realizada concretamente a Colombia, mediante informe del año 2016 del mismo organismo internacional.<sup>66</sup> En el contexto del proyecto de ley y su exposición de motivos, se puso de presente que la capacidad de ejercicio ha sido

históricamente restringida a la población con discapacidad y que “la herencia de instituciones del derecho romano clásico, como la figura de interdicción, se han configurado como impedimentos para el reconocimiento del derecho al ejercicio de su capacidad jurídica, pues se desarrollan desde una perspectiva médico-rehabilitador, que solo se limita a señalar las carencias y lo necesario desde el ámbito médico para reconocerles como personas “normales”.<sup>67</sup>

1. En virtud del estándar internacional mencionado y la Ley Estatutaria 1618, el legislador asumió la obligación de reemplazar el actual régimen de sustitución de la voluntad (la interdicción), por un sistema de toma de decisiones con apoyos, que fue finalmente materializado con la Ley 1996 de 2019. En palabras del legislador:

“Por lo anterior, el proyecto responde tanto a las necesidades de personas con discapacidad que requieran apoyos leves, como a las de quienes requieran apoyos más intensos. En el primer caso, los apoyos leves pueden ser previstos por las mismas personas con discapacidad y sus redes de apoyo a través de los acuerdos de apoyo o en su defecto de las directivas anticipadas. En el caso de los apoyos más intensos, estos pueden ser solicitados incluso por una tercera persona con interés legítimo, y pueden llegar al punto de requerir que una persona de confianza interprete de la mejor manera la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad a través de un proceso judicial. Así, el proyecto responde a una realidad compleja en donde las personas con discapacidad pueden requerir apoyos distintos, dejando atrás la dicotomía entre personas con capacidad plena y “personas con discapacidad mental absoluta”. (...)

Este proyecto permite, con las medidas que implementa, que la persona con discapacidad pueda tomar decisiones y controle su propia vida y que la participación de terceros sea facilitando y apoyando la toma de decisiones, y no sustituyéndola. En este sentido, los dos mecanismos de realización de apoyos, así como la herramienta de las directivas anticipadas, permiten que la toma de decisiones con apoyos sea aplicable a personas que requieren distintos niveles de apoyos”.<sup>68</sup>

1. Conforme a lo anterior, a manera descriptiva, la Ley 1996 de 2019 se compone de nueve (9) capítulos. El Capítulo I establece todas las disposiciones generales referentes al objeto, la interpretación normativa, las definiciones, los principios, los criterios para establecer salvaguardias y la presunción de capacidad. El Capítulo II consagra los mecanismos para el ejercicio de la capacidad legal y para la realización de actos jurídicos, en los que vale la pena mencionar, (i) los acuerdos de apoyos y (ii) la adjudicación judicial de apoyos a través de un proceso de jurisdicción voluntaria (cuando lo solicita directamente el titular del acto jurídico), o a través de un proceso verbal sumario (cuando lo inicia una persona distinta al titular del acto jurídico). En este capítulo también se desarrollan los artículos que establecen cómo deben determinarse y realizarse la valoración de los apoyos. El Capítulo III desarrolla todo lo concerniente a los acuerdos de apoyos para la celebración de actos jurídicos (la designación, la duración, su modificación y terminación). El Capítulo IV define y desarrolla las Directivas Anticipadas. El Capítulo V regula todo lo referente a la adjudicación judicial de apoyos, artículos que modifican disposiciones del Código General del Proceso, principalmente. El Capítulo VI consagra las disposiciones sobre las personas que funge como apoyo; los requisitos, obligaciones inhabilidades, representación, responsabilidades, entre otros. El Capítulo VII establece un único artículo en el que contempla que los actos jurídicos que involucren bienes sujetos a registro deben contar con una anotación de que el acto en cuestión fue realizado utilizando apoyos. El Capítulo VIII establece el régimen de transición en relación con los procesos y declaraciones de interdicción vigentes al momento de la promulgación de la Ley 1996 de 2019. Finalmente, el Capítulo IX consagra las derogatorias, modificaciones y las disposiciones finales.

La expedición y aprobación de la Ley 1996 de 2019 no desconoció la reserva de ley estatutaria del literal a) del artículo 152 de la Constitución Política toda vez que no regula de forma integral y exhaustiva el núcleo esencial de un derecho fundamental

1. El demandante interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1996 de 2019 por considerar que desconoció los artículos 14, 152 y 153 de la Constitución. Argumentó que el derecho a la personalidad jurídica es un derecho de naturaleza fundamental, y en esa medida, la Ley debía haber sido tramitada y aprobada con mayorías calificadas y acorde con los lineamientos que deben observarse para las leyes estatutarias.

Sostuvo que este cuerpo normativo regula exhaustivamente el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad, y por lo mismo, no podía ser aprobado a través de una ley ordinaria.

1. Como fue expuesto en las consideraciones de esta providencia, la jurisprudencia constitucional de forma pacífica y reiterada ha establecido que el alcance de la reserva de ley estatutaria debe ser restrictivo y excepcional, y en ese orden de ideas, no toda regulación que trate materias de derechos fundamentales debe ser regulada por medio de una ley estatutaria. De esa forma, tratándose del literal a) del artículo 152, la Corte ha señalado que los criterios para determinar si un asunto está o no sometido a la reserva de ley estatutaria son los siguientes: (i) que se trate de un derecho de naturaleza fundamental, (ii) que la regulación sea integral, completa y sistemática, (iii) que las disposiciones regulen de forma directa el núcleo esencial del derecho fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura,<sup>69</sup> (iv) que la regulación desarrolle elementos estructurales que impliquen una afectación al derecho, como límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que interfieran el núcleo esencial del derecho y (v) la reserva también aplica cuando se “trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental”.<sup>70</sup>

1. La Sala Plena realizará la evaluación de la Ley 1996 de 2019 a la luz de cada uno de los criterios jurisprudenciales mencionados. Cabe advertir que este análisis se hará de forma global, en razón a que el demandante no dirigió su cargo a algún artículo o capítulo concreto.

36.1. Sin duda el reconocimiento de la personalidad jurídica es un derecho de naturaleza fundamental, consagrado en el artículo 14 de la Constitución. Del mismo modo, la jurisprudencia lo ha interpretado con la misma calidad iusfundamental, al contar con la funcionalidad de materializar la dignidad humana.<sup>71</sup> No obstante lo anterior, el contenido de este derecho fundamental incluye igualmente el reconocimiento de los atributos de la personalidad, estos son, el nombre, el domicilio, el estado civil, la nacionalidad, el patrimonio y la capacidad. La Sala observa que la Ley 1996 de 2019 se concentra únicamente en regular

lo referente al ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad, y no hace ninguna regulación concreta a los demás atributos de la personalidad. En efecto, el objeto de la Ley 1996 es el de “establecer medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal plena de las personas con discapacidad, mayores de edad, y al acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de la misma” (artículo 1º). Es decir, su cobertura se dirige a regular uno de los atributos de la personalidad a favor de un sector de la población, como sujeto de especial protección. Cabe recordar en este punto, que las leyes estatutarias no fueron creadas en el ordenamiento “con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales”, y en consecuencia, su interpretación y alcance debe ser restrictiva y excepcional.<sup>72</sup>

36.2. El objeto de la regulación de la Ley 1996, no es directamente el derecho fundamental, sino las herramientas a través de las cuales se pretende asegurar su ejercicio para una población específica. El propósito de esta Ley es el de establecer los mecanismos con los que se reemplaza del todo la figura de la interdicción civil, y se garantiza el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. En efecto, la voluntad del legislador fue la de “propender a eliminar las barreras que generan discriminación y marginalización, y asegurar los apoyos requeridos para que todas las personas con discapacidad puedan ejercer todos sus derechos, sin distinción alguna”.<sup>73</sup> Así, a pesar de que la materia de regulación está relacionada con derechos fundamentales, su objeto es la creación de herramientas para su efectivo ejercicio. Incluso, la principal modificación proviene del artículo 1504 del Código Civil, al eliminar del todo como “incapacidad legal”, la discapacidad, y en consecuencia, prohibir la interdicción.

36.3. La Ley 1996 de 2019 no tiene como finalidad afectar el núcleo esencial de un derecho fundamental, pues su materia de regulación se centra en “establecer medidas específicas para garantizar el derecho a la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad, al tiempo que determina el acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de esta”.<sup>74</sup> En virtud de esto, lo que hace la misma ley es adaptar o armonizar la ley civil a los estándares del modelo social de la discapacidad, y en consecuencia, prohíbe la interdicción e inhabilitación por discapacidad, crea el régimen de toma de decisiones con apoyos y modifica el Código Civil, el Código General del Proceso y la Ley de guardas (Ley 1609 de 2009), en lo pertinente. Con todo, se observa que se trata de establecer mecanismos para asegurar el ejercicio de la capacidad legal, materia que siempre ha sido regulada mediante leyes

ordinarias.

36.4. La Ley 1996 de 2019 no desarrolla elementos estructurales que impliquen límites, restricciones o excepciones que interfieran en el núcleo esencial del derecho fundamental, pues, por el contrario, lo que pretende la normativa es eliminar los obstáculos existentes y garantizar el ejercicio de la capacidad a través de mecanismos o herramientas acordes con los estándares internacionales de la discapacidad. Nótese que el núcleo esencial del derecho fundamental se encuentra reconocido a través de la Ley 1346 de 2009 (aprobatoria de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad) y Ley Estatutaria 1618 de 2013. De tal forma, la regulación no desarrolla elementos estructurales que interfieran en el núcleo esencial del derecho fundamental de la personalidad jurídica.

36.5. La Ley 1996 de 2019, como ya fue mencionado antes, se concentra en establecer un régimen de toma de decisiones con apoyo a favor de las personas con discapacidad mayores de edad. Es decir, el alcance de la regulación es limitado y dirigido a un sector de la población y a una faceta concreta del derecho a la personalidad jurídica (la capacidad). Por ende, la Sala estima que no se trata de una regulación completa, exhaustiva e integral.

En este punto cabe recordar que en la sentencia C-035 de 2015, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1680 de 2013<sup>75</sup> afirmó que no estaba sometida a reserva de ley estatutaria porque “no se trata de una regulación integral del derecho a la igualdad material y efectiva de las personas con discapacidad visual (...) lo cierto es que se trata de una ley que desarrolla la faceta de accesibilidad y eliminación de barreras dentro de un marco previamente definido por la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que sí contiene un desarrollo sistemático e integral de los derechos de las personas con discapacidad, con el propósito explícito de armonizar la legislación interna con los principios y reglas de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad del año 2006”.<sup>76</sup>

Bajo esta misma línea argumentativa, la Sala Plena considera que la Ley 1996 de 2019 materializa el cumplimiento de una obligación internacional del Estado correspondiente a crear los mecanismos adecuados y necesarios para garantizar la participación de las personas con discapacidad en el tráfico jurídico en igualdad de condiciones. Así, la Ley 1996 de 2019 desarrolla una faceta establecida en el artículo 21 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

1. Con fundamento en todo lo anterior, la Sala Plena encuentra que la Ley 1996 de 2019 no desconoce los mandatos constitucionales dispuestos en los artículos 14, 152 y 153 de la Constitución, relacionados con las materias que requieren para su regulación de reserva de ley estatutaria.

## Conclusiones

1. En esta providencia la Sala Plena analizó si de forma general la Ley 1996 de 2019 “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad” era contraria a lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política al haber sido expedida y aprobada como ley ordinaria, a pesar de regular el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad.

1. La Corte Constitucional recordó la jurisprudencia relativa a las condiciones que deben cumplirse para establecer si una materia debe ser sujeta al trámite y aprobación estatutaria. Advirtió que su interpretación es excepcional y restrictiva. En lo correspondiente al literal a) del artículo 152, la jurisprudencia ha establecido cinco criterios que deben analizarse para esta determinación, entre los cuales se debe definir si (i) se trata de un derecho de naturaleza fundamental, (ii) si la regulación es integral, completa y sistemática, (iii) las disposiciones regulan de forma directa el núcleo esencial del derecho fundamental, los aspectos inherentes al mismo, sus principios y estructura, (iv) la regulación desarrolla elementos estructurales que implican una afectación al derecho, como límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que interfieran el núcleo esencial del derecho y (v) se trata de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental.

1. En esta oportunidad, la Sala Plena encontró que la Ley 1996 de 2019 a pesar de que regula una de las aristas del derecho fundamental a la personalidad jurídica, como lo es la

capacidad de goce y ejercicio, incorpora medidas y mecanismos dirigidos a favor de las personas con discapacidad para el ejercicio de aquel derecho. Para lograrlo, elimina barreras legales como la interdicción y las reemplaza por un sistema de apoyos que permite a las personas con discapacidad tomar decisiones bajo su voluntad y preferencias. Con lo anterior, la Corte concluyó que en la regulación de la Ley 1996 de 2019 no se afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, y por tanto, el legislador no desconoció el mandato constitucional de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la EXEQUIBILIDAD de la Ley 1996 de 2019 “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad” por el cargo de reserva de ley estatutaria sobre la integralidad de la Ley.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

## ANEXO I – INTERVENCIONES

### 1. Federación de Discapacidad del Valle – FEDISVALLE – y Fundación MEEM – Soluciones Integrales

María Eugenia Escobar Mafla, presidente de la organización Federación de Discapacidad del Valle – FEDESVALLE – y de la Fundación MEEM – Soluciones integrales, intervino en el presente proceso con el objetivo de solicitar que se declarara exequible la Ley 1996 de 2019, sustentando su solicitud con base en los siguientes presupuestos.

Resaltó que, en su opinión, la Ley 1996 de 2019 se encuentra ajustada a las obligaciones internacionales previstas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad – CDPD –, habida cuenta que esta norma jurídica se encuentra fundamentada en la garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad sin ningún tipo de discriminación.

Indicó que las personas con discapacidad merecen unas condiciones de vida dignas y una igualdad de oportunidades en todos los aspectos y que la discriminación contra este grupo de personas, que se haga debido a su discapacidad, constituye una vulneración a su dignidad y al valor inherente del ser humano.

Señaló que “las personas en situación de discapacidad tienen una protección constitucional reforzada, de conformidad con los artículos 13 y 47 de la Carta, y a la luz de la Convención – entre otros instrumentos internacionales –, razón por la cual el Estado tiene el compromiso de adelantar acciones efectivas para promover el ejercicio pleno de sus derechos para evitar conductas, actitudes o tratos, conscientes o inconscientes, dirigidos a restringir derechos, libertades u oportunidades, sin justificación objetiva y razonable, u omisiones injustificadas en el trato especial a que tienen derecho estos sujetos y que tienen como consecuencia directa la exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad”<sup>77</sup>.

Agregó que la Corte Constitucional ha precisado, a través de su jurisprudencia, que las personas con discapacidad son sujetos plenos de derechos y beneficiarios de una especial protección constitucional y que la discapacidad debe ser afrontada desde una perspectiva holística, en el sentido de brindar a este grupo de personas las herramientas y apoyos necesarios para enfrentar las barreras físicas o sociales que limita sus posibilidades para desenvolverse y, así, superar dicha condición. Estimó que la anterior postura de la Corte Constitucional implica abandonar la visión de la discapacidad como una enfermedad.

Ahora bien, en relación con el argumento presentado por el demandante, consistente en que las normas acusadas resultan ser contrarias al artículo 151 de la Constitución Política de 1991, la interviniente estimó que “[d]e la exposición de motivos de la Ley 1996 de 2019, se puede observar que fue originada por algunos Representantes a la Cámara, el defensor del pueblo y otras firmas, en donde se tomó como premisa fundamental que la capacidad jurídica es la aptitud de una persona para adoptar decisiones jurídicamente válidas entablar relaciones contractuales vinculantes. La capacidad jurídica convierte a una persona en sujeto de Derecho y titular de derechos y obligaciones. La capacidad jurídica es especialmente

importante ya que afecta a todos los ámbitos vitales, desde la elección del domicilio, la decisión de contraer matrimonio o no y con quién, hasta la firma de un contrato de trabajo o la posibilidad de ejercer el derecho a voto. Esto indica, que, en el trámite del proyecto de ley, tanto en Senado como en cámara se estableció el concepto de capacidad jurídica como una aserción que permite la garantía de otros derechos para las personas con discapacidad. Por consiguiente, se puede concluir que se reconoció la obligación de crear salvaguardias o apoyos que permitan generar igualdad de derechos y oportunidades a este grupo población”<sup>78</sup>.

Agregó que la Ley 1996 de 2019 no tuvo un trámite especial ni una mayoría absoluta para ser aprobada, trámite que correspondería a las leyes ordinarias por no haberse previsto un trámite especial para estas. Adicionalmente, indicó que la referida ley no reglamenta el Congreso y sus Cámaras, así como tampoco las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el plan general de desarrollo, y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales; lo cual desvirtúa, a su parecer, el argumento presentado por el accionante.

Finalmente, aseveró que mediante la Ley 1996 de 2019 tampoco se regularon temas relacionados con los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y los estados de excepción; temáticas que deberían desarrollarse a través de la ley estatutaria, la cual no sólo tiene un trámite especial, sino que, también, tiene un control previo de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional anterior a la sanción presidencial. Con base en lo anterior, consideró que la Ley 1996 de 2019 no vulnera el artículo 152 de la Constitución Política.

Paula Marcela Iregui Parra, en calidad de supervisora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, Mery Cecilia Diez Vargas, directora de la Especialización en Derecho de Familia de la misma universidad, y María José Motta, Ingrid Liliana Palacios Ríos y Martín Perilla, como miembros activos del referido Grupo de Acciones Públicas, presentaron un escrito con la intención de intervenir en el presente proceso, para solicitar a la Corte

Constitucional que se declarara inhibida para pronunciarse por ineptitud de la demanda o que, subsidiariamente, se declarara exequible la totalidad de la Ley 1996 de 2019.

En primera medida, adujeron que la demanda no había cumplido con la carga argumentativa de los requisitos de suficiencia y especificidad, requeridos en un proceso de constitucionalidad de una ley, y mucho menos para que le sea aplicado el principio *pro actione*.

Al respecto, señalaron que para argumentar la falta de suficiencia de la demanda iban a tener en consideración las reglas jurisprudenciales sobre la aplicación de ley estatutaria de las que ha hablado la Corte Constitucional, para explicar por qué en el caso en concreto no se está frente a un supuesto de ley que debería ser tramitado por la ley estatutaria, sino que, por el contrario, es un caso que, si bien versa sobre derechos fundamentales, debe estar regulado por ley ordinaria, so pena de vaciar la autoridad del legislador ordinario.

En este sentido, afirmaron que el accionante falló al no haber dado ninguna razón para activar esta excepción, ya que solamente afirmó que la norma regula un derecho, lo cual no es razón suficiente para que el trámite deba ser diferente.

De otra parte, en relación con el segundo criterio que ha dado la Corte, el cual se refiere a que la ley estatutaria se definirá por su contenido material y no solamente por su nombre formal, se ha definido que las acciones que pretendan la declaración de inconstitucionalidad de una norma deben explicar una contradicción manifiesta con la Constitución. En su opinión, el accionante solamente afirmó que la personalidad jurídica es un derecho, pero no se refirió en ningún momento al contenido de la norma, ni a las razones por las que el asunto a regular en particular necesita un trámite estatutario.

Agregaron que, respecto del tercer criterio establecido por la Corte, tampoco hubo una explicación por parte del accionante que permitiera determinar que la Ley 1996 de 2019 regula el núcleo esencial de un derecho; contrario sensu, únicamente citó el artículo 14 de la Carta Política mediante el cual se consagró que la personalidad jurídica es un derecho, sin que esto signifique necesariamente que cualquier norma que esté relacionada con la capacidad deba ser estatutaria ni regular el núcleo del derecho.

Indicaron que el cuarto criterio señala que las regulaciones integrales de los derechos

fundamentales deben tener trámite estatutario; sobre lo cual, en su opinión, hubo una gran ausencia en la acción, pues esta no explicó las razones para afirmar que la ley demandada contiene una regulación integral de la personalidad jurídica y no solamente el establecimiento de ciertos mecanismos para el ejercicio de un derecho consagrado y desarrollado en otras normas.

Finalmente, resalaron que el accionante omitió explicar cuáles son los elementos estructurales que regula la ley para que se deba entender estatutaria; razón por la cual, la argumentación del demandante se circunscribió a indicar el nombre de la norma, sin hacer un análisis en lo referente al contenido y, mucho menos, en lo que respecta al derecho fundamental que consideró que desarrolló la misma, y que venía siendo desarrollada por la Ley 1306 de 2009 que fue tramitada también como ley ordinaria.

En este sentido, la acción no cumplió con el requisito de suficiencia, pues no solamente desconoció los criterios que la Corte ha dado para el análisis del trámite estatutario, sino que afirmó que se presuntamente se vulnera el artículo 152 de la Constitución. No obstante, no explicó de ninguna forma la relación directa entre la norma y el derecho fundamental de personalidad jurídica, ni tampoco las razones por las que el núcleo fundamental del derecho se desarrolla íntegra o estructuralmente en la Ley 1996; pues, como ha explicado la Corte, no cualquier regulación de un derecho debe tener un trámite estatutario.

Aseveraron que tampoco se logró demostrar que el enunciado exhiba un problema de validez constitucional y la manera en que la inexequibilidad de la ley le es atribuible como consecuencia jurídica; por consiguiente, debió entenderse que no se cumplió el requisito de especificidad. Consideraron que el actor “debió haber tomado en consideración aquellos requisitos o criterios bajo los cuales, la reserva de ley estatutaria debe ser aplicada, por excepción a leyes que versen sobre derechos fundamentales, pues como se indicó, toda ley o norma desarrollará en mayor o menor medida un derecho de esa naturaleza. Y en ese sentido, si se entendiera que cualquier desarrollo de un derecho fundamental debe ser regulado mediante ley estatutaria, solamente el legislador estatutario tendría la competencia para expedir leyes, dejando vacía la competencia del legislador ordinario para expedir las mismas”<sup>79</sup>.

Por ello, reiteraron que el accionante no desarrolló ningún argumento que permitiera concluir

que la Ley acusada cumple con todos los criterios jurisprudenciales respecto de cuándo debe aplicarse la ley estatutaria para derechos fundamentales; en otras palabras, planteó dos cargos sobre la violación de los artículos 152 y 153 sin brindar ningún tipo de argumentación que permitiera verificar dicha vulneración, pues, por el contrario, sólo se limitó a transcribir el enunciado literal de los artículos mencionados, sin hacer un análisis sobre la interpretación y alcance que la Corte ha dado al artículo 152.

De la misma manera, el accionante indicó que la Ley 1996 de 2019 vulnera el artículo 14 de la Constitución Política, a través del cual se estableció el derecho fundamental a la personalidad jurídica. No obstante, no expuso las razones o argumentos que permitieran entender por qué dicha ley vulnera aquel derecho, y tampoco indicó cuál o cuáles de los artículos que desarrollan de manera exhaustiva el derecho. “De hecho, a pesar de las acusaciones del accionante, el contenido de dicha ley se limita a desarrollar herramientas que le permitan a las personas con discapacidad mayores de edad, ejercer su derecho a la capacidad jurídica con apoyo, cuando lo requieran”<sup>80</sup>.

Por último, afirmaron que la aplicación del principio *pro actione* no es procedente en una acción de inconstitucionalidad que no ha cumplido con los requisitos mínimos exigidos y, por ende, bajo ningún motivo, la Corte podría “llenar de contenido las razones planteadas por el demandante cuando estas no son suficientes ni específicas”<sup>81</sup>.

A propósito, adujeron que la Ley demandada no debió tramitarse mediante ley estatutaria, en tanto la norma en cuestión no regula de manera integral, estructural y completa todos los aspectos sobre el derecho fundamental a la personalidad jurídica. A contrarios sensu, establece disposiciones puntuales y detalladas sobre las formas de acceso a la solicitud y obtención de apoyos formales, para las personas con discapacidad que así lo soliciten o requieran. Es decir, se trata de una normativa dispuesta para un grupo población específico y sobre un tema concreto que son los mecanismos para el ejercicio de su capacidad jurídica.

Indicaron que resultaba importante reforzar que, como lo ha expuesto de manera reiterada la jurisprudencia, no todas las normas que regulen derechos deben ser estatutarias, puesto que el carácter estatutario de las leyes es excepcional en el ordenamiento jurídico colombiano. De hecho, expusieron que, en un análisis inicial de las normas que regulan la situación de las personas con discapacidad, podría pensarse que, al igual que la Ley 1618 de 2013, la Ley

1996 de 2019 debe ser una ley estatutaria. No obstante, afirmaron que esa conclusión sería errada por cuanto que la naturaleza de estas leyes es disímil. Concluyeron que, “mientras el principal objeto de la Ley 1996 de 2019 es determinar la forma en que el ordenamiento entenderá la capacidad de las personas con discapacidad y su manera de ejercerla, lo cual no hace parte del núcleo esencial de los derechos, la Ley 1618 de 2013 sí regula y plasma de manera específica una amplia gama de derechos en cabeza de estas personas, lo cual justifica que se haya tramitado mediante reserva estatutaria a diferencia de lo que ocurre con la ley objeto de análisis en esta intervención”<sup>82</sup>.

Para concluir su intervención, expusieron que, respecto a las razones que dieron paso a la modificación plasmada en la Ley 1996 de 2019, consideraron que esta obedeció a un cambio de paradigma de la discapacidad de un modelo médico-rehabilitador a un modelo social, el cual dota a las personas con discapacidad de autonomía y reconoce su derecho a la autodeterminación en la toma de decisiones que los afecten o involucren. Manifestaron que el cambio de normatividad se dio a la luz de las obligaciones internacionales del Estado colombiano contenidas en la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad – CDPD –, un tratado internacional de derechos humanos que puede considerarse como el parámetro constitucional prevalente al ser parte del ordenamiento jurídico colombiano, a través del bloque de constitucionalidad.

Resaltaron que la CDPD “supera el enfoque de salud para abordar el tratamiento de la discapacidad desde el enfoque de derechos. Esto implica, dejar de considerar la persona con discapacidad como objeto de medidas asistenciales, de beneficencia o caridad y reconoce su condición de sujeto de derechos”<sup>83</sup>. En su opinión, la Ley 1996 de 2019 “hace un reconocimiento expreso de este enfoque de derechos toda vez que tiene como principales fundamentos el respeto de la dignidad inherente de las personas con discapacidad, la autonomía individual y el igual reconocimiento como persona ante la ley. Al mismo tiempo que reconoce a la persona con discapacidad como actor facultado para realizar actos jurídicos y crear relaciones jurídicas al considerarlas como titular de derechos y con capacidad de ejercer esos derechos”<sup>84</sup>.

Paula Andrea Cerón Arboleda, Manuel Alejandro Guevara Bocanegra, Dayana Holguín Lenis y Anny Pejendino Ortega, docente y estudiantes del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi, intervinieron para solicitar que la Corte Constitucional se declarara inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda o, subsidiariamente, se declarara la exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos.

En la primera parte de su escrito, afirmaron que “la solicitud de ‘declarar inexecutable en su totalidad’ la ley 1996 de 2019, es un retroceso en el sistema jurídico Colombiano frente a los derechos fundamentales reconocidos tanto en la Constitución Política de la República de Colombia de 1991 como en el derecho internacional, pues sería retrotraer los derechos de las personas con discapacidad, afianzando dichos estereotipos de asistencialidad de las personas con discapacidad, y de necesidad de limitar la autonomía de la voluntad de ésta población, evidenciando la concepción de la discapacidad como un problema que se debe solucionar anulando a la PCD y no como las barreras que la sociedad ha impuesto. Además, el sistema jurídico colombiano se ha caracterizado por la prevalencia de lo sustancial ante lo procesal, conforme a lo cual, sería totalmente arbitrario declarar la inexecutable de la ley 1996/19 argumentando un error de procedibilidad sin tener en cuenta el grave conflicto de derechos y principios que esto implicaría en el ordenamiento jurídico colombiano”<sup>85</sup>.

Por otro lado, indicaron que la presente acción pública de inconstitucionalidad no desarrolló con claridad las normas constitucionales que se consideran vulneradas y supuso que la Ley 1996 de 2019 viola todos los principios fundamentales de la Constitución Política y los valores que en ella se expresan como pilares fundamentales de la construcción de una sociedad que vela por el bienestar de sus ciudadanos, considerando que la ley debió realizarse mediante una ley estatutaria, no por una ley ordinaria.

Sin embargo, en su opinión, no se tuvo en cuenta que la Ley 1996 de 2019 contempla los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD –, internalizado en el orden jurídico para dar cumplimiento a los Tratados Internacionales ratificados por Colombia y recomendaciones del Comité de personas con discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas.

A propósito, manifestaron que el demandante expuso que la Ley vulnera el artículo 152 y 153 de la Constitución Política. No obstante, aseveraron que no estaban de acuerdo con dicha

posición, por lo siguiente:

“En primer lugar, la Ley 1996 no recorta o limita derechos fundamentales, por el contrario, otorga y protege los derechos consagrados en la CDPD en la medida en que estima la asignación de personas de apoyos, las cuales deberán operar con el consentimiento y voluntad de las personas con discapacidad, en caso de que la persona lo requiera. Por lo que, esta ley no afecta los derechos de las personas con discapacidad, en contraste a esto, garantiza a las personas el reconocimiento de su capacidad jurídica como un derecho fundamental y los mecanismos para hacerlo valer, de forma que no sufran de discriminación.

En segundo lugar, la Ley no ha aumentado sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho. Lo único que se hizo fue sustituir el régimen de capacidad legal y eliminar la interdicción para sustituirla por la figura de los apoyos (persona de apoyo), quienes pueden habilitarse por la persona con discapacidad de forma voluntaria ante un notario o por medio de demanda judicial; estas personas de apoyo solo serán obligatorias cuando haya imposibilidad absoluta por la persona con discapacidad de manifestar o expresar su voluntad, o cuando la persona de apoyo demuestre que es el mejor actuar para esta persona”<sup>86</sup>.

Con base en lo anterior, afirmaron que el Estado colombiano tiene el deber de cumplir su obligación con la CDPD y, para ello, debe tomar las medidas que allí se mencionan para la protección de estos derechos. Agregaron que, para el 2013, el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad dio respuesta a los exámenes presentados por el Estado sobre la situación de los derechos de esta población. Destacaron que dicho Comité encontró que el Estado estaba incumpliendo la CDPD por mantener vigente en la legislación la clasificación de las personas en capaces, incapaces relativos e incapaces absolutos, y por contemplar regímenes de voluntad sustituta en el caso de personas declaradas incapaces. Ello, por cuanto lo anterior terminaba negando el reconocimiento de la capacidad jurídica y los derechos a la igualdad y a la dignidad humana de las personas con discapacidad establecidos en la CDPD.

Explicaron que la anterior crítica se dio por la modificación del Código Civil por medio de la Ley 1306 de 2009, la cual reguló las medidas de interdicción e inhabilitación judicial para

personas con discapacidad mental absoluta o relativa. Especificaron que en dicha Ley se estableció que las personas consideradas legalmente interdictas, eran aquellas incapaces para celebrar actos negociables jurídicamente relevantes y, por ende, debían actuar por medio de un curador o representante, de manera que cualquier actuación realizada por personas declaradas interdictas debía considerarse nula.

Explicaron que la anterior situación hizo necesaria la adopción de una nueva ley de capacidad legal que tuviera en cuenta los principios de la Convención. Lo anterior, toda vez que, el artículo 21.2 de la Ley estatutaria 1618 de 2013 no especificaba cómo se iba a garantizar el ejercicio de la capacidad legal a las personas con discapacidad. Por el contrario, en este artículo sólo se afirma que las entidades del gobierno deben proponer e implementar ajustes y reformas al sistema de Interdicción judicial para favorecer el ejercicio de la capacidad jurídica y la toma de decisiones con apoyo de las personas con discapacidad, conforme al artículo 12 de la CDPD. Aun así, el Comité encontró que las mismas entidades del gobierno realizan asesorías a familias sobre cómo iniciar procesos de interdicción; hecho que, en su opinión, vulnera totalmente los derechos de las personas con discapacidad a tomar libremente sus decisiones.

Ahora bien, en relación con las subreglas sobre Reserva Estatutaria, refirieron que el artículo 152 de la Constitución Política, el cual da lugar a los debates sobre la reserva de ley estatutaria, es el punto de partida para abordar esta cuestión. Indicaron que, al hacer la revisión de la línea jurisprudencial citada por la Corte, era posible identificar la Sentencia C-226 de 1994, mediante la cual se especificó que las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta lo anterior, adujeron que es posible identificar que “la Ley 1996 de 2019, si bien busca mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad, al transformar la interdicción por acuerdos de apoyo, estos cambios no afectan a los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales, toda vez que su capacidad jurídica y autonomía, en ningún momento se ve afectada o aminorada”<sup>87</sup>. Agregaron que se debe recordar que la

Corte ha sostenido que se debe dar una interpretación restrictiva y no extensiva de la aplicación de este tipo de leyes cuando de derechos fundamentales se trate. En efecto, no toda norma que verse sobre derechos fundamentales ya sea que los permita, proteja, limite o restrinja, debe ser emitida mediante una ley estatutaria, pues en tal caso dejaría de ser una excepción para tratarse de la regla general en la expedición de leyes y normas. Por esa razón, las normas que sancionan la violación de derechos fundamentales, como las normas penales, no tienen esta categoría.

Reforzando el argumento anterior, aseveraron que se puede observar que la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-408 de 1994, estableció que “la exigencia de que se realice mediante dicha regulación mediante una ley estatutaria, debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho, ya que se dejaría, según interpretación contraria, a la ley ordinaria, regla general legislativa, sin la posibilidad de existir; toda vez que, se repite, de algún modo, toda la legislación de manera más o menos lejana, se encuentra vinculada con los derechos fundamentales”<sup>88</sup>.

Con fundamento en todo lo anterior, concluyeron que la demanda no cumplió con los requisitos de especificidad y suficiencia y que, por tanto, la Corte Constitucional no podía emitir un pronunciamiento de fondo.

## 1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

La señora Liliana Patricia Rojas Rojas, en calidad de miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, presentó una intervención con la finalidad de solicitar a la Corte Constitucional que se declarara inhibida para pronunciarse o que, en subsidio, declarara la exequibilidad de la Ley 1996 de 2019.

Como fundamento de su solicitud, afirmó que la demanda careció de argumentos certeros y contundentes que desvirtuaran la exequibilidad de la referida ley por dos razones fundamentalmente: (i) la ineptitud de la demanda; y (ii) la no existencia de la reserva estatutaria.

Respecto de la primera razón, señaló que la demanda no dio cumplimiento a las condiciones

exigidas a través del numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, por cuanto: (i) no cumplió el requisito de especificidad y suficiencia, al no haber expresado en la demanda las razones que la Corte debía tener en cuenta para entender cuáles son los supuestos contenidos normativos que debieron ser tramitados bajo el procedimiento de ley estatutaria, por haber realizado consideraciones subjetivas sin explicar cuál es el sentido y alcance de la violación formal que ameritaría la expulsión de la ley del ordenamiento jurídico colombiano; y (ii) no satisfizo el requisito de certeza y pertinencia, toda vez que, los argumentos del accionante partieron de una premisa errada, al haber entendido que las leyes ordinarias no pueden regular de “manera completa y exhaustiva el derecho fundamental a la autonomía personal, personalidad jurídica”, porque tampoco desarrolló los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia de reserva de ley estatutaria, y “la demanda no permitió entender cuáles eran las cuestiones constitucionales, es decir, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Constitución Política y de esa forma, amerite un pronunciamiento de la Corte Constitucional”<sup>89</sup>.

Agregaron que no existió un vicio en el proceso de formación de la ley, habida consideración que, el poder legislativo ejerció su competencia, reconocida a través del artículo 150 de la Constitución Política, al expedir la Ley 1996 de 2019, así como también al modificar diversas disposiciones del Código Civil y del Código General del Proceso y al derogar varias disposiciones de la Ley 1306 de 2009, “siguiendo la suerte del mismo trámite ordinario con que crearon las normas legales primigenias”<sup>90</sup>.

Estimaron que la ley bajo estudio no pretendió regular de forma integral, sistemática y completa, en otras palabras, no reguló de manera general los atributos de la personalidad jurídica, como lo son el nombre, el domicilio, la capacidad, la nacionalidad y el estado civil; por el contrario, su objetivo principal fue el de “establecer medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal de las personas con discapacidad, mayores de edad, y al acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de la misma”<sup>91</sup>, tal y como se estableció en su artículo 1.

Sostuvo que “[a] diferencia de lo que sostiene el demandante, mediante el trámite de ley estatutaria no es posible regular de forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales. Por el contrario, le corresponde al poder legislativo mediante trámite ordinario determinar cuáles son las diferentes condiciones en que se garantizará el

ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad como sujetos de especial protección y en consecuencia, enriquecer el contenido de este derecho con base en los desarrollos del bloque de constitucionalidad a la luz del art. 4 de constitucional (Sentencia C-6464/01, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)”<sup>92</sup>.

Resaltó que, inclusive, ya se había expedido la Ley Estatutaria 1618 de 2013 con anterioridad, “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, derechos dentro de los cuales ya se encontraban los del reconocimiento de la plena capacidad legal y acceso al sistema de apoyos, de conformidad con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD -. Así, afirmó que lo que la Ley 1996 de 2019 hizo fue desarrollar los derechos y deberes derivados de la capacidad legal reconocida mediante la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

Para concluir su intervención, manifestó que “la ley 1996 de 2019 tampoco generó restricciones que puedan afectar la estructura general del derecho, al contrario, bajo el modelo social de los derechos de personas con discapacidad en la ley se adoptaron una serie de medidas pertinentes para garantizar el acceso efectivo a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica para expresar su voluntad y preferencias, así como el deber de implementar salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con bloque de constitucionalidad”<sup>93</sup>.

## 1. Instituto Jô Clemente

Las señoras Daniela Machado Mendes, Deisiana Campos Paes y Stella Camlot Reicher, presentaron una intervención en representación del Instituto Jô Clemente, una organización sin fines de lucro de la sociedad civil que, desde 1961, “se ha dedicado a la inclusión, defensa y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, la prevención y promoción de su salud y el desarrollo de habilidades y potencial que favorecen la educación y el empleo con apoyo para personas con discapacidad intelectual”<sup>94</sup>. A través de su escrito hicieron aportes importantes para el estudio del presente caso, los cuales se resumirán a continuación.

En primera medida, manifestaron que al realizar un monitoreo sobre lo que sucedía con las personas con discapacidad al ser sometidas a un régimen de interdicción, encontraron que ésta figura no protege ni garantiza los derechos de este grupo de personas, sino, por el contrario, sirve como herramienta para vulnerar sus derechos fundamentales. De hecho, comprobaron que en más del 90% de los casos, las personas con discapacidad nunca hicieron uso de la interdicción para ningún propósito, excepto para los eventos en los que se buscaba consolidar un beneficio a nivel de salud o de seguridad social. Manifestaron que “[s]us relatos apuntan, por el contrario, a casos de abuso financiero, limitaciones al derecho de ir y venir; prohibición de acceso al trabajo; imposición de tratamientos involuntarios; esterilización no consentidas; así como casos de violencia y abuso por parte de curadores”<sup>95</sup>.

Agregaron que su organización comenzó un proyecto denominado “Capacidad legal y toma de decisiones con apoyo – Rompiendo paradigmas”, con el apoyo de la Open Society Foundation, inspirada en iniciativas similares realizadas en Colombia e Israel, a través de la cual se ha demostrado que las personas con discapacidad pueden tomar sus decisiones, incluso si necesitan apoyo. Aclararon que el cambio de paradigma implica la implementación de nuevas prácticas sociales y legales que favorezcan el ejercicio de la capacidad legal y la toma de decisiones con apoyo de las personas con discapacidad.

Para explicar aún más su postura, expusieron lo siguiente: “Imaginemos la situación de dos personas con discapacidad intelectual. La primera tiene apoyo de su familia en todas las áreas de la vida, asiste escolar regular, tiene amigos y una vida independiente; la segunda nunca tuvo soporte, nunca asistió a la escuela y su círculo de relaciones se limita a sus padres. ¿El hecho de que tengan vidas y condiciones diferentes justifica que solo se garanticen los derechos de una de ellas? ¿Qué nos hace pensar que una puede ser ‘más capaz’ de ejercer derechos que la otra? || Esta nueva forma de entender la discapacidad se traduce en la siguiente ecuación: la discapacidad será tanto más notable y limitante cuanto menor acceso a los soportes y apoyos necesarios para el ejercicio de sus derechos. Esto se debe a que, como señala el Informe Mundial sobre Discapacidad, ‘(...) las habilidades de las personas dependen de las condiciones externas, que pueden ser modificadas por la acción del gobierno’ (...) las habilidades de las personas con discapacidad se pueden ampliar, sus (sic) se puede mejorar el bienestar, la capacidad de actuar la libertad, y sus derechos humanos pueden convertirse en una realidad”<sup>96</sup>.

De hecho, en su opinión, bajo los términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD –, la Ley 1996 de 2019 y la ley brasileña de inclusión, el derecho a ejercer la capacidad legal no puede limitarse bajo el argumento de falta de capacidad mental, de discernimiento o debido al grado o la gravedad de la discapacidad, bajo pena de constituir discriminación por motivos de discapacidad. Por el contrario, aseveraron que es esencial garantizar que todas las personas con discapacidad puedan ejercer este derecho, incluido el acceso a la asistencia que eventualmente puedan necesitar.

En síntesis, indicaron que la Ley 1996 de 2019, al establecer el marco para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad, concretó a nivel nacional los lineamientos de la CDPD, sirviendo como un verdadero ejemplo para que otros países desenvuelvan y/o mejoren su legislación para garantizar a las personas con discapacidad su derecho a la capacidad legal y toma de decisiones con apoyo; teniendo en consideración que: (i) “las personas con discapacidad tienen derecho a ser protagonistas en sus vidas y a tomar sus decisiones”; (ii) “la práctica muestra que las restricciones al ejercicio de la capacidad legal, entre las cuales incluimos la interdicción, violan los derechos fundamentales (igualdad, libertad, autodeterminación) y evitan que las personas con discapacidad disfruten de otros derechos fundamentales”; (iii) “la interdicción, como hemos visto, no protege a las personas con discapacidad, ni previene situaciones de explotación, abuso y violencia, y que, por el contrario, para evitar tales situaciones, es necesario garantizar que las personas con discapacidad ejerzan su capacidad legal”; (iv) “la realidad cambiante requiere que los países adopten legislación, prácticas sociales y legales que favorezcan el ejercicio de la capacidad legal y la toma de decisiones con apoyo por personas con discapacidad”; y (v) “en Colombia, bajo los términos de la CDPD y la Ley 1996/2019, este paso ya se ha dado, con la legislación vigente garantizada a todas las personas con discapacidad, sin distinción, el derecho a la capacidad legal y el acceso a los medios para su ejercicio”<sup>97</sup>.

## 1. Intervenciones ciudadanas

1. Juanita María Goebertus Estrada, Representante a la Cámara por Bogotá, presentó un

escrito ante la Corte Constitucional, para solicitar que se declarara inhibida para pronunciarse por ineptitud sustantiva de la demanda o, de manera subsidiaria, rechazara las pretensiones del demandante, con base en los siguientes argumentos.

Afirmó que la demanda no cumplió con los requisitos de especificidad y suficiencia, habida consideración que el demandante: (i) hizo afirmaciones genéricas y no aportó razones que dieran cuenta de cómo sus acusaciones están presentes en la ley demandada y cómo, de manera clara y concreta, los contenidos de la Ley 1996 de 2019 cumplen con los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional frente a la reserva de ley estatutaria; (ii) no fue claro al justificar porqué se viola el artículo 14 de la Constitución Política y confundió un supuesto vicio procedimental con un vicio sustantivo, por cuanto la norma que ataca se refiere al derecho contenido en el artículo 14 de la Carta Política; (iii) “acudió exclusivamente al texto de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, sin tener en cuenta que la Corte Constitucional ha desarrollado unas reglas de interpretación de la reserva de ley estatutaria, con el fin de armonizar las disposiciones constitucionales de protección de derechos fundamentales y competencias legislativas del Congreso”<sup>98</sup>; y (iv) presentó razones abstractas e insuficientes que tuvieron como fundamento “el título de la ley y el título de algunos capítulos de la Ley sin que eso represente mayor claridad o suficiencia frente a los problemas de inconstitucionalidad que señala. En este caso, la aplicación del principio *pro actione*, como lo solicita el demandante, no puede suplir la falta de claridad y suficiencia en los argumentos, especialmente teniendo en cuenta que también está en juego el principio de conservación del derecho. Así, es inadmisibles que el ciudadano solicite que la Corte resuelva los evidentes problemas de argumentación de la demanda”<sup>99</sup>.

Igualmente, señaló que, si bien los elementos desarrollados en la Ley 1996 de 2019 son fundamentales para remover ciertas barreras que enfrenan las personas con discapacidad y desarrollan en mayor detalle los mandatos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD –, la referida ley no se refiere al núcleo fundamental del derecho a la capacidad legal. En efecto, “la regulación contenida en la Ley 1996 de 2019 es más detallada que lo estipulado en la CDPD. La Ley acusada se refiere en particular a la manera como se deben establecer los apoyos y las directivas anticipadas para que las personas con discapacidad puedan tomar sus decisiones y reforma el sistema jurídico ordinario que no fue creado teniendo en mente el modelo social de la discapacidad. En consecuencia, la Ley 1996 de 2019 no es de carácter estatutario, más aún si se tienen en

cuenta las reglas interpretativas desarrolladas por la Corte Constitucional”<sup>100.</sup>}

Por último, señaló que “[d]el análisis sustantivo de la Ley 1996 se evidencia el desarrollo de un componente del amplio margen de regulación del derecho a la capacidad legal, que tiene que ver con la forma de establecer los sistemas de apoyo t de directivas anticipadas y todo lo relacionado a ellos, como las obligaciones de terceros. Por lo tanto, estos aspectos son de competencia del legislador ordinario teniendo en cuenta tanto el contenido material de la ley, como la interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria”<sup>101.</sup>

1. María Alejandra Suarez Saldarriaga presentó su intervención para solicitarle a la Corte Constitucional que declarara inexecutable la Ley 1996 de 2019, toda vez que: (i) en virtud de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, cuando el contenido del proyecto de una ley se encuentre relacionado con un derecho fundamental y los procedimientos y recursos para su protección, el mismo debería ser impulsado mediante el trámite especial de ley estatutaria, punto en el cual resaltó que la ley bajo estudio regula aspectos esenciales de del régimen de capacidad legal; (ii) la ley acusada regula aspectos esenciales, como la presunción de capacidad, y regula el medio y/o mecanismo para su protección, en otras palabras, los instrumentos jurídicos por medio de los cuales la ley protege el derecho a la capacidad legal de las personas con discapacidad; por tanto, (iii) en su opinión, la ley acusada debió ser tramitada como ley estatutaria y no ordinaria.

1. El ciudadano Cristian Fernanda Cuervo Aponte presentó un escrito de intervención, mediante el cual solicitó a la Corte Constitucional declarar executable la Ley 1996 de 2019. Fundamentó su solicitud con base en los siguientes argumentos.

Por un lado, de manera general, señaló que el accionante no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para presentar una acción de inconstitucionalidad, entre estos destacada el de especificidad y suficiencia, por no haber cumplido con la carga argumentativa exigida. Adicionalmente, afirmó que el demandante desconoció los parámetros definidos por la Corte Constitucional para determinar qué supuestos hacen viable la reserva legal estatutaria. De ahí aseveró que la Corte debía

declararse inhibida para pronunciarse de fondo o, subsidiariamente, declarar exequible la norma demandada.

El interviniente manifestó su intención de coadyuvar la tesis presentada por otros intervinientes que solicitaron declarar exequible los artículos acusados. Ello, toda vez que en su opinión no se cumplen los requisitos previstos para tramitar una ley estatutaria. Lo anterior, por cuanto la norma acusada no regula ni trata aspectos que tengan que ver con el núcleo esencial del derecho a la personalidad jurídica; por el contrario, sólo regula lo relativo a las personas con discapacidad mayores de edad. A su parecer, “la intención del Legislador al expedir la norma acusada, fue ampliar el espectro y proteger a cabalidad los derechos de las personas en situación de discapacidad que son mayores de edad, esto pues, atendiendo a convenciones e instancias internacionales, se cambia de un modelo rehabilitador a uno social que proteja los derechos de las personas mayores de edad que se encuentran en situación de discapacidad, siendo así, fueron establecidas herramientas y mecanismos para determinar la celebración de actos y negocios jurídicos a través de los denominados apoyos, en ese orden de ideas, se elimina la interdicción y se brinda el reconocimiento que le asiste a estos sujetos de especial protección constitucional, en el entendido de que no pueden ser desprovistos de su capacidad legal como atributo de la personalidad jurídica”<sup>102</sup>.

#### 1. Secretaría General del Órgano de Revisión Nacional de la Ley de Salud Mental Argentina

María Graciela Iglesias, en calidad de Secretaria Ejecutiva del Órgano de Revisión Nacional de la Ley de Salud Mental No. 26657 de Argentina, presentó una intervención con el objetivo de compartir su opinión frente al tema bajo estudio. Así, expuso lo siguiente.

Aseveró que la Ley 1996 de 2019 se ajusta a los estándares internacionales en materia de capacidad legal, pudiéndose considerarse a la referida ley como una construcción normativa “del más puro corte Convencional” en los términos de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD –.

Indicó que era imprescindible mencionar la Observación General del Comité para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, mediante la cual se interpretó el artículo 12 de la CDPD. Explicó que una de las implicaciones

más relevantes derivada de la noción de discapacidad acogida en dicho artículo es que el análisis de la capacidad jurídica, y las posibles medidas a adoptar en este ámbito, no deben partir de un enfoque médico centrado exclusivamente en los rasgos de las personas, en las deficiencias, sino de un enfoque social que tenga en cuenta la situación en la que se encuentra la persona y la importancia de los factores relacionados con el entorno.

En su opinión, esta apreciación es importante porque las legislaciones nacionales a la hora de justificar las limitaciones que muchas de ellas permiten imponer a la capacidad jurídica se centran exclusivamente en la deficiencia (deficiencia física, sensorial o mental, enfermedades, trastornos) y, en consonancia con lo anterior, para su adopción se requiere contar con un dictamen médico (sin que se entre a analizar la situación social de la persona).

En todo caso, aclaró que el hecho de que las legislaciones nacionales no empleen el término discapacidad, sino términos técnicos o médicos como “demencia”, “deficiencia”, “anomalía”, entre otros, no puede ser una excusa para no aplicar la CDPD.

Citó un pronunciamiento de la Sociedad Civil Colombia en la que manifestó que: “El apoyo en la toma de decisiones y la regulación de la capacidad jurídica no debe versar en función, como lo hace la Ley 1306 de 2009, de la severidad de la patología o del deterioro de la salud. Por el contrario debe ser las capacidades concretas, los niveles de discernimiento y las posibilidades reales de la persona, entre otros, a los que el juez debe acceder, no sólo por medio de los profesionales de la medicina, sino de familiares, amigos y en general por medio de las redes sociales de la persona con discapacidad, para proveer los criterios para el apoyo en la toma de decisiones en cada caso concreto, esta protección debe dar cuenta de la diversidad y de la amplitud de necesidades de la persona (...)”<sup>104</sup>.

Para concluir, adujo que “[e]l análisis anterior encuentra una causal de justificación expresa para sentar la operatividad de la obligación del Estado en el reconocimiento de la capacidad jurídica plena, universal. La toma de decisiones con apoyo y el valor de las preferencias no impide, condiciona o restringe ese reconocimiento. || El respeto a la diversidad humana, a la no discriminación por motivo de discapacidad, al valor de ser persona con derecho al desarrollo de su personalidad jurídica trasciende concepto de protección y bienestar tutelar. Alientan la vida independiente, los apoyos para la vida y simplifican métodos y contextos

formales que se oponen como barreras a su reconocimiento e implementación. || La ley una misma ley puede contar con vertientes distintas, pero cuando su contenido implica el cumplimiento de la responsabilidad del estado, este tiene el deber de convalidarlo”<sup>105</sup>.

## 1. Universidad de los Andes – Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIS)

Juliana Bustamante Reyes, Directora del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, Federico Isaza Piedrahita, asesor jurídico, Luis Enrique Penagos y Sofía Forero Alba, estudiantes de la referida universidad, intervinieron dentro del presente proceso, con la finalidad de solicitar que la Corte Constitucional se declarara inhibida para hacer un examen de constitucionalidad, por ineptitud de la demanda o que, de lo contrario, se declarara la exequibilidad de la Ley 1996 de 2019 y se instara a las entidades del Estado correspondientes a asegurar su cabal cumplimiento. Lo anterior, toda vez que, en su opinión, “se siguió el trámite legislativo adecuado al consistir en la regulación de un solo aspecto del derecho fundamental a la personalidad jurídica que, además, materializa obligaciones asumidas por el Estado colombiano para reconocer a las personas con discapacidad como sujetos de derecho en igualdad de condiciones”<sup>106</sup>.

En primer lugar, mencionaron que la Ley 1996 de 2019: (i) adopta el modelo social de la discapacidad, representando un cambio de paradigma frente a la manera en que se ha entendido históricamente a una población discriminada y en la manera en que se les ha reconocido como verdaderos sujetos de derechos; (ii) materializa el derecho a la igualdad ante la ley contenido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD –, cuyo contenido más importante es la capacidad jurídica, con el fin de que todas las personas con discapacidad tengan la posibilidad de ejercer todos los derechos reconocidos en la Constitución Política y demás normas en igualdad de condiciones; (iii) reemplaza el régimen jurídico que permitía la sustitución en la toma de decisiones, y establece una serie de garantías y mecanismos mediante los cuales las personas con discapacidad puedan adoptar decisiones basadas en el apoyo, que respetan y reconocen sus derechos, su voluntad y sus preferencias; y (iv) al eliminar la figura de la interdicción, no sólo

se adecúa a los estándares y deberes internacionales a los que se ha comprometido Colombia, sino que también cumple con obligaciones contenidas en la normatividad interna, como aquella que se encuentra consagrada en el artículo 21 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

Por otro lado, resaltaron la poca rigurosidad con que el demandante argumentó los requisitos mínimos necesarios para la admisión de la acción pública de inconstitucionalidad. Afirmaron que la jurisprudencia constitucional ha exigido que el accionante debe identificar en la demanda el objeto acusado, desarrollar el concepto de la violación e indicar la razón por la cual la Corte es competente para conocerla. Destacaron que, particularmente, el segundo requisito exige, entre otros, “que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>107</sup>. En este punto en particular, consideraron que, a pesar de que el auto admisorio dio por cumplidos estos elementos, en su opinión, a la demanda le faltó el rigor argumentativo, requerido para que la Corte pueda iniciar un estudio de constitucionalidad al respecto.

En efecto, estimaron que la demanda bajo estudio no evidenció un examen juicioso de la jurisprudencia constitucional, la doctrina y los estándares aplicables, tanto en materia del derecho fundamental a la personalidad jurídica como de la reserva de ley estatutaria. De ahí que afirmaran que la Corte debía declararse inhibida ante la falta de argumentación realizada por el demandante. No obstante, manifestaron que en caso de que se decidiera estudiar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, sugerían tener en cuenta los siguientes elementos.

A propósito, estimaron que la Ley 1996 de 2019 no regula el derecho fundamental a la personalidad jurídica de manera exhaustiva, habida cuenta que su objetivo se circunscribe a establecer el régimen de capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad. Expusieron que la capacidad es sólo un elemento de la personalidad jurídica y, por consiguiente, no constituye su totalidad. Adujeron que el artículo 14 de la Constitución Política consagró que “[t]oda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”. En este sentido, consideraron que la jurisprudencia constitucional ha sido consistente desde sus inicios al disponer que la personalidad jurídica es una parte sustancial de la idea de persona en los estados constitucionales modernos.

Teniendo en cuenta lo anterior, indicaron que otra de las razones por las cuales el trámite legislativo no debía necesariamente hacerse conforme a lo estipulado para las leyes estatutarias, es que la Ley 1996 de 2019 no pretendió regular la dimensión de la capacidad, perteneciente al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, de toda la ciudadanía en general, sino solamente lo que refiere a una población específica, que además es sujeto de especial protección constitucional: las personas con discapacidad. Señalaron que, en desarrollo de la reserva de ley estatutaria, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que “no toda norma atinente a los derechos fundamentales y a sus mecanismos de protección debe ser objeto del exigente trámite de leyes estatutarias, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario”<sup>110</sup>.

Aunado a lo anterior, y como sustento adicional para desvirtuar la solicitud del demandante, consideraron que era importante remitirse a las deliberaciones llevadas a cabo por el Congreso de la República dentro del trámite legislativo de la ley demandada, toda vez que, en estas se pueden identificar con mayor claridad los propósitos e intereses del legislador al momento de expedir la ley. Así, en el Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara<sup>13</sup>, se argumentó que “[e]l proyecto de ley pretende garantizar el derecho al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en Colombia, en armonía con los artículos 5° y 12 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. También quedó expuesto en el mencionado informe que la Ley 1996 de 2019 busca “materializar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos frente a una población históricamente discriminada y segregada como son las personas con discapacidad”.

Conforme a lo anterior, concluyeron que era claro que el interés del legislador en el caso concreto no era modificar o regular de manera específica el derecho a la capacidad jurídica consagrado en nuestra Constitución, sino armonizar su ejercicio en virtud de deberes específicos adquiridos en el ámbito internacional para proteger efectivamente los derechos de las personas en situación de discapacidad. “Los esfuerzos adelantados por el Congreso de la República en ningún momento buscaron modificar el derecho fundamental a la capacidad jurídica —lo cual implicaría incluir, como ya lo ha sostenido la Corte Constitucional, ‘disposiciones que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma ‘íntegra, estructural o completa’ el derecho correspondiente’— sino eliminar

las barreras en el goce de derechos constitucionales que perpetúan la discriminación y marginalización de las personas con discapacidad”<sup>111</sup>.

## 1. Red Vallecaucana de Organizaciones de Personas con Discapacidad

Ana Bolena Rodríguez, miembro fundador de la Red Vallecaucana de Organizaciones de Personas con Discapacidad, intervino en el presente proceso, para solicitar que se declarara exequible la Ley 1996 de 2019 y se instara a las entidades del Estado correspondientes a que aseguren su cabal cumplimiento.

Comenzando su intervención, manifestó que, debido a su especial interés en el tema y por la experiencia de la organización, al decidir el presente proceso, la Corte debía tener en cuenta lo siguiente.

Por un lado, indicó que la Corte debía aplicar en este caso el principio de progresividad de la Ley 1996 de 2019, por cuanto ésta reconoce y garantiza el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD –; convención firmada y ratificada por Colombia en el 2009.

Aseveró que, en su opinión, no se debería poder reversar esta Ley por una cuestión de procedimiento realizado por Ley Estatutaria, ya que, por un lado, “aquella no cumple con los aspectos para reversar una ley, y, por otra parte, porque lo importante de la Ley es la cuestión de fondo que se garantiza con ésta y no la forma por la que fue emitida – como ley ordinaria”<sup>112</sup>.

Agregó que las disposiciones acusadas no están ligadas al desarrollo de elementos que hagan parte del núcleo fundamental del derecho a la capacidad legal, sino, por el contrario, sólo evidencian la capacidad legal de un grupo específico que es la población con discapacidad. Asimismo, aseveró que el hecho de que se trate de una regulación de derechos de sujetos de especial protección constitucional no genera que se vuelva un trámite estatutario.

## 1. Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la UNAB

Diana Carolina Pinzón Mejía, en calidad de Coordinadora de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la UNAB, y Karol Julieth Colmenares Abril, en calidad de Judicante de la referida Clínica, presentaron una intervención, con la intención de solicitar que la Corte Constitucional se declarara inhibida para pronunciarse o que, subsidiariamente, se declarara la exequibilidad de la Ley 1996 de 2019, por encontrarse, en su opinión, ajustada a la Carta Política y por ceñirse a los objetivos y principios constitucionales que regulan la materia.

Manifestaron que la Ley 1996 de 2019 fue analizada y estructurada conforme a la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD – (convención que hace parte del Bloque de Constitucionalidad).

Afirmaron que no es posible seguir limitando de sus propios actos y toma decisiones a las personas con discapacidad, por considerar que no cuentan una garantía o protección constitucional. Por consiguiente, consideraron que esta norma representa un cambio real y efectivo de reconocimiento derechos a este grupo poblacional, pues, en su opinión, “la discapacidad es un concepto cambiante y así como en la sociedad hay que entrar a reconocer los derechos de poblaciones tradicionalmente marginadas, es el momento de reconocer el error de anular a las personas a través de figuras nefastas como la interdicción. La autonomía, dignidad, primacía de la voluntad y preferencias, la no discriminación, el derecho a la accesibilidad entendido como la eliminación de barreras y la igualdad de oportunidades, son los pilares fundantes de esta norma que reconoce en igualdad de derechos y oportunidades a las personas con discapacidad, tal como se contempla a nivel internacional en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad”<sup>113</sup>.

Consideraron importante señalar que la Ley 1996 de 2019 no sólo da un paso adelante en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, con la abolición de la interdicción como supuesto medio de protección, toda vez que establece medidas específicas de garantía y acceso a apoyos que permiten respetar a través de asistencia y reconocimiento de la primacía de la voluntad. Estas salvaguardas, en todo caso, son medidas para impedir abusos y se dan bajo los criterios de necesidad, correspondencia, duración e imparcialidad. Así mismo, a través de la ley se determinan procedimientos claros que incluyen procesos

judiciales, acuerdos de apoyo y directivas anticipadas.

En síntesis, consideraron que la Ley 1996 de 2019, si bien busca mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad, al transformar la interdicción por acuerdos de apoyo, estos cambios no afectan a los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales, por cuanto su capacidad jurídica y autonomía en ningún momento se ven afectados o aminorados.

Por último, adujeron que “la Corte ha establecido que se debe dar una interpretación restrictiva y no extensiva de la aplicación de este tipo de leyes cuando de derechos fundamentales se trate, por lo tanto en este caso no se aplica la reserva estatutaria”<sup>114</sup>.

## 1. Universidad de Ibagué

Marly Isabel Cuellar Mora, en calidad de Coordinadora de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación del Programa de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué, intervino con la finalidad de solicitar a la Corte Constitucional que declarara exequible la Ley 1996 de 2019.

Opinó que el cargo presentado por el demandante era insuficiente, como quiera que el mismo resultó vago e indeterminado, pues a pesar de que se señaló que la Ley 1996 del 2019 debió tener trámite de ley estatutaria, no se realizó un análisis detallado en el que se identificara la manera en que la ley acusada vulnera la Constitución Política; ni siquiera hizo un análisis del derecho fundamental a que se refiere el numeral 1 del artículo 153 de la Carta Política, sino que se limitó a expresar de forma genérica algunos “derechos”, sin la suficiencia requerida que le permitiera a la Corte Constitucional “realizar un estudio de fondo acerca de la exequibilidad de los derechos fundamentales censurados y se limitó al hecho de afirmar la existencia”<sup>115</sup>.

Para finalizar, indicó que declarar la inexequibilidad de la Ley 1996 de 2019 implicaría un retroceso en la garantía de derechos de las personas con discapacidad en Colombia, puesto que reconocer la capacidad legal de las personas con discapacidad ha sido un avance

significativo en la lucha por la igualdad en el ejercicio de sus derechos.

## 1. Defensoría del Pueblo

Mariana Medina Barragán, en calidad de Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, presentó una intervención con el objetivo dar un concepto técnico dentro del presente proceso y solicitar que la Corte Constitucional se declarara inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud de la demanda o, subsidiariamente, declarara exequible la normatividad bajo estudio.

Por un lado, manifestó que las alegaciones del demandante se circunscribieron a indicar que la Ley 1996 de 2019 violó lo consagrado en los artículos 14, 152 y 153 de la Constitución Política, por cuanto “regula de manera completa y exhaustiva el derecho fundamental a la autonomía personal, personalidad jurídica y/o a la capacidad plena”<sup>116</sup>, y debió tramitarse como ley estatutaria. Al respecto, aseveró que las razones dadas por el demandante no fueron claras, puesto que se confundió y asimiló los conceptos de autonomía personal, personalidad jurídica y capacidad plena, como derechos reconocidos en el artículo 14 de la Constitución; confusión que, en su opinión, no se justificaba en la medida en que el demandante es un abogado, con estudios en derecho público, y, por ello, consideró que “es de esperarse que su argumentación no se presente a equívocos”<sup>117</sup>.

Por otro lado, explicó que la falta de exactitud y claridad sobre el contenido del referido artículo 14 impactó en el cumplimiento del requisito de certeza; toda vez que la argumentación de dicho cargo se basó en la interpretación “caprichosa” que le dio el demandante, según la cual la Ley bajo estudio reguló de manera exhaustiva el derecho fundamental señalado por él. Aseveró que aquella interpretación era errónea, habida consideración que la ley sólo reguló “un aspecto particular del derecho a la personalidad jurídica respecto de una población en particular, como son las personas mayores de edad con discapacidad y que pueden necesitar alguna clase de salvaguardia”<sup>118</sup>.

Igualmente, adujo que no se cumplió el requisito de especificidad en relación con la violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, relativo a si la ley debió tramitarse como estatutaria o como ley ordinaria. Ello, debido a que el demandante tenía la carga de

analizar si la ley objetada cumplía o no con las reglas establecidas por la Corte Constitucional en la materia.

A continuación, estimó que “sobre el requisito de pertinencia según el cual la demanda debe plantear un problema de constitucionalidad y no de conveniencia para el actor de la acción, esta entidad considera importante destacar que la acción presentada por señor Edier Esteban Manco se suma a varias presentadas por este actor en contra de la misma norma. En los procesos iniciados por esas demandas, la Defensoría del Pueblo ha intervenido con el objetivo de defender la constitucionalidad de los apartes cuestionados (...) sobre el requisito de suficiencia y la necesidad de que se genere una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma, para la Defensoría del Pueblo considera que el cumplimiento de este requisito es la consecuencia natural de la observancia de los demás, pues al esgrimir razonamientos que sean claros, ciertos, específicos y pertinentes, es posible decantar hacia una duda sobre la concordancia entre la norma acusada y la Constitución. Por ello, al no cumplirse con los demás requisitos este se tiene por no agotado”<sup>119</sup>.

Ahora bien, en relación con la reserva de ley en materia de leyes estatutarias, la interviniente indicó que, “[a]l contrastar el contenido de la ley, con los criterios decantados por la Corte Constitucional para determinar e qué casos opera la reserva de ley estatutaria, se puede afirmar que la ley no regula el núcleo esencial del derecho a la personalidad jurídica, sino sólo un atributo relacionado con la capacidad legal de un grupo poblacional en particular. Asimismo, de considerarse la capacidad legal como un derecho autónomo, tampoco establece el núcleo esencial de esta, sino su ejercicio respecto de las personas mayores de edad con discapacidad”<sup>120</sup>.

## 1. Ministerio de Salud y Protección Social

La señora Luz Dary Moreno Rodríguez, actuando en nombre y representación del Ministerio de Salud y Protección Social, presentó un memorial de intervención con la finalidad de solicitar a la Corte Constitucional que se declarara inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. Subsidiariamente, solicitó que se declarara exequible la totalidad de la Ley 1996 de 2019. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos.

Para comenzar su intervención, afirmó que, contrario a lo manifestado por el demandante, la Ley acusada no regula de forma absoluta el derecho fundamental a la personalidad jurídica de las personas con discapacidad mayores de edad. Ello, por cuanto “su objeto se circunscribe a ‘(...) establecer medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal plena de las personas con discapacidad, mayores de edad, y al acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de la misma’ (...)”<sup>121</sup>.

En su opinión, la ley demandada se profirió con el objetivo de eliminar las barreras jurídicas que imposibilitaban el acceso de esta población a un trato igualitario frente al goce de sus capacidades legales, asegurándoles herramientas de apoyo para la toma de sus decisiones. Así, concluyó que, con fundamento en ello, se eliminó la interdicción y se estableció la presunción de capacidad.

A propósito, respecto de la reserva de las leyes estatutarias, indicó que “basta señalar que la Ley 1996 de 2019 no regula en forma ‘integral, estructural o completa’, un asunto referente a aquellos incluidos en el literal a) del artículo 152 de la Constitución, por el contrario, se relaciona con la capacidad jurídica, atributo de la personalidad jurídica, de un segmento de la población, esto es, las personas con discapacidad mayores de edad. Como lo manifiesta el propio demandante, la aludida ley aborda de manera general y específica los aspectos conceptuales y procedimentales relacionados con la garantía del derecho al ejercicio de la capacidad legal de este grupo de personas, incluyendo el establecimiento de mecanismos para su ejercicio y para la realización de actos jurídicos, los acuerdos de apoyo para la celebración de los mismos, las directrices anticipadas, la adjudicación judicial de apoyos, las personas de apoyo y el régimen de transición, el cual incluye la prohibición de las medidas de interdicción. (...) En consecuencia, el único argumento esbozado por el actor, según el cual, ‘(...) la misma fue aprobada mediante el procedimiento legislativo de una ley ordinaria, cuando, por la esencia y/o contenido mismo de la norma atacada, debió ser tramitada por el procedimiento de una ley estatutaria (...)’, carece de validez, teniendo en cuenta que, no todos los aspectos relacionados con un derecho fundamental o su ejercicio, se encuentran sujetos al trámite de una ley estatutaria. La Ley 1996 de 2019 establece medidas pertinentes, factibles y concretas a fin de garantizar el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad, asignando responsabilidades y prohibiendo la implementación de una medida -interdicción- violatoria de los derechos y la dignidad humana, situación totalmente ajena a pretender o definir desde su esencia, el derecho

fundamental a la personalidad jurídica de las personas en situación de discapacidad mayores de edad”<sup>122</sup>.

Por último, concluyó que el argumento presentado por el demandante no cumplió con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia, habida cuenta que se limitó a afirmar que la Ley 1996 de 2019 debió tramitarse bajo los presupuestos de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, esto es, mediante ley estatutaria, sin expresar mayor sustento que el hecho de regular un derecho fundamental.

## 1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Olivia Inés Reina Castillo, en calidad de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, procedió a intervenir dentro del presente proceso para solicitar a la Corte Constitucional que se declarara exequible la Ley 1996 de 2019, bajo las siguientes consideraciones.

Opinó que la Ley 1996 de 2019 se tramitó por el procedimiento legislativo correcto, conforme a los temas y dimensiones de la capacidad legal para las personas mayores de edad en condición de discapacidad que reguló. Explicó que los temas abordados por la ley demandada no implicaban una regulación integral o estructural del derecho a la capacidad legal como tal. Por el contrario, solamente se establecieron unas medidas e instrumentos específicos dirigidas a un grupo en particular para el ejercicio de este derecho.

Por otro lado, indicó que la Ley 1996 no estableció restricciones al goce de esta garantía, sino que buscó adaptar el ordenamiento jurídico colombiano, en materia de garantía y reconocimiento de la capacidad de una población de especial protección constitucional, al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Colombiano en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD -. Por ello, consideró que las normas cuestionada no debían ser tramitada bajo las exigencias de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política para las leyes estatutarias, atendiendo el contenido de aquella y la jurisprudencia constitucional en la materia.

De hecho, explicó que, “[d]e la revisión exhaustiva de los contenidos de la Ley 1996 de 2019,

se puede concluir a primera vista, que aun cuando realiza cambios significativos al régimen de capacidad jurídica, contenido en la legislación civil y procesal, no está regulando en sí mismo el derecho a la capacidad legal, pues está determinando herramientas e instrumentos para el ejercicio de este derecho con destino a una población en específico, que tradicionalmente tenía restricciones para el ejercicio de su derecho a decidir. || En efecto, no está regulando estructuralmente el derecho, sino que viene a establecer parámetros para la garantía frente a los mayores de edad en condición de discapacidad, no para toda la población y finalmente no está creando limitaciones al ejercicio de este derecho sino adaptando la normatividad a parámetros internacionales y al modelo social de discapacidad en aras de la garantía de la igualdad y el respeto de los derechos Humanos de una población de especial protección constitucional” 123.

Aclaró que, a pesar de que la Ley 1996 de 2019 aborda uno de los atributos de la personalidad jurídica, reconocida como garantía fundamental, esto es, la capacidad jurídica, ello no implica que la ley haya tenido que ser tramitada por ley estatutaria; pues, no cumple los demás criterios materiales que ha dispuesto la corte para la aplicación de la cláusula contenida en el artículo 152 constitucional.

Resaltó que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general aplica a favor del legislador ordinario. En este sentido, advirtió que, “aunque la norma cuestionada modifica el régimen de capacidad legal de las personas con discapacidad, las normas que antes lo regulaban se encontraban contenidas en Códigos y leyes ordinarias, por lo cual las modificaciones introducidas por la nueva ley respetan el criterio de jerarquía normativa”124.

En concreto, señaló que la Ley 1996 de 2020 definió “cómo se deben establecer los apoyos y las directivas anticipadas para que las personas con discapacidad puedan tomar sus decisiones y reforma algunos contenidos del Código civil y de procedimiento para adaptar el sistema jurídico al modelo social de la discapacidad, conforme a las obligaciones internacionales derivadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, si bien genera la presunción de capacidad legal de todas las personas en condición de Discapacidad en ningún momento está regulando en sí misma la Capacidad legal como atributo de la Personalidad Jurídica, pues la ley simplemente está creando unas figuras que permiten que las personas con discapacidad adopten decisiones sin

necesidad de que su consentimiento sea suplantado”<sup>125</sup>.

Igualmente, afirmó que la Ley 1996 de 2019, no reguló de manera integral, estructural o completa de la capacidad legal. Ello, toda vez que: (i) la ley se enfocó en un grupo poblacional específico; y, (ii) no reguló el ejercicio del derecho para toda la población. Indicó que debía tenerse en cuenta que la regulación estructural de esta garantía para la población en condición de discapacidad está contemplada en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y en el artículo 12 de la CDPD.

En síntesis, en su opinión, “lo que hizo la Ley 1996 fue actualizar el régimen legal de capacidad consagrado en el Código Civil que había sido el mismo desde su promulgación en 1887, hasta la entrada en vigencia de la Ley 1306 del 2009, normas que seguían perpetuando instituciones que negaban la capacidad y la autonomía de las personas en condición de discapacidad y que avalaban la interdicción como medida preventiva para inhabilitar la participación libre de una persona en condición de discapacidad en el tráfico jurídico”<sup>126</sup>.

Adicionalmente, opinó que la Ley 1996 de 2019 “garantiza el respeto de la dignidad humana, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, la independencia de las personas y finalmente, el derecho a la no discriminación; dichos principios y derechos vienen recogidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pero únicamente para desarrollar una de las obligaciones del Estado frente a las múltiples facetas de los derechos de las personas con discapacidad. Se encarga de desarrollar parte de las obligaciones contenidas en el artículo 12 de la CDPD que busca garantizar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad y para ello indica que los estados tienen el deber de garantizar el acceso a las personas en situación de discapacidad a apoyos en la toma de decisiones y a esquemas de salvaguardias que les permita ejercer plenamente su capacidad jurídica, bajo el postulado de “Nada sobre nosotros sin nosotros”. En efecto, establece los mecanismos y sistemas de apoyo para la toma de decisiones de las personas en situación de discapacidad y favorece así el ejercicio de su capacidad legal, objetivo preciso y alejado del carácter de sistematicidad que corresponde a las leyes estatutarias”<sup>127</sup>.

Adujo que la ley demandada limitó, restringió, prohibió o estableció excepciones para el

ejercicio de la capacidad legal. A contrario sensu, consagró la presunción de la capacidad de todas las personas sin distinción, estableciendo que en ningún caso la existencia de una discapacidad podrá ser motivo para restringir el ejercicio legal y el derecho a decidir de una persona. Por consiguiente, concluyó que es una norma que “de forma concreta, persigue eliminar barreras para que las personas mayores de edad en condición de discapacidad puedan ejercer su derecho a tomar decisiones y que esas decisiones sean respetadas en la celebración de actos jurídicos. Esta Ley cumple un papel determinante en la actualización del contenido de los derechos fundamentales”<sup>128</sup>.

En definitiva, llegó a la conclusión de que la Ley 1996 de 2019 no cumple varios de los criterios jurisprudenciales para la aplicación de la cláusula de reserva legislativa. “Considerar como lo hace erróneamente el accionante, que cualquier norma que desarrolle en detalle cada variante de manifestación de los derechos fundamentales o cualquiera de los aspectos procesales que tengan que ver con su ejercicio, debería tramitarse como estatutaria, conduciría a un desconocimiento total de las competencias del legislador ordinario que derivaría en lo que la jurisprudencia denomina “petrificación del ordenamiento jurídico”, en este caso, es claro que la regulación puntual y detallada de los mecanismos y herramientas para facilitar el ejercicio de la capacidad legal de las personas mayores de edad en condición de discapacidad le corresponde al legislador ordinario”<sup>129</sup>.

## 1. Instituto Nacional para Sordos – INSOR

El señor Luis Hernán Cuéllar Durán, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional para Sordos – INSOR –, presentó una intervención con el objetivo de solicitar a la Corte Constitucional que se declarara inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declarar exequible la Ley 1996 de 2019. Para sustentar su petición expuso los siguientes argumentos.

Para comenzar, estimó que el demandante no cumplió con los requisitos de especificidad y suficiencia, al no haber expuesto las razones concretas por las cuales consideró que los contenidos de la ley bajo estudio debieron ser tramitados bajo el procedimiento de una ley estatutaria. De hecho, consideró que el actor no analizó los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional relativos a la reserva de la ley estatutaria. Agregó que omitió

identificar los artículos específicos que, en su opinión, debieron ser tramitados conforme a lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política. Puntualmente, no precisó qué artículos son los que presuntamente regulan en sí mismo el derecho fundamental de la personalidad jurídica, su núcleo o estructura esencial.

Afirmó que “[l]a regulación de la capacidad legal de las personas con discapacidad establecida en la Ley 1996 no se refiere al núcleo fundamental del derecho a la capacidad legal, porque éste se encuentra definido en las Leyes 1346 y 1618; en tanto, la Ley 1996 representa la configuración más detallada de la consagración legal del derecho a la capacidad jurídica. || De la revisión integral del texto acusado, se observa que el objeto de la ley es regular variantes de la garantía de los derechos a la capacidad legal y aspectos que tengan que ver con su ejercicio (Art. 1º) (...) De manera tal que la Ley 1996 no tiene como objeto regular de forma integral, sistemática y completa el derecho a la personalidad jurídica establecido en el Art. 14 Superior.”<sup>130</sup>.

## 1. Laboratorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DescLAB

El señor Álvaro Fabián Carreño Ordóñez, en calidad de Investigador Senior de DescLAB, presentó una intervención con el objetivo de solicitar a la Corte Constitucional que declarara exequible la Ley 1996 de 2019, con fundamento en las siguientes consideraciones.

En primera medida, afirmó que el demandante omitió mencionar el contenido y mandato, relativo a reformar el derecho al igual reconocimiento ante la ley, establecido en el artículo 12 de la CDPD. Tanto así que el demandante argumentó que la Ley 1996 de 2019 desarrolló “todo el contenido del derecho fundamental de la autonomía personal, personalidad jurídica y/o capacidad plena de las personas en situación de discapacidad mayores de edad”<sup>131</sup>, sin explicar cuáles son los supuestos elementos presentes en la ley estudiada que “otorgan ‘todo el contenido’ de los derechos a la autonomía personal, a la personalidad jurídica y a la capacidad plena, el accionante desconoce que el contenido esencial de dichos derechos ya se encontraba en la Declaración de los Derechos Humanos, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y, específicamente para las personas con discapacidad, en la CDPD”<sup>132</sup>.

Consideró que el demandante se equivocó al afirmar que la Ley 1996 de 2019 reguló de

manera exhaustiva el derecho fundamental a la capacidad jurídica y sus mecanismos de protección de las personas en situación de discapacidad mayores de edad. Adujo que no se refirió a ninguna de las figuras desarrolladas por la ley demandada, así como tampoco expuso las razones por las que consideró que hace una regulación exhaustiva. Adicionalmente, omitió mencionar los antecedentes normativos que llevaron a que se desarrollaran los apoyos establecidos en la Ley 1996 de 2019.

A propósito, aclaró que lo que el actor llama “mecanismos de protección”, son acciones afirmativas, ajustes razonables y apoyos que ya estaban contemplados como mandato para el Estado colombiano desde la CDPD y en la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

Por otra parte, indicó que la Ley 1996 de 2019 no restringió, amplió o modificó el derecho en su núcleo esencial. En su opinión, el Legislador utilizó la ley ordinaria, puesto que las normas con jerarquía superior, como la CDPD y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, ya habían dado desarrollado a ese núcleo esencial. Verbigracia, estas normas habían desarrollado ampliamente el derecho al igual reconocimiento ante la ley y, por tanto, la Ley 1996 de 2019 desarrolló las obligaciones del Estado para garantizar ese derecho.

Con fundamento en todo lo anterior, concluyó que el hecho de que una ley regule la posibilidad de materializar un derecho fundamental no implica necesariamente que su trámite deba ser el reservado para las leyes estatutarias. “Por lo tanto, el principio general es que el procedimiento establecido para las leyes estatutarias se debe aplicar cuando se pretenda regular el núcleo esencial, el contenido, los procedimientos y los recursos para su protección. Frente a estos criterios que establecieron los artículos 152 y 153, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente las reglas que deben orientar el trámite de leyes estatutarias<sup>133</sup>”.

A su parecer, a través de la Ley 1996 de 2019, el Legislador no convirtió el derecho consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política en otro, pues no le quitó su esencia fundamental, ni mucho menos desnaturalizó su ejercicio o modificó su espectro de protección.

Señaló que, en la demanda, el actor citó los títulos de la Ley 1996 de 2019 sin profundizar en su contenido y sin argumentar de fondo el por qué la ley demandada debió tramitarse como estatutaria. De hecho, aseveró que el demandante sólo mencionó los nombres de los títulos y

los capítulos, sin explicar por qué se modificó presuntamente el núcleo esencial del derecho al igual reconocimiento ante la ley.

Estimó que “[l]a Ley 1996 de 2019 tiene por objeto desarrollar el régimen de capacidad legal de las personas con discapacidad. Entonces, establece la toma de decisiones y la manifestación de voluntad a través de los acuerdos de apoyo, la adjudicación judicial de apoyos y las directivas anticipadas. Estos mecanismos no están modificando el derecho, no están restringiendo o ampliando su contenido esencial, le están dando un desarrollo práctico a los mandatos y elementos estructurales que se establecieron los artículos 14 y 13 de la Constitución, en el artículo 12 de la CDPD<sup>26</sup> y el artículo 21 de la Ley Estatutaria 1618”<sup>134</sup>.

Finalmente, puso de presente que “la posibilidad de declarar la inexequibilidad de esta ley, implicaría remover del ordenamiento jurídico las herramientas que favorecen el goce efectivo del derecho al igual reconocimiento ante la ley, el ejercicio de la capacidad jurídica en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad y que desarrollan obligaciones internacionales de derechos humanos. Es decir, podríamos estar ante una posible violación al principio progresividad y no regresividad de los derechos humanos”<sup>135</sup>. Por consiguiente, solicitó a la Corte Constitucional que, en caso de decidir extraer del ordenamiento jurídico colombiano los mecanismos establecidos en la Ley 1996 de 2019, se declare una inexequibilidad diferida; pues, de lo contrario, “se estaría generando una situación constitucional que afecta el goce efectivo del derecho fundamental al igual reconocimiento ante la ley y el ejercicio de la capacidad jurídica en condiciones de igualdad. Entonces, si la Corte decide que procede la reserva estatutaria en uno, en varios artículos o en toda la Ley, solicitamos que se mantenga la protección que otorga la Ley 1996 de 2019 mientras se tramita de nuevo su contenido bajo los procedimientos establecidos en los artículos 152 y 153 de la Constitución, y teniendo en cuenta los criterios establecidos para estos casos en la Sentencia C-951 de 2014”<sup>136</sup>.

ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-022/21

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-

## Metodología cuando se demanda la totalidad de una ley (Aclaración de voto)

(...) considero que el examen del concepto de la violación relacionado con la vulneración de la reserva de ley estatutaria -en razón a la aplicación restrictiva y excepcional de dicha figura-, suponía para el demandante la exigencia de precisar las razones por las cuales consideraba que la norma cuestionada intervino el núcleo esencial del derecho fundamental a la capacidad jurídica, lo que conducía a agotar el procedimiento legislativo estatutario.

Expediente: D-13.743

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, presento Aclaración de Voto a la sentencia proferida el 4 de febrero de 2021, que declaró la exequibilidad de la Ley 1996 de 2019 “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”, por el cargo de desconocimiento de la reserva de ley estatutaria.

Si bien comparto tal determinación, encuentro necesario aclarar mi voto en relación con la fundamentación del fallo respecto del análisis de aptitud del cargo formulado en la demanda. Esto por cuanto considero que el examen del concepto de la violación relacionado con la vulneración de la reserva de ley estatutaria -en razón a la aplicación restrictiva y excepcional de dicha figura-, suponía para el demandante la exigencia de precisar las razones por las cuales consideraba que la norma cuestionada intervino el núcleo esencial del derecho fundamental a la capacidad jurídica, lo que conducía a agotar el procedimiento legislativo estatutario.

No bastaba entonces con la afirmación abstracta y genérica según la cual, por la esencia y contenido mismo de la norma, esta debió ser tramitada por el procedimiento de una ley estatutaria. En estos casos la carga argumentativa del accionante implica hacer explícitas las razones de oposición, que estima fundadas, entre la Constitución y la norma demandada.

Fecha ut supra

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-022/21

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-  
Metodología cuando se demanda la totalidad de una ley (Aclaración de voto)

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Interpretación restrictiva (Aclaración de voto)

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-  
Procedencia (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-13743

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1996 de 2019 “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”

Magistrada Ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta corporación, me permito aclarar mi voto frente al examen realizado respecto de la aptitud de la demanda en la sentencia C-022 de 2021. En dicha sentencia, la Sala Plena resolvió declarar la “EXEQUIBILIDAD de la Ley 1996 de 2019 ‘Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad’, por el cargo de reserva de ley estatutaria sobre la integralidad de la ley”. Aun cuando comparto la decisión de exequibilidad sobre la disposición demandada, teniendo en cuenta la forma como se justificó la idoneidad o aptitud de la acusación propuesta para provocar el citado pronunciamiento, considero necesario precisar los siguientes aspectos.

1. Anotaciones sobre las reglas jurisprudenciales, relacionadas con la aptitud del cargo de reserva de ley estatutaria sobre la integralidad de la ley. Si bien es cierto que la Corte ha admitido la formulación de cargos globales, cuando se trata del estudio de la reserva de ley estatutaria; no es menos cierto que en su jurisprudencia también ha venido requiriendo de una mayor especificidad en la acusación, con miras a garantizar que el control que activa la toma de una decisión, se origine de una demanda ciudadana y no de una labor de oficio por parte de esta corporación.

1. Es así como, ha señalado este tribunal que una acusación global, que supondría que no se precisa la razón por la que cada precepto de una ley requiere de su aprobación por vía estatutaria, demanda:

i. No solo que la regulación se pueda identificar en una sola materia, con un centro normativo único de regulación;

i. Sino que, además, se confronte, en realidad, lo regulado en la ley frente al texto constitucional, explicando, en el caso de la reserva por tratarse de derechos fundamentales, cuál es, precisamente, (a) el derecho comprometido o afectado; (b) por qué se requiere acudir a la reserva estatutaria; y (c) por qué no es válida la regulación expedida por el legislador ordinario. Aun cuando la Corte ha admitido la naturaleza global de un cargo, siempre ha descartado tomar decisiones de fondo, cuando la acusación es vaga, abstracta, indirecta e indeterminada, ya que ello desconoce las razones de especificidad y suficiencia para activar el control.

1. Recientemente, en la sentencia C-465 de 2020, este tribunal se inhibió de adoptar una decisión de fondo respecto del Código de la Infancia y la Adolescencia, por considerar que “el

ciudadano planteó un cargo global y vago en contra de la Ley 1098 de 2006, por cuanto jamás concretó la censura particular que advertía un desconocimiento de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales y de administración de justicia. El actor solo enunció el tratamiento de los derechos en el estatuto mencionado, como la vida, la salud, entre otros, empero no explicó como invadía la competencia del legislador estatutario. También, indicó que la demanda posee tal generalidad que ataca toda la ley, sin advertir que hay materias que carecen de relación con la libertad, la salud o la educación de los niños, niñas y adolescentes”<sup>137</sup>.

1. Esta posición adoptada por la Corte, también se refleja en el estudio realizado en la sentencia C-370 de 2019, en la que, al examinar la regulación sobre la objeción de conciencia en el servicio militar obligatorio, se destacó que la demanda “(...) únicamente procedía respecto de las normas que regulan la procedencia, el trámite de reconocimiento y el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia”, excluyendo “(...) el examen de otras hipótesis que, según la jurisprudencia, obligan a seguir el trámite de ley estatutaria, como es el caso de la regulación del núcleo esencial de un derecho fundamental, pues sobre ello la demanda no presenta argumentos”.

1. Las mencionadas reglas jurisprudenciales, relacionadas con la aptitud del cargo de reserva de ley estatutaria sobre la integralidad de la ley, no se cumplen en el caso objeto de estudio en esta ocasión. Visto lo anterior, si se toma como base la acusación que en realidad formuló el actor en el caso del cual me permito aclarar el voto<sup>138</sup>, no cabe duda de que existían suficientes razones para adoptar una decisión inhibitoria:

i. Segundo, porque no se especificaba en realidad cuál era el derecho fundamental que exigía la regulación estatutaria; indistintamente se invocaban por el accionante los conceptos de “autonomía personal”, “personalidad jurídica” y “capacidad plena” de las personas con

discapacidad. Tales figuras no son lo mismo, ni tampoco tienen un alcance jurídico idéntico.

i. Tercero, no se explicaba el contenido constitucional de ninguno de los derechos citados y, peor aún, el por qué, por lo menos, en el caso de la capacidad plena, se trataba de un derecho fundamental diferenciable de la personalidad jurídica.

i. Cuarto, en ningún momento se daban razones para entender por qué se trataba de una regulación que afectaba el núcleo esencial de un derecho fundamental. Tan solo se afirmó lo siguiente: “Se puede observar entonces que la regulación de este derecho no es accidental, superflua, ni mucho menos no desarrolla el contenido no esencial de este o estos derechos fundamentales, por el contrario, detalla, con precisión, cada uno de los aspectos básicos del o de los mismos, desde lo más simple, hasta lo más detallado, desde los principios, la forma de ejercer la personalidad y/o capacidad jurídica, hasta los procedimientos para su protección.”

i. Y, quinto, si bien se aludía a que se trata de una regulación completa y exhaustiva, tal referencia solo se exponía a partir de la nominación de la ley y de los cambios que introduce, pero dentro de la misma vaguedad e indeterminación ya señalada.

1. De esta manera, no basta con acreditar una unidad de regulación para concluir que una demanda es apta, como se señala en el proyecto, cuando la misma no brinda ningún soporte argumentativo para que la Corte active su control. En este sentido, en un contexto de justicia rogada, no le es dado realizar un examen oficioso de las normas demandadas, ante la ausencia de una acusación ciudadana concreta, ya que extralimitaría sus funciones constitucionales.

1. Es de destacar que el principio pro actione no permite un pronunciamiento de fondo de este tribunal, ante una demanda carente de especificidad, pertinencia y suficiencia. Cabe resaltar que tal requisito busca “preservar el carácter limitado de las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución. Es por esta razón y en atención del carácter público de la acción de inconstitucionalidad, así como la efectividad del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y el mandato de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, que el análisis de la aptitud de la demanda debe guiarse por el principio pro actione, según el cual, la labor de los jueces no debe ser la de impedir el acceso a la justicia, sino administrarla adecuadamente, en cuanto la demanda lo permita”<sup>139</sup>, lo cual no ocurre en el presente caso.

En los términos anteriores, dejo consignada mi aclaración de voto respecto de la decisión adoptada por la Sala Plena en la sentencia C-022 de 2021.

Fecha ut supra.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-022/21

1. Acompaño la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-022 de 2021,<sup>140</sup> que declaró exequible la Ley 1996 de 2019 “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”, al concluir que en este caso no se desconoció la reserva de ley estatutaria.

2. Pese a lo anterior, discrepo de algunas de las consideraciones relacionadas con el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda, cuando el cargo es por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria. En concreto, me referiré a (i) la carga argumentativa que se exige cuando se acusa integralmente una ley; y (ii) la aplicación del principio pro actione.

3. En lo relacionado con la carga argumentativa exigible a los demandantes cuando pretenden excluir del ordenamiento jurídico la totalidad de una ley, comparto los precedentes citados por la Sentencia C-022 de 2021,<sup>141</sup> en el entendido de que mediante esta acción pública es viable impugnar de forma global la constitucionalidad de una ley por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria. Mi disenso está fundamentado en que en estos casos el demandante debe asumir una mayor carga argumentativa que permita a la Corte realizar un juicio de constitucionalidad a partir de: a) la identificación precisa del contenido de cada artículo; y b) el señalamiento específico de las razones por las que el contenido normativo regula alguna de las materias sometidas a reserva de ley estatutaria.<sup>142</sup> Las afirmaciones genéricas sobre la materia que la ley dispone o la descripción global de los asuntos que normativiza, a mi juicio, descartan la certeza del cargo, pues no se plantean proposiciones jurídicas derivables del articulado censurado sino meras conjeturas abstractas que impiden a la Corporación realizar el examen de constitucionalidad.

4. La esencia de la acción pública de inconstitucionalidad es su carácter informal y público<sup>143</sup> y de manera alguna quisiera que mis reparos al análisis en el presente caso conllevaran un desmedro en la garantía de este derecho político. De lo que se trata es de poner en evidencia que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad constituye un control a la labor legislativa. En efecto, el Congreso de la República cumple con el mandato constitucional de hacer las leyes (Art. 150 de la CP) lo que comprende el cumplimiento de un procedimiento (publicación, elaboración de ponencia, anuncio, etc), así como la celebración de debates en comisiones y plenarias de ambas cámaras (discusión y aprobación bajo el cumplimiento de los requisitos propios del debate, proposiciones y votación). Por su parte, la acción pública de inconstitucionalidad, amparada en la supremacía de la Carta Política, pone en entredicho la actuación legislativa al encontrarla contradictoria con los mandatos constitucionales bien sea por vicios materiales, formales o de competencia.

5. De modo que, el establecimiento de las reglas del trámite legislativo pretende, entre muchos otros objetivos, concretar el principio democrático representativo y asegurar la construcción deliberativa de las normas. En tal sentido, a mi juicio, resulta desproporcionado que se desconozca el trabajo legislativo en la expedición de una ley, cualquiera que ella sea, mediante la aplicación del principio *pro actione* cuando el demandante, en uso de la acción pública de inconstitucionalidad la acusa en su totalidad y no cumple con la carga

argumentativa mencionada (ver supra 3).

6. En tal sentido, la Corte ha puntualizado que para salvaguardar la tensión existente entre la labor legislativa y el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, debe existir una demanda sobre la cual pronunciarse, en los siguientes términos: “El hecho de que el control de constitucionalidad de las leyes se active a través del ejercicio ciudadano de un derecho político de aplicación inmediata, como es el de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política (C.P. art. 40-6), constituye una manifestación implícita de los principios democrático y pluralista, que a su vez fija un límite en el ámbito de competencia funcional del organismo de control, pues le impide a éste asumir de oficio la revisión de las normas jurídicas, debiendo examinar tan sólo aquellas que han sido formalmente acusadas ante su seno. En otras palabras, “implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal.”<sup>144</sup><sup>145</sup>

7. Bajo las circunstancias descritas, considero que no hay lugar a aplicar el principio pro actione a una demanda que pretende la inexecutable total de una ley por el cargo de reserva de ley estatutaria cuando aquella no cumple con la carga argumentativa descrita. Por consiguiente, estimo que es razonable exigir al demandante cuando formule este tipo de cargos, que su argumentación sea más rigurosa y que en estos casos la Corte aplique de forma excepcional el principio pro actione.

8. Por las razones expuestas, aclaro mi voto respecto a la aptitud sustantiva de la demanda, con el objeto de poner a consideración los argumentos, para la admisión, en el futuro, de demandas con cargos análogos.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

<sup>1</sup> Fue remitido al despacho el 29 de mayo de 2020 por la Secretaría General.

2 Demanda, folio 18.

3 Pg. 7.

4 Pg. 7.

5 Pg. 8.

6 Decreto 2067 de 1991. “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

7 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios recogidos y fijados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Auto 033 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Auto 243 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Auto 367 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa), Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Sentencia C-246 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alejandro Linares Cantillo; AV Hernán Leandro Correa Cardozo (e); AV Antonio José Lizarazo Ocampo; AV Gloria Stella Ortiz Delgado; AV Aquiles Arrieta Gómez (e)); C-539 de 2019 (MP José Fernando Reyes Cuartas; AV Antonio José Lizarazo

Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos). En todas estas providencias se citan y emplean los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

9 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

10 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto, ver el apartado (3.4.2) de las consideraciones de la sentencia.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual la Corte puntualizó que no se cumple con el requisito de claridad al no explicarse por qué el precepto acusado infringe la norma superior, y Sentencia C- 227 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), providencia en la cual se explicó que se presenta falta de claridad al existir en la demanda consideraciones que pueden ser contradictorias.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la que se aclaró que no se observó el requisito de certeza, por cuanto la demanda no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino en una deducida por quien plantea la demanda, o que está contenida en una norma jurídica que no fue demandada; sentencia C-1154 de 2005, (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se señala que se presenta falta de certeza cuando el cargo no se predica del texto acusado; y Sentencia C-619 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), en la que se indica que la demanda carece de tal requisito al fundarse en una proposición normativa que no está contenida en la expresión demandada.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), en la cual se afirmó que no se cumplió con el requisito de especificidad porque los fundamentos fueron formulados a partir de apreciaciones subjetivas o propias del pensamiento e ideología que el actor tiene sobre el alcance de la manipulación genética y su incidencia en la humanidad y Sentencia C-614 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), en la que se concluyó que no se trataba de razones específicas porque la argumentación se limitó a citar algunas sentencias de la Corte acompañadas de motivos de orden legal y de mera conveniencia.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2008 (MP Jaime Araújo Rentería), en la cual se

señala que la demanda carece de pertinencia por cuanto se funda simplemente en conjeturas relacionadas con los provechos o las ventajas de la norma en cuestión y Sentencia C-229 de 2015, (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la que se consideró que la acción pública de inconstitucionalidad en razón de su objeto, no es un mecanismo encaminado a resolver situaciones particulares, ni a revivir disposiciones que resulten deseables para quien formula una demanda.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que esta Corporación señaló que las razones expuestas en la demanda no eran suficientes al no haberse estructurado una argumentación completa que explicara con todos los elementos necesarios, por qué la norma acusada es contraria al precepto constitucional supuestamente vulnerado, y Sentencia C-819 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual se afirmó que la acusación carecía de suficiencia al no contener los elementos fácticos necesarios para generar una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

16 Expediente D-13.743. Escrito de la demanda de inconstitucionalidad, folio 17.

17 Expediente D-13.743. Escrito de la demanda de inconstitucionalidad, folio 17.

18 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa).

19 Ver fundamento Número 3 del título de consideraciones de la sentencia.

20 La Corte afirmó: “es específico, pues no se envuelve en discusiones vagas o excesivamente abstractas, sino que, de forma concreta plantea una oposición entre la ley 1680 de 2012 y un mandato constitucional contenido en el artículo 152 de la Carta; es pertinente porque consigue construir un problema de naturaleza constitucional, y no uno puramente legal, o de conveniencia política; y es suficiente porque genera una duda inicial o una pregunta lo suficientemente seria acerca de la constitucionalidad de la ley”. Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2015.

21 Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2015.

22 Como ocurrió, por ejemplo, en la sentencia C-260 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la cual la Corte Constitucional se

declaró inhibida para fallar por cuanto no se expusieron razones específicas y suficientes, pues en la demanda se formulaba un cargo general contra una ley de noventa y tres artículos que regulaba diferentes materias (Ley 1765 de 2015).

23 Corte Constitucional, sentencia C-465 de 2020 (MP Alberto Rojas Ríos).

24 Entiéndanse “Las reglas jurisprudenciales vigentes que establecen el alcance de la reserva de ley estatutaria son las siguientes: (i) se rige por criterios restrictivos; (ii) la regulación de derechos y deberes fundamentales está sujeta a reserva de ley estatutaria. No obstante, no todo evento ligado a los derechos fundamentales debe ser tramitado mediante este tipo de ley; (iii) la regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el Legislador, sino por su contenido material; (iv) las disposiciones objeto de trámite cualificado son aquellas que regulan el núcleo esencial del derecho o deber fundamental, aspectos inherentes al mismo, la estructura general y sus principios reguladores o la normativa que lo regula de forma integral, completa y sistemática. Igualmente, la reserva también aplica cuando se “trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental”. (v) Los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial delimitado por la Constitución; y (vi) la regulación integral es aquella cuyo objeto directo es desarrollar el régimen de derechos fundamentales, no materias relacionadas, y que tenga la pretensión de ser una regulación integral, completa y sistemática”. Cfr. C-370 de 2019 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV José Fernando Reyes Cuartas).

26 Las reglas de esta consideración fueron tomadas en su mayor parte de las siguientes sentencias: Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-013 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-145 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-226 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-408 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz); C-055 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-374 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo); C-448 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-114 de 1999 (MP Fabio Morón Díaz), C-662 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz), C-620 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería); C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); C-687 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett; SV Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería); C-229 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil); C-910 de

2004 (MP Rodrigo Escobar Gil; SPV Jaime Araujo Rentería); C-193 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); C-877 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra; AV Humberto Antonio Sierra Porto); C-981 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería); C-319 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Jaime Araujo Rentería; SV Humberto Antonio Sierra Porto); C-756 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); C-1063 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); C-942 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV María Victoria Calle Correa); C-913 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla; SV Mauricio González Cuervo), Sentencia C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV y AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; SV y AV Jorge Iván Palacio Palacio; SV y AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-818 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-902 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-862 de 2012 (MP Alexei Julio Estrada (e); APV y SPV María Victoria Calle Correa; AV Jorge Iván Palacio Palacio; AV Nilson Pinilla Pinilla); C-511 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla; SV Jorge Iván Palacio Palacio; SV María Victoria Calle Correa; SV Alberto Rojas Ríos; SV Luis Ernesto Vargas Silva); C-035 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa); C-385 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; AV María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo); C-260 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-007 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-204 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo; SV Carlos Bernal Pulido; SPV Antonio José Lizarazo Ocampo), C-370 de 2019 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV José Fernando Reyes Cuartas); C-015 de 2020 (MP Alberto Rojas Ríos; AV Antonio José Lizarazo Ocampo), C-127 de 2020 (MP Cristina Pardo Schlesinger; AV Alejandro Linares Cantillo).

27 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-408 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz).

28 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-226 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-425 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-055 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-981 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería).

29 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-877 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra; AV Humberto Antonio Sierra Porto), C-981 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería), Corte

Constitucional de Colombia, sentencia C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV y AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; SV y AV Jorge Iván Palacio Palacio; SV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).

30 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-425 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-877 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra; AV Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras.

31 Constitución Política de Colombia, artículo 152.

32 Constitución Política de Colombia, artículo 153.

33 “En materia de derechos fundamentales debe efectuarse “una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución”. Esto significa que las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y [de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.” Sentencia C-226 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). Entre otras, sentencias C-425 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-620 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería), C-511 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla; SV Jorge Iván Palacio Palacio; SV María Victoria Calle Correa; SV Alberto Rojas Ríos; SV Luis Ernesto Vargas Silva), C-035 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa); C-385 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; AV María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo); C-260 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-007 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

34 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-013 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

35 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-013 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

36 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-448 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-877 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra; AV Humberto Antonio Sierra Porto).

37 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-408 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz), C-687 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), C-229 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-910 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil; SPV Jaime Araujo Rentería), C-981 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería).

38 Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2019 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV José Fernando Reyes Cuartas).

39 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-374 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-319 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Jaime Araujo Rentería; SV Humberto Antonio Sierra Porto).

40 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-013 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-114 de 1999 (MP Fabio Morón Díaz) y C-662 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz), C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

41 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-620 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería).

42 Esta posición la explicó más claro la Corte en una sentencia posterior, en la que señaló que, “La inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria. Lo anterior no implica un desmembramiento de una ley que regule integralmente una materia, ni afecta el carácter sistemático que caracteriza, por ejemplo, a los códigos. El legislador puede escoger la alternativa que, cumpliendo con las exigencias constitucionales, sea la más aconsejable para la adecuada regulación de la materia correspondiente. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria en aquellas materias que así lo requieren. También puede tramitar en un cuerpo normativo separado aquellas materias que requieren

trámite especial”. Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-193 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

43 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-620 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería). En las sentencias C-756 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); C-1063 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y C-942 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV María Victoria Calle Correa) se resolvió la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 1164 de 2007, por no cumplirse con la reserva de ley estatutaria. La norma establecía un “proceso de recertificación de talento humano en salud” que debían acreditar los profesionales de la salud para continuar ejerciendo su profesión. La Corte consideró que se trataba de una violación al núcleo esencial del derecho fundamental a ejercer profesión u oficio: “se entiende que los títulos de idoneidad o las certificaciones que limitan el ejercicio profesional por ser posteriores al reconocimiento profesional y estar dirigidos a comprobar la idoneidad del desempeño profesional como requisito fundamental para continuar con su ejercicio, tienen un impacto en la restricción del derecho mucho mayor que los títulos que autorizan el ejercicio profesional y, por ello, hacen parte del núcleo esencial del derecho, no solamente porque el Estado ha generado confianza sobre la idoneidad del profesional con el título que le confirió, sino también porque el titular del derecho enfocó su vida laboral, económica y social, alrededor de la disciplina que escogió como instrumento para su desarrollo personal y familiar”. Cfr. C-942 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV María Victoria Calle Correa)

44 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV y AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; SV y AV Jorge Iván Palacio Palacio; SV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).

45 Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-620 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería). Reiterado, entre otras, en las sentencias C-229 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-910 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil; SPV Jaime Araujo Rentería); Sentencia C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV y AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; SV y AV Jorge Iván Palacio Palacio; SV y AV Luis Ernesto Vargas Silva)

46 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-818 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Ver por

ejemplo la sentencia C-862 de 2012 mediante la cual se resolvió declarar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria relacionado con el Estatuto de la Juventud. La Corte encontró que algunas de las disposiciones del proyecto de ley tenían naturaleza estatutaria y otras no. Principalmente, las relativas a los mecanismos de participación.

47 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-687 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

49 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

50 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-015 de 2020 (MP Alberto Rojas Ríos; AV Antonio José Lizarazo Ocampo).

51 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Condiciones reiteradas, entre otras, en las sentencias C-818 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-902 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-511 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla; SV Jorge Iván Palacio Palacio; SV María Victoria Calle Correa; SV Alberto Rojas Ríos; SV Luis Ernesto Vargas Silva), C-035 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa); C-385 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; AV María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo); C-260 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-007 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-204 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo; SV Carlos Bernal Pulido; SPV Antonio José Lizarazo Ocampo), C-370 de 2019 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV José Fernando Reyes Cuartas), C-015 de 2020 (MP Alberto Rojas Ríos; AV Antonio José Lizarazo Ocampo), C-127 de 2020 (MP Cristina Pardo Schlesinger; AV Alejandro Linares Cantillo).

52 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV y AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; SV y AV Jorge Iván Palacio Palacio; SV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).

53 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV y AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; SV y AV Jorge Iván Palacio Palacio; SV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).

54 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-748 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV y AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; SV y AV Jorge Iván Palacio Palacio; SV y AV Luis Ernesto Vargas Silva). En lo referente a los diferentes mecanismos de protección de los derechos fundamentales pueden verse la sentencia C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV María Victoria Calle Correa; SV Humberto Antonio Sierra Porto).

55 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-485 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz).

56 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-485 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz).

57 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-109 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero; SV José Gregorio Hernández Galindo; SV Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa).

58 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-109 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero; SV José Gregorio Hernández Galindo; SV Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa).

59 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-109 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero; SV José Gregorio Hernández Galindo; SV Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa). Las reglas jurisprudenciales citadas en este aparte, así como en la nota anterior, son reiteradas en las sentencias C-243 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil), SU-696 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

60 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-166 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero).

61 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-182 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; AV María Victoria Calle Correa; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Luis Ernesto Vargas Silva).

62 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-182 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; AV María Victoria Calle Correa; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Luis Ernesto Vargas Silva).

63 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-182 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; AV María Victoria Calle Correa; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Luis Ernesto Vargas Silva).

64 Ospina Fernández, Guillermo y Ospina Acosta, Eduardo. “Teoría general del contrato y del negocio jurídico”. Ed. Temis (2019). Pág. 87.

65 Congreso de la República de Colombia. Gaceta No. 322. Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara. 7 de mayo de 2019. Páginas 18 – 23.

66 “El Comité recomienda al Estado parte que adopte un plan para la revisión y modificación de toda la legislación, que incluya la derogación inmediata de disposiciones que restrinjan el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluyendo la ley 1306 (2009), No. 1412 (2010) del Código Civil, el Código Penal y leyes adjetivas”. ONU. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el Informe Inicial a Colombia. 31 de agosto de 2016.

67 Congreso de la República de Colombia. Gaceta No. 322. Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara. 7 de mayo de 2019. Página 21.

68 Congreso de la República de Colombia. Gaceta No. 322. Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara. 7 de mayo de 2019. Página 18 (primer párrafo citado) y 22 (segundo párrafo citado).

69 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-015 de 2020 (MP Alberto Rojas Ríos; AV Antonio José Lizarazo Ocampo).

70 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Condiciones reiteradas, entre otras, en las sentencias C-818 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-902 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-511 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla; SV Jorge Iván Palacio Palacio; SV María Victoria Calle Correa; SV Alberto Rojas Ríos; SV Luis Ernesto Vargas Silva), C-035 de 2015 (MP María

Victoria Calle Correa); C-385 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; AV María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo); C-260 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-007 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-204 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo; SV Carlos Bernal Pulido; SPV Antonio José Lizarazo Ocampo), C-370 de 2019 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SV José Fernando Reyes Cuartas), C-015 de 2020 (MP Alberto Rojas Ríos; AV Antonio José Lizarazo Ocampo), C-127 de 2020 (MP Cristina Pardo Schlesinger; AV Alejandro Linares Cantillo).

71 Según la Corte Constitucional “será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”. Sentencias T-227 de 2003, citada en la sentencia C-370 de 2019 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

72 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-013 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

73 Congreso de la República de Colombia. Gaceta No. 322. Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara. 7 de mayo de 2019. Página 21.

74 Congreso de la República de Colombia. Gaceta No. 322. Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 236 de 2019 Senado, 027 de 2017 Cámara. 7 de mayo de 2019. Página 22.

75 Por medio de la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

76 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa). La Corte precisó también: “Un aspecto muy relevante para la solución de este problema jurídico es la diversidad intrínseca a la diversidad funcional, es decir el innumerable conjunto de condiciones que pueden llevar a dificultades de integración social. Sería imposible, desde ese punto de vista, que mediante una ley estatutaria se abordaran todos los aspectos de los derechos de las personas con discapacidad, lo que explica y justifica que, después de incorporar al orden interno la CDPCD y de aprobar una ley estatutaria que sienta

los principios y elementos estructurales para el goce efectivo de sus derechos, el Legislador ordinario asuma la tarea de ocuparse de cada una de estas obligaciones, como ocurre con la Ley 1680 de 2013.”

77 Pg. 7.

78 Págs. 16 y 17.

79 Pg. 7.

80 Pg. 8.

81 Pg. 9.

82 Pg. 14.

83 Pg. 19.

84 Pg. 19.

85 Pg. 9.

86 Pg. 17.

87 Pg. 39.

88 Pg. 40.

89 Pg. 4.

90 Pg. 5.

91 Pg. 6.

93 Pg. 7.

94 Pg. 3.

95 Pg. 3.

96 Pg. 6.

97 Pg. 11.

98 Pg. 4.

99 Pg. 4.

100 Pg. 7.

101 Pg. 11.

102 Pg. 3.

103 Pg. 2.

104 Pg. 9.

105 Pg. 11.

106 Pg. 8.

107 Pg. 4.

108 Pg. 4.

109 Pg. 5.

110 Pg. 6.

111 Pg. 7.

112 Pg. 3.

113 Pg. 3.

114 Pg. 6.

115 Pg. 6.

116 Pg. 7.

117 Pg. 8.

118 Pg. 8.

119 Págs. 8 y 9.

120 Pg. 11.

121 Pg. 4.

122 Págs. 7 y 8.

123 Págs. 8 y 9.

124 Pg. 11.

125 Pg. 11.

126 Pg. 12.

127 Pg. 12.

128 Pg. 13.

129 Pg. 14.

130 Pg. 4.

131 Pg. 6.

132 Págs. 6 y 7.

133 Pg. 11.

134 Pg. 13.

135 Pg. 17.

137 Según comunicado No. 45 del 28 de octubre de 2020.

138 “La ley 1996 de 2019 regula, como su título lo indica, “el régimen para el ejercicio de la capacidad” esto es, todo el contenido del derecho fundamental de la autonomía personal, personalidad jurídica y/o capacidad plena de las personas en situación de discapacidad mayores de edad, iniciando desde lo más básico como las disposiciones generales como la interpretación normativa, principios, “salvaguardias”, la declaración de presunción de capacidad establecido en el artículo 6, aún sin apoyo alguno, los mecanismos y/o procedimientos para la protección de la capacidad plena, establecidos en título II de la ley atacada, sean judiciales y/o administrativos, acuerdos de apoyos, directivas anticipadas, adjudicación judicial de apoyos establecido en el título V, personas de apoyo, actos jurídicos sujetos a registro, y régimen de transición. // En este orden de ideas la ley 1996 de 2019 regula de manera completa y exhaustiva el derecho fundamental a la autonomía personal, personalidad jurídica y/o a la capacidad plena, mediante una ley ordinaria, es decir, una ley que no es la adecuada constitucionalmente para contener el peso del o los derechos fundamentales antes citados y los mecanismos para su protección. // Se puede observar entonces que la regulación de este derecho no es accidental, superflua, ni mucho menos no desarrolla el contenido no esencial de este o estos derechos fundamentales, por el contrario, detalla, con precisión, cada uno de los aspectos básicos del o de los mismo, desde lo más simple, hasta lo más detallado, desde los principios, la forma de ejercer la personalidad y/o capacidad jurídica, hasta los procedimientos para su protección. Incluso es una ley que modifica desde el artículo 61 lo relativo a la interdicción del Código General del Proceso.”

139 Corte Constitucional, sentencia C-202 de 2019.

140 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

141 Sentencia C-022 de 2021. Fundamento jurídico 6.5.

142 Constitución Política. “ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; // b) Administración de justicia; // c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; // d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción; f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la

República que reúnan los requisitos que determine la ley.”

143 La Sentencia C-993 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), explicó estas características en los siguientes términos: “Existen claros fundamentos para asumir la acción de inconstitucionalidad como una acción de índole pública e informal. Pública, por cuanto se trata de la manifestación de un derecho fundamental como el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; derecho mediante cuyo ejercicio, cualquier ciudadano puede solicitar que aquellas normas que repute contrarias a la Constitución sean excluidas del ordenamiento jurídico. E informal, por cuanto el constituyente exige para la interposición de esa acción la sola acreditación de la calidad de ciudadano del actor; es decir, no requiere ni de una formación profesional especializada ni de la satisfacción de presupuestos formales rigurosos. Luego, es claro que la interposición de una demanda de inconstitucionalidad, a diferencia de otros instrumentos jurídicos, está desprovista de formalismos y condicionamientos técnicos y ello para facilitar su ejercicio como manifestación de un derecho fundamental.”

144 Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

145 Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.