



COMUNICADO 23

15 de julio de 2026

El comunicado 23 contiene cinco decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos.

Auto 969 de 2026: Corte declara que el memorando de entendimiento que crea una zona económica especial binacional entre Venezuela y Colombia no surte efectos jurídicos hasta tanto se cumpla la aprobación por el congreso y la revisión por este tribunal al constituir un tratado internacional.

Sentencia C-209/26: Corte declaró exequible el decreto que implementaba medidas extraordinarias en la prestación del Programa de Alimentación Escolar – PAE a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes que sufrieron afectaciones como consecuencia de la ola invernal en varios municipios del país

Sentencia C-210/26: Corte se inhibió de pronunciarse sobre la demanda presentada en contra de la regla de interpretación judicial de la Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 3 de 2022 emitida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante, JEP), a partir de la cual se concluyó que el recurso de apelación previsto en el artículo 13 de la Ley 1922 de 2018 procede únicamente frente a las decisiones de selección negativa y no frente a las decisiones de selección positiva de primer orden adoptadas por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas.

Sentencia C-211/26: Corte declara inexecutable norma que autorizaba al INVÍAS para adicionar nuevos contratos, sin límite de valor, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

Sentencia C-212/26: Corte declaró exequible el agravante al delito de falsedad personal, cuando la falsedad se realiza con la utilización de inteligencia artificial, previsto en el inciso segundo del artículo 296 del Código Penal

Auto 969 de 2026

M.P. Carlos Camargo Assis

Expedientes D-16809 y D-16814

Corte Constitucional declara que el memorando de entendimiento que crea una zona económica especial binacional entre Venezuela y Colombia no surte efectos jurídicos hasta tanto se cumpla la aprobación por el congreso y la revisión por este tribunal al constituir un tratado internacional

1. Norma demandada

Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional (Zona Económica Especial Binacional)

Norma	Contenido abreviado
Preámbulo	Suscripción del memorando para la creación y desarrollo de una zona de paz, unión y desarrollo binacional
1	<i>Objeto:</i> establecer un marco de cooperación para la pronta conformación de una ZEE que comprende las poligonales en los Estados Táchira y Zulia (Venezuela) y el Norte de Santander (Colombia), en los términos del memorando. Las partes coordinarán con las autoridades competentes para abordar los temas relacionados con cultura, educación salud, comercio, turismo y cualquier otro. Además, las partes podrán ampliar y profundizar la unión y el desarrollo.
2	<i>Cooperación institucional:</i> esfuerzos para promover la cooperación entre sus autoridades y facilitar la articulación con instituciones públicas, privadas y actores relevantes de los países, para desarrollar de manera coordinada los objetivos del memorando.
3	<i>Coordinación institucional:</i> para garantizar la implementación efectiva del memorando las partes aunarán esfuerzos para establecer mecanismos formales de coordinación institucional, bajo los siguientes lineamientos: a) designación de puntos focales nacionales, b) creación de un equipo de trabajo bilateral, c) reuniones periódicas y alternancia, y d) respeto a los marcos legales nacionales.
4	<i>Alcance:</i> el memorando establece un marco de cooperación amplia y flexible, para consolidar la paz y fortalecer la unión, la integración y el desarrollo económico compartido. Reconocen que el área geográfica aún está por definirse y requerirá trabajo técnico conjunto, que no limita las decisiones soberanas respecto de sus políticas de ordenamiento territorial, incentivos o instrumentos de desarrollo económico. Además, podrá profundizarse progresivamente en otras áreas.
5	<i>Intercambio de información y buenas prácticas:</i> podrán intercambiar información relevante sobre estadísticas, políticas sectoriales, investigaciones y estudios técnicos, para fortalecer las potencialidades de la zona de paz, unión y desarrollo económico. Las acciones estarán orientadas a impulsar la diversificación productiva, generar valor agregado y fomentar un desarrollo económico inclusivo y sostenible, respetando las leyes, regulaciones y políticas.
6	<i>Grupo de trabajo:</i> se podrá establecer un grupo de trabajo para coordinar y revisar la implementación del memorando, mediante consultas bilaterales, seguimiento técnico a las acciones acordadas y formulación de recomendaciones a las autoridades de ambos países.
7	<i>Solución de diferencias:</i> cualquier diferencia relacionada con la implementación o interpretación del memorando será resuelta mediante negociaciones directas, vía diplomática.
8	<i>Disposiciones financieras:</i> las actividades del memorando se ajustarán a las leyes y reglamentos nacionales. Cada parte asume sus costos derivados de la cooperación o actividades en virtud del memorando. Los

	costos estarán sujetos a la disponibilidad de las partidas presupuestarias de las partes.
9	<i>Modificaciones:</i> este memorando podrá ser modificado mediante el consentimiento mutuo por escrito de las partes.
10	<i>Estatus legal:</i> el memorando se ha concertado sobre la base de la igualdad, el beneficio mutuo y el cumplimiento de las legislaciones nacionales, así como de sus compromisos y obligaciones internacionales. Este memorando no crea obligaciones vinculantes entre las partes en virtud del derecho internacional o nacional.
11	<i>Disposiciones finales:</i> el memorando entrará en vigor a la fecha de su firma. Tendrá una vigencia de 5 años y se prorrogará automáticamente por periodos iguales, a menos que haya notificación por escrito en contrario, al menos seis meses antes del vencimiento. Podrá terminar en cualquier momento y surtirá efectos noventa días después. Cese de efectos no afecta ejecución de proyectos, programas o iniciativa emprendida bajo este memorando, a menos que se acuerde lo contrario.
Suscripción	Caracas, 17 de julio de 2025. Firmado (Venezuela): Delcy Rodríguez Gómez, vicepresidenta ejecutiva y Coromoto Godoy, ministra del poder popular para comercio exterior Firmado (Colombia): Diana Morales Rojas, ministra de comercio, industria y turismo.

2. Decisión

PRIMERO. REMITIR al presidente de la República el denominado “Memorándum de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional (Zona Económica Especial Binacional)”, suscrito en Caracas el 17 de julio de 2025, para que le imparta el trámite constitucionalmente previsto para los tratados internacionales, esto es, la aprobación por el Congreso de la República y la revisión por la Corte Constitucional.

SEGUNDO. DECLARAR que el denominado “Memorándum de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional (Zona Económica Especial Binacional)”, suscrito en Caracas el 17 de julio de 2025, no puede surtir efectos en el ordenamiento interno colombiano hasta tanto cumpla con el trámite constitucional previsto para los tratados internacionales, de conformidad con los artículos 150.16 y 241 numeral 10 de la Carta Política.

3. Síntesis de los fundamentos

A través de dos asuntos acumulados los demandantes cuestionaron por vía de acción de inconstitucionalidad el memorando de entendimiento entre

Venezuela y Colombia sobre la creación de una Zona Económica Especial Binacional, al considerar que con independencia de la denominación formal del instrumento y del reconocimiento expreso que no crea obligaciones vinculantes, por su contenido material lo convierte en un tratado internacional, por lo que ha debido someterse a la aprobación del Congreso de la República y al control automático de la Corte Constitucional.

De las pruebas recaudadas y de las intervenciones se derivaron dos posturas: una, que solicitó la inhibición por falta de competencia por cuanto se está ante un instrumento no vinculante y, otra, mayoritaria que se declarará la competencia porque representa materialmente un instrumento vinculante para el Estado colombiano.

Para resolver el asunto competencial la Sala Plena reiteró su jurisprudencia constitucional sobre las competencias atípicas de la Corte en control abstracto y la competencia para conocer de instrumentos internacionales que aun cuando escapen a su conocimiento, materialmente cumplen las condiciones de un tratado. Adicionalmente, se trajo a colación las decisiones, práctica y doctrina internacional sobre la distinción entre tratados y acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes.

Ello derivó en una dogmática constitucional con las siguientes conclusiones iniciales. (i) La competencia atípica de la Corte para estudiar instrumentos internacionales que cumplan las condiciones de un tratado, bajo el principio de no formalismo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. (ii) La procedencia de la acción de inconstitucionalidad para determinar el carácter vinculante de un instrumento internacional y la realización de un juicio limitado a la corrección del procedimiento. (iii) La distinción entre tratados y acuerdos de procedimiento simplificados, siendo algunos de estos mecanismos de ejecución o de desarrollo de un tratado principal, por lo que no pueden generar nuevas o adicionales obligaciones, al limitarse a contemplar, entre otros, enunciados políticos, exhortaciones o declaraciones.

De igual modo, se refirió a (iv) la regla consistente en que es suficiente con que un instrumento establezca una sola obligación internacional para que se constituya en un tratado. Y que (v) la evaluación del carácter vinculante del instrumento se debe verificar caso por caso y con sujeción a criterios de verificación denominados indicadores, que hoy parten de un análisis integral que concilie las pruebas objetivas (materia, lenguaje y contexto) con la intención común (subjetiva) de los Estados parte.

Con base en tales elementos de juicio la Sala Plena constató la naturaleza jurídica del memorando de entendimiento con efectos vinculantes, que se desarrolló bajo tres aspectos y con sujeción a los indicadores pertinentes, que facilitaron su comprensión y estudio integral. El primero, permitió sostener que aun cuando exista una denominación formal del instrumento internacional y una cláusula explícita de no vinculatoriedad, pueden resultar insuficientes cuando otros elementos del texto permiten una conclusión diferente, imponiendo de la Corte un estudio más riguroso.

El segundo aspecto, dio lugar a señalar que el memorando no ejecuta ni desarrolla tratado previo alguno, sino que expone un nuevo marco de cooperación bilateral, determinando la zona sobre la cual opera y facultando otras, para lo cual contempla órganos de gobernanza binacional a través de la cooperación y coordinación institucional, así como un Grupo de Trabajo, dispone el intercambio de información y buenas prácticas; y contempla cláusulas que por regla general se emplean en su celebración (no todas necesariamente), como la norma sobre vigencia. De allí que el memorando no estuviera acompañado de un lenguaje necesariamente impositivo, ya que al establecer un marco de cooperación en diversas temáticas se persigue su puesta en marcha e implementación efectiva.

Y el tercero, que permitió determinar que el memorando de entendimiento en algunas de sus cláusulas establece obligaciones nuevas o adicionales propias de un tratado internacional, dada la terminología empleada y las circunstancias de aprobación, por lo que no se consagran solamente enunciados políticos, programáticos y declarativos.

Respecto al preámbulo y los artículos 1 y 4 (objeto y alcance), se verificó que el memorando es un acto constitutivo, con eficacia inmediata y autonomía, que impone a los Estados parte el impulsar la cooperación a través de la ejecución de proyectos o programas específicos. Sobre los artículos 2, 3 y 6 (cooperación, coordinación y grupo de trabajo), se constató que contemplan estructuras institucionales binacionales, como mecanismos para la puesta en marcha del instrumento internacional. Aun cuando el lenguaje expone la realización de esfuerzos y la facilitación de la articulación, no se inscribe dentro de un enunciado político o programático, porque se pretende alcanzar la implementación de un tratado marco de cooperación bilateral. En cuanto al artículo 5 (intercambio de información y buenas prácticas), se indicó que es una disposición propia de un tratado y no meramente declarativo.

En relación con los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 (solución de diferencias, disposiciones financieras, modificaciones, estatus legal y disposiciones

finales) se expuso que inicialmente encontrarían justificación en un tratado marco de cooperación bilateral. Sin embargo, bajo el lenguaje empleado la solución de diferencias es indicativa de que no se está necesariamente ante un tratado, las modificaciones y el estatus legal hacen parte tanto de los acuerdos de procedimiento simplificado (condición de memorando sin efectos vinculantes) como de los tratados, y sobre las disposiciones que involucran la entrada en vigor, prórroga automática, terminación anticipada y ultraactividad de compromiso y proyectos en ejecución, son más bien constitutivas de un tratado por el tipo de cláusula y modo de adopción.

En esta medida, dada la regla conforme a la cual una sola disposición hace del instrumento de procedimiento simplificado un tratado internacional, el memorando de entendimiento constituye un instrumento jurídicamente vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano.

Este Tribunal destacó la importancia de las zonas de frontera y las competencias del legislador para su regulación, así como los procesos de integración económica regional y su desarrollo sobre la base del principio democrático. Todo ello, para evidenciar que el memorando de entendimiento tiene un significativo impacto en el principio de soberanía nacional en materia de relaciones internacionales.

Finalmente, la Corte precisó que esta decisión se debe entender sin perjuicio del papel relevante que cumplen los acuerdos de procedimiento simplificado (en su carácter de memorando de entendimiento no vinculante) en la cooperación internacional y la flexibilidad que puede caracterizar sus modalidades de negociación y adopción. Igualmente, insistió que la decisión proferida de ninguna manera involucra un análisis material de las cláusulas del memorando.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Salvaron el voto a la presente decisión los magistrados **Héctor Alfonso Carvajal Londoño** y **Juan Carlos Cortés González**. Aclaró su voto el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar**.

El magistrado **Carvajal Londoño** consideró que la Corte **carecía de competencia** para ejercer control constitucional sobre dicho instrumento, pues el memorando no reúne las condiciones materiales ni formales para ser considerado un tratado internacional en los términos de la Convención de Viena de 1969 ni de la jurisprudencia constitucional. En su criterio, el proyecto aprobado por la mayoría incurre en una contradicción insalvable: ordena

que el documento sea tramitado como tratado solemne y, simultáneamente, asume competencia como si ya lo fuera, a pesar de que el instrumento es, en esencia, un memorando de entendimiento de carácter político y no vinculante. El propio texto del memorando establece que “no crea obligaciones vinculantes entre las Partes en virtud del derecho internacional o nacional” (art. 10), lo que confirma su naturaleza programática y excluye la posibilidad de activar el control automático previsto para los tratados internacionales.

El magistrado Carvajal también advirtió que la decisión mayoritaria **afecta la autonomía constitucional del Ejecutivo** en materia de dirección de las relaciones internacionales. Señaló que no es constitucionalmente admisible ordenar al Gobierno que convierta en tratado un instrumento que no fue concebido como tal y cuya intención declarada por las partes fue la de suscribir un memorando de entendimiento. La iniciativa para celebrar tratados corresponde exclusivamente al Ejecutivo, y la Corte no puede imponerle la obligación de elevar a tratado un documento cuya naturaleza jurídica fue definida expresamente como no vinculante. Según el salvamento, forzar al Ejecutivo a reconvertir un memorando en un tratado formal implica una interferencia indebida en sus competencias exclusivas y desconoce la separación funcional entre las ramas del poder público.

Finalmente, el magistrado sostuvo que la Corte **no puede reinterpretar el contenido del memorando** para atribuirle efectos jurídicos que el instrumento excluye de manera expresa. El artículo 10 del memorando señala que este “no crea obligaciones vinculantes”, por lo que todas sus cláusulas deben interpretarse a la luz de dicha disposición. El memorando no compromete recursos públicos, no crea órganos con facultades decisorias vinculantes, no limita la soberanía, no genera responsabilidad internacional y no modifica el ordenamiento jurídico interno. Por ello, el magistrado concluyó que la Corte no podía variar su contenido real ni derivar obligaciones jurídicas inexistentes para justificar un control constitucional improcedente.

Por su parte, el magistrado **Cortés González** salvó el voto. Consideró que en este caso procedía una decisión inhibitoria, pues no se acreditaron los presupuestos para que la Corte Constitucional activara sus competencias atípicas frente al memorando de entendimiento revisado, conforme lo establecido en el Auto 288 de 2010, por las siguientes razones: i) *es desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado en la forma prevista en la Constitución Política*. En concreto, la Decisión 501 de la CAN, que en su artículo 2 establece la posibilidad de que los países miembros

puedan establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí, y de considerarlo conveniente, con terceros países, como en el presente asunto ocurrió al celebrar el memorando con Venezuela; ii) *no corresponde ni excede las cláusulas sustantivas de un tratado internacional*. Todo lo contrario, contiene una manifestación política y programática respecto de una zona de integración bilateral entre Colombia y Venezuela; iii) *versa sobre materias que son de la órbita exclusiva del presidente de la República*. En efecto, se trata de competencias del presidente de la República en materia de relaciones internacionales, en este caso, concretadas por la ministra de Comercio como aspiraciones o manifestaciones de interés para avanzar en la conformación de una zona binacional fronteriza; iv) *no implicaba “la asunción de compromisos adicionales a los estipulados en el tratado principal”*. En efecto, no constituye un cuerpo de nuevos compromisos para Colombia. Por el contrario, de su texto se deriva expresamente que no genera obligaciones ni compromisos para los Estados, como claramente se dispone en su artículo 10. Ello reafirmaba su naturaleza de declaración política y programática; v) *se enmarca “dentro de los propósitos y objetivos” de un tratado principal*. La Decisión 501 de la CAN que permite zonas de integración fronteriza, incluso con terceros países y vi) *no pretendía modificar el alcance del tratado principal o alterar una obligación en él definida para convertirla en una sustancialmente distinta de la originaria*. En tal sentido, no modificaba el tratado habilitante sino que contenía declaraciones programáticas para su concreción.

Adicionalmente, el magistrado expuso que el contenido del memorando analizado no guardaba ninguna similitud con el estudiado en el Auto 288 de 2010. En efecto, en aquella oportunidad se estudió el Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009. Al comparar el contenido de dicho acuerdo con el memorando analizado en esta oportunidad, se advertía lo siguiente:

Contenido temático	Acuerdo bases militares	Memorando zona binacional
Soberanía territorial (art. 4)	Permitía el acceso de fuerzas militares extranjeras en territorio colombiano.	No permite acceso de fuerzas militares en el territorio.
Inmunidades para extranjeros (art. 8)	Otorgaba al personal de EEUU inmunidades equivalentes al personal diplomático	No contiene inmunidades.

Autoridad jurisdiccional (art. 8)	EEUU ejercería autoridad jurisdiccional en materia disciplinaria	No contiene dichas previsiones en materia de autoridad para imponer sanciones disciplinarias.
Exenciones fiscales (art. 18)	Creaba exenciones tributarias y aduaneras que no existían en tratados previos	No contiene dichas previsiones fiscales.

Por tal razón, consideró que no se cumplían las reglas y subreglas jurisprudenciales desarrolladas en el Auto 288 de 2010 y en consecuencia, la Corte Constitucional carecía de competencia para analizar la demanda, por lo que procedía una decisión inhibitoria.

El magistrado **Ibáñez Najar** acompañó la decisión mayoritaria, con la cual se determinó que el instrumento demandado es materialmente equivalente a un tratado internacional por lo que debe surtir el trámite previsto en la Constitución Política para su aprobación por el Congreso de la República, la revisión judicial junto con su ley aprobatoria por la Corte Constitucional y su ulterior ratificación por el Jefe del Estado. No obstante, consideró necesario llamar la atención sobre un problema constitucional de notable envergadura como lo es la representación del otro Estado con el que se suscribió el instrumento. Su aclaración de voto se concentró en esa cuestión.

Desde aquella óptica, el magistrado Ibáñez Najar reiteró la preocupación que había expuesto previamente en la aclaración de voto a la Sentencia C-338 de 2025: la representación de un Estado con severos cuestionamientos de legitimidad democrática, al ser una cuestión viva en el derecho internacional y de innegable relevancia constitucional interna, no puede abordarse como si se tratara de una competencia exclusiva del Presidente de la República en materia de relaciones internacionales.

El magistrado Ibáñez recordó que la jurisprudencia de la Corte ha reconocido la existencia de un estándar excepcional en el que procede un control constitucional sobre la representación internacional. Ello sucede cuando concurren fallas ostensibles que comprometen los artículos 9, 93 y 226 de la Constitución Política. Se trata de situaciones que comprenden, por ejemplo, la ruptura manifiesta del orden constitucional y del sistema democrático, el incumplimiento persistente de obligaciones internacionales en derechos humanos o los déficits evidentes de legitimidad que afectan la validez del consentimiento estatal.

Esta cuestión supone un problema de validez que habrá de ser considerado con especial atención en el evento en que el tratado suscrito en el año 2025

objeto de examen sea sometido a la aprobación del Congreso de la República y vuelva para el estudio de la Corte junto con su ley aprobatoria.

El magistrado Ibañez Najar llamó la atención sobre el hecho de que diversos Estados y organismos internacionales han constatado la falta de legitimidad democrática del régimen venezolano luego de las elecciones presidenciales efectuadas en julio de 2024. Como efecto de aquello, se ha llamado a la comunidad internacional a no permanecer ambigua ante la disyuntiva entre democracia y dictadura. Citó el ejemplo del Parlamento Europeo, que en la resolución del 23 de enero de 2025¹ condenó la “usurpación de la presidencia” en Venezuela tras las elecciones de 2024, en las que observadores independientes confirmaron la victoria de la oposición y rechazaron el reconocimiento del señor Nicolás Maduro como presidente de la República Bolivariana de Venezuela.

Para el magistrado Ibáñez, este tipo de pronunciamientos demuestra que la pregunta sobre la representación del Estado contratante no es un asunto retórico o teórico. Todo lo contrario, supone un problema constitucional que no puede despejarse con el empleo de fórmulas de deferencia acrílicas.

A juicio del magistrado, frente a un tratado celebrado con un gobierno ilegítimo en 2025, ello amerita considerar que la política exterior de Colombia, en general, y la competencia presidencial de dirigir las relaciones exteriores, en particular, están limitadas por el deber internacional de respetar los principios de soberanía, autodeterminación de los pueblos y democracia que la propia Constitución Política consagra y ordena a las autoridades públicas defender y respetar.

Sentencia C-209/26

M. P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Expediente RE-394

Corte Constitucional declaró exequible el decreto que implementaba medidas extraordinarias en la prestación del Programa de Alimentación Escolar – PAE a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes que sufrieron afectaciones como consecuencia de la ola invernal en varios municipios del país

1. Norma revisada

¹ Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de enero de 2025, sobre la situación en Venezuela tras la usurpación de la presidencia el 10 de enero de 2025 (2025/2519(RSP). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0007_ES.html.

DECRETO NÚMERO 0176 DE 2026

Por el cual se adoptan medidas en materia de calendario académico y suministro del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, y en particular, las previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 y el Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional",

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 21-3 de la misma norma que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los Ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, los cuales deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 137 de 1994.

Que la calamidad pública fue definida en la sentencia C-307 de 2020 por la Corte

Constitucional como una "desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente el orden económico, social o ecológico. Así mismo, atendiendo dicho concepto, el evento catastrófico no solo debe ser grave, sino también imprevisto; no debe ser ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior; y, para su atención las facultades ordinarias deben resultar insuficientes".

Que mediante el Decreto Legislativo 0150 del 11 de febrero de 2026 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional, por el término de treinta (30) días. En concreto, la emergencia en comento se declaró en los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó, a partir de los efectos nocivos derivados de múltiples eventos hidrometeorológicos convergentes que derivaron en la afectación personas, familias, viviendas, vías y puentes peatonales, acueductos, centros educativos, centros de salud, servicios públicos domiciliarios, riesgo sistémico en el mercado de energía mayorista, entre otros.

Que el Decreto Legislativo 0150 del 11 de febrero de 2026 precisó que las condiciones asociadas al fenómeno climático generan una perturbación grave e inminente del orden económico, social y ecológico lo que exige la adopción de medidas extraordinarias, temporales y estrictamente conexas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que entre los motivos para la declaratoria del estado de emergencia a que refiere el decreto legislativo 0150 de 2026, se indicó lo siguiente:

Que en el mencionado reporte se indicó que estas emergencias dejaron afectaciones en 69.235 familias y 252.233

personas, con un saldo de 10 fallecidos y 3 heridos. Se reportaron daños en 19.798 hectáreas productivas, 11.955 viviendas averiadas, 4.158 viviendas destruidas, 111 vías, 19 puentes peatonales, 39 puentes vehiculares, 38 acueductos, 4 alcantarillados, 91 centros educativos, 23 centros de salud y 18 centros comunitarios. Asimismo, se registraron afectaciones en 5.230 animales de producción, 312 animales de compañía y 54 animales silvestres.

(...)

Que, conforme a la información reportada con corte al 5 de febrero de 2026 por el Ministerio de Educación Nacional, como consecuencia del incremento de las lluvias en la primera temporada de 2026, se registraron 426 sedes educativas afectadas en diferentes departamentos del país, presentándose el mayor número de anomalías en el departamento de Antioquia con 114 sedes; Córdoba con 69 y Magdalena con 65. Sin embargo, a un nuevo corte al 8 de febrero de 2026, el mismo ministerio reportó un incremento de sedes educativas en situación de anomalía, registrándose un total de 763, respecto de las cuales el departamento de Antioquia mostró un aumento de 114 a 318; el de Córdoba de 69 a 230 y en Magdalena de 65 a 91 sedes educativas afectadas.

(...)

Que, para el caso de las Instituciones de Educación Superior, se ha reportado que un importante número de estudiantes y trabajadores de tales establecimientos educativos se verán afectados por la emergencia, concentrándose las anomalías en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Córdoba, Valle del Cauca, Atlántico, Cauca, Bolívar, Antioquia, Sucre y San Andrés Islas.

Que la situación descrita, en materia de educación, implica la posibilidad real e inminente de que en los 8 departamentos

objeto del Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026, se suspenda el calendario escolar y se ordenen jornadas de trabajo académico en casa.

Que, con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica referida, se han visto afectados niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNJA) que hacen parte del sistema educativo oficial, en su derecho fundamental a la educación integral, que incluye el derecho y la necesidad de ser beneficiarios del programa de alimentación escolar (PAE), en tanto:

- a) El artículo 1º de la Ley 2167 de 2021 "Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario académico", indica que el objeto de dicha norma es "... Establecerlos lineamientos generales para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar de manera oportuna y de calidad durante el cien por ciento del calendario académico, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los distritos, los departamentos y los municipios. ..." (Negritas y subrayas fuera de texto). Este contenido normativo es expreso en indicar la procedencia del programa de alimentación escolar solo durante el calendario académico, aunado a lo señalado en el numeral 1 del artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1075 de 2015, adicionado por el artículo 1º del Decreto 1852 de 2015, que expresa que el PAE es una "...estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada

escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables. ...". (Negrillas y subrayas fuera de texto).

b) El artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", expresa: "... **La focalización es responsabilidad de distritos y municipios, y se llevará a cabo por las respectivas autoridades territoriales quienes, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Distrital y/o Municipal de Política Social, seleccionarán los establecimientos educativos oficiales,** dando prelación a aquellos que atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén. **En cada establecimiento educativo seleccionado** se cubrirá progresivamente el 100% de los alumnos matriculados por grado, conforme a la disponibilidad de recursos, iniciando por el preescolar y grados inferiores de primaria. Una vez asegurado el cubrimiento del total de la población de preescolar y primaria, se podrá continuar el programa con escolares del grado sexto en adelante, dando prioridad a los grados educativos inferiores. ...". (Negrillas y subrayas fuera de texto). Este contenido normativo ha llevado a entender a las entidades territoriales y al propio gobierno nacional, que se limita la focalización y cobertura del programa de alimentación escolar a los establecimientos educativos, lo que implicó que en casos como el estado de emergencia económica, social y ecológica por

causa "...del nuevo Coronavirus COVID-19...." declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se haya tenido que expedir el Decreto 533 de 2020, que en su artículo 1° permitió la implementación del PAE a favor de "los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa", hasta tanto se superara la emergencia sanitaria correspondiente.

Que, en el contexto descrito, se requiere la adopción urgente de medidas que impidan la posible afectación de niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNJA) que hacen parte del sistema educativo oficial y estén incluidos en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) en los municipios que hacen parte de los 8 departamentos objeto del Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026, en caso de suspenderse el calendario académico o declararse la modalidad de jornadas de trabajo académico en casa, escenario que podría llegar a afectar a los siguientes niños, niñas, jóvenes y adolescentes:

Departamentos	NNJA Matriculados	Alcance beneficiarios PAE
Total Antioquia	388.267	311.684
Total Córdoba	197.933	195.366
Total La Guajira	89.042	88.358
Total Sucre	120.822	62.152
Total Bolívar	193.533	155.760
Total Cesar	149.656	117.053
Total Magdalena	165.191	133.203
Total Chocó	105.924	105.232
Total 8 departamentos	1.410.368	1.168.808

Fuente: SIMAT - análisis UApA

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Adición al artículo 1° de la Ley 2167 de 2021. Adicionar un párrafo al artículo 1° de la Ley 2167 de 2021, el cual quedará así:

"Parágrafo 1°. Los niños, niñas, jóvenes y adolescentes - NNJA que hacen parte del sistema educativo oficial y estén incluidos en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) cuyas instituciones educativas se ubiquen en los municipios que hacen parte de los ocho (8) departamentos objeto de la declaratoria del estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026, serán beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE) fuera de la jornada escolar y del espacio físico de la institución, en el evento en que se suspenda el calendario académico o se ordenen jornadas de trabajo académico en casa, hasta el momento en que se normalicen las condiciones de prestación del servicio educativo."

Artículo 2°. Adición al artículo 19 de la Ley 1176 de 2007. Adicionar un párrafo 2 al artículo 19 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

"Párrafo 2°. Los niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNJA) que hacen parte del sistema educativo oficial y estén incluidos en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), cuyas instituciones educativas se ubiquen en los municipios que hacen parte de los ocho (8) departamentos objeto de la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 0150 del 11 de febrero de 2026, serán beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE) fuera de la jornada escolar y del espacio físico de la institución, en el evento en que se suspenda el calendario académico o se ordenen jornadas de trabajo académico en casa, hasta el momento en que se normalicen las condiciones de prestación del servicio educativo."

Artículo 3°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado a 24 de febrero de 2026.

GUSTAVO PETRO URREGO

El Ministro del Interior,
Armando Alberto Benedetti Villaneda.

La Ministra de Relaciones Exteriores,
Rosa Yolanda Villavicencio Mapy.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Germán Ávila Plazas.

El Ministro de Justicia y del Derecho,
Jorge Iván Cuervo Restrepo.

El Ministro de Defensa Nacional,
Pedro Arnulfo Sánchez Suárez.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural,
Martha Viviana Carvajalino Villegas.

El Ministro de Salud y Protección Social,
Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez.

El Ministro del Trabajo,
Antonio Eresmid Sanguino Páez.

El Ministro de Minas y Energía,
Edwin Palma Egea.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,
Diana Marcela Morales Rojas.

El Ministro de Educación Nacional,
José Daniel Rojas Medellín.

La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (e),
Irene Vélez Torres.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,
Helga María Rivas Ardila.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,
Yeimi Carina Murcia Yela.

La Ministra de Transporte,
María Fernanda Rojas Mantilla.

La Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes,
Yannai Kadamani Fonrodona.

La Ministra del Deporte,
Patricia Duque Cruz.

El Ministro de Ciencia, Tecnología e
Innovación (e),
Kevin Fernando Henao Martínez.

El Ministro de Igualdad y Equidad,
Alfredo Acosta Zapata

2. Decisión

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos decretada mediante el auto del 20 de mayo de 2026.

SEGUNDO. DECLARAR EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 176 de 2026, bajo el entendido de que:

- (a) sus medidas sólo cobijan a los NNA beneficiarios del PAE cuyas instituciones educativas estén ubicadas en (i) los 181 municipios que, según el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD–, registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico atípico ocurrido entre enero y febrero de 2026, y (ii) en los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del fenómeno que originó la declaratoria del estado de excepción;
- (b) la expresión “hasta el momento en que se normalicen las condiciones de prestación del servicio educativo”, contenida en los artículos 1 y 2 del decreto examinado, debe entenderse referida al momento en que se reanude la prestación presencial del servicio educativo en la respectiva institución educativa, en virtud de las acciones adoptadas con ocasión de la emergencia declarada en el Decreto 150 de 2026, momento a partir del cual cesará la aplicación de las medidas excepcionales previstas en las citadas normas; y
- (c) la población destinataria de la medida está integrada exclusivamente por los NNA beneficiarios del PAE que tuvieran esa condición al momento de la declaratoria del estado de emergencia (siempre y cuando la conserven), y por quienes la adquieran durante su vigencia por los mecanismos ordinarios de focalización y acceso al programa.

3. Síntesis de los fundamentos

La norma se estudió a la luz de los condicionamientos de exequibilidad del Decreto 0150 de 2026 expuestos en la sentencia C-191 de 2026. En ese sentido, la Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 0176 de 2026.

En primer lugar, encontró acreditados los requisitos formales que se exigen a la hora de revisar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo del estado de emergencia. En efecto: fue suscrito por el presidente de la República y sus ministros; fue expedido en desarrollo del estado de emergencia y durante su vigencia; consta de motivación; el ámbito territorial de aplicación coincide con el del Decreto 0150 de 2026, delimitado de conformidad con el condicionamiento de la sentencia C-191 de 2026; y fue remitido oportunamente a la Corte Constitucional para su revisión.

En relación con los requisitos materiales, el decreto superó los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación.

Dado que la sentencia C-191 de 2026 declaró exequible el Decreto 0150 de 2026 bajo el entendido de que su ámbito territorial estaba comprendido sólo por (i) los 181 municipios que, según el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD–, registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico atípico ocurrido entre enero y febrero de 2026, y (ii) los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del fenómeno que originó la declaratoria del estado de excepción, la Sala estableció que las medidas implementadas por el Decreto 0176 de 2026 sólo serían aplicables dentro de ese mismo ámbito territorial.

Por otra parte, la Sala encontró que la expresión “hasta el momento en que se normalicen las condiciones de prestación del servicio educativo”, contenida en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 0176 de 2026, no ofrecía un límite temporal claro para establecer cuándo perderían vigencia las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional. Esto abría la puerta a un riesgo de indeterminación temporal. Por eso, declaró la exequibilidad condicionada de la norma al entendido de que esa expresión debe entenderse referida al momento en que se reanude la prestación presencial del servicio educativo en la respectiva institución educativa, en virtud de las acciones adoptadas con ocasión de la emergencia declarada en el Decreto 150 de 2026, momento a partir del cual cesará la aplicación de las medidas excepcionales previstas en las citadas normas.

Finalmente, uno de los intervinientes en este trámite señaló que el texto del Decreto Legislativo 0176 de 2026 se prestaba para interpretar que todos los estudiantes registrados en el SIMAT serían beneficiarios del PAE por el solo hecho de estar registrados en ese sistema, a pesar de que sólo una porción de ellos era destinataria de ese Programa. Por eso, la Corte estableció un tercer condicionamiento en virtud del cual la población destinataria de la medida está integrada exclusivamente por los NNA beneficiarios del PAE que tuvieran esa condición al momento de la declaratoria del estado de emergencia (siempre y cuando la conserven), y por quienes la adquieran durante su vigencia por los mecanismos ordinarios de focalización y acceso al programa

4. Aclaración de voto

El magistrado **Ibáñez Najar** presentó aclaración de voto. Señaló que en su momento, al juzgar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 150 de 2026, puso de presente a la Sala que él debía declararse inexecutable. Ante la circunstancia de que en la Sentencia C-191 de 2026 se declaró solo la inexecutable parcial de dicho decreto, salvó parcialmente su voto, por considerar, conforme a lo sostenido en el debate en Sala, que todo el decreto ha debido declararse inexecutable. Por ello, el decreto legislativo que ahora se examina, el Decreto Legislativo 176 de 2026, que se dictó con fundamento en la declaración de un estado de excepción hecha en aquel decreto, sería, conforme a su posición, inexecutable por consecuencia.

En todo caso, acompañó la decisión de la Sala Plena por respeto del precedente contenido en la Sentencia C-191 de 2026, pero estimó necesario dejar constancia de las razones por las cuales, a su juicio, el control del Decreto Legislativo 176 de 2026 ha debido conducirse con un mayor rigor al que expresa la motivación de la sentencia. Preciso que comparte la conclusión de la Sala Plena conforme a la cual el decreto superó los juicios de conexidad material, de motivación suficiente y de necesidad. Sin embargo, estimó que el análisis que sustenta esa conclusión ha debido ser más profundo, en los siguientes aspectos:

El magistrado Ibáñez Najar precisó que el condicionamiento territorial dispuesto en la Sentencia C-191 de 2026, que excluyó del presupuesto fáctico, por no superar el juicio de realidad, la referencia general a la totalidad del territorio de los 8 departamentos y circunscribió la emergencia a los 181 municipios con afectación registrada por la Unidad Nacional para

la Gestión del Riesgo de Desastres y a aquellos otros respecto de los cuales se demuestre una afectación concreta, no se agota en la verificación formal de la coincidencia del ámbito territorial de aplicación del decreto, ni en su reproducción en la parte resolutive. Es el contenido normativo del decreto declarativo tal como quedó depurado por esta Corte y, por lo mismo, el primer eslabón metodológico del control de los decretos de desarrollo, cuyo examen procede bajo un estándar de conexidad directa con las materias y los hechos que sobrevivieron al control, y no de mera relación temática.

A juicio del magistrado, de esa premisa se seguía una consecuencia que la sentencia no extrajo. Si bien el fallo verificó, entre los requisitos formales, que el ámbito territorial de aplicación del decreto coincide con el del Decreto 150 de 2026 delimitado conforme al condicionamiento de la Sentencia C-191 de 2026, y proyectó ese condicionamiento en la parte resolutive, la depuración territorial no se trasladó al examen de los requisitos materiales. Todo el sustrato cuantitativo del Decreto Legislativo 176 de 2026 fue calculado sobre los 8 departamentos completos, esto es, las 763 sedes educativas en situación de anomalía, los 1.410.368 estudiantes matriculados y los 1.168.808 beneficiarios potenciales del Programa de Alimentación Escolar.

Aun cuando esos juicios se tuvieron por superados, echó de menos que la sentencia acogiera esas magnitudes sin depuración y edificara sobre ellas los juicios de motivación suficiente y de necesidad fáctica, pues ello supone sustentar el análisis en cifras referidas a un universo territorial cuya realidad esta Corte ya declaró no probada. Era necesario establecer, con el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y la información del Ministerio de Educación Nacional, cuántas de las 763 sedes y qué fracción de la matrícula se ubican dentro de los 181 municipios. Sin ese dato, la afirmación de que la medida responde a la crisis efectivamente acreditada carece de la precisión que el control de los decretos de desarrollo exigía. En el plano del decreto de desarrollo subsiste así la misma dificultad advertida frente al decreto matriz, consistente en sustituir el daño constatado por la exposición potencial.

En cuanto a la dimensión preventiva del artículo 215 de la Constitución, el magistrado Ibáñez compartió que los decretos de desarrollo pueden dirigirse a impedir la extensión de los efectos de la crisis y, por ello, adoptar medidas frente a amenazas. Sin embargo, estimó que el estándar aplicable exige

que la amenaza esté acreditada y que los hechos en que se funda existan realmente. El decreto no afirmó que alguna secretaría de educación hubiese suspendido el calendario académico ni ordenado jornadas de trabajo académico en casa, sino que enunció una posibilidad real e inminente, y sometió sus propios efectos a una condición suspensiva.

El magistrado Ibáñez Najar advirtió que la sentencia no da cuenta de un solo acto administrativo de suspensión del calendario en los municipios cobijados, pese a que entre la declaratoria de la emergencia, el 11 de febrero de 2026, y la expedición del decreto, el 24 de febrero de 2026, transcurrieron 13 días de reportes sucesivos del Ministerio de Educación Nacional, y a que durante el control se decretaron pruebas. Ese vacío demandaba un análisis más exigente que el que ofrecen las reglas de la experiencia, que no fueron definidas ni contrastadas, pues ellas no relevan al Gobierno nacional de la carga de acreditación que le corresponde en los estados de excepción. Añadió que el contraste con las sentencias C-158 y C-199 de 2020 es revelador, pues allí la interrupción del servicio educativo presencial era un hecho cierto, notorio y ordenado por el propio Gobierno nacional en el marco del aislamiento obligatorio, supuesto de hecho cuya verificación en este expediente ha debido ser objeto de un examen más detenido.

Sentencia C-210/26

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-17028

Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse sobre la demanda presentada en contra de la regla de interpretación judicial de la Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 3 de 2022 emitida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante, JEP), a partir de la cual se concluyó que el recurso de apelación previsto en el artículo 13 de la Ley 1922 de 2018 procede únicamente frente a las decisiones de selección negativa y no frente a las decisiones de selección positiva de primer orden adoptadas por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas

1. Asunto objeto de revisión

El accionante demandó la regla interpretativa fijada por la Sección de Apelación de la JEP, conforme a la cual solamente la selección negativa es apelable y, por el contrario, la selección positiva de primer orden no es susceptible de apelación, ya que no se trata de una decisión definitiva. Se aclara que esta es una formulación esquemática de la regla acusada y que en la providencia definitiva se transcribirán los apartes cuestionados².

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la regla de interpretación judicial contenida en la Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 3 de 2022, proferida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz, según la cual el recurso de apelación previsto en el artículo 13 de la Ley 1922 de 2018 sólo procede frente a las decisiones de selección negativa y no frente a las decisiones de selección positiva de primer orden adoptadas por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, por ineptitud sustantiva de la demanda y con fundamento en las razones expuestas en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda promovida en contra de la regla interpretativa fijada por la Sección de Apelación de la JEP, conforme a la cual solamente la selección negativa es apelable y, por el contrario, la selección positiva de primer orden no es susceptible de apelación, ya que no se trata de una decisión definitiva.

El accionante afirmó que interpretación adoptada en la SENIT 3 de 2022 desconoce el principio de legalidad e invade la potestad de configuración normativa del Congreso, en tanto no le es permitido a la Sección de Apelación de la Jurisdicción Especial para la Paz restringir por vía interpretativa una facultad impugnatoria prevista en la ley.

Adicionalmente, resaltó que la regla acusada contraría los artículos 12 del Acto Legislativo 01 de 2017 y 29 y 229 de la Constitución Política, al dejar a

² El demandante indicó que esta regla se encuentra consignada en diversos apartes de la sentencia cuestionada. En particular, en los fundamentos jurídicos 589,590,595,598,607,609,611,614 y 615 de la SENIT 3 de 2022.

los comparecientes sin un recurso judicial efectivo frente a posibles errores, imprecisiones, vacíos o defectos fácticos, sustanciales o procedimentales del Auto de Determinación de Hechos y Conductas, que afecten su reconocimiento de responsabilidad.

Sumado a lo anterior, en su criterio, la regla también desconoce los derechos de las víctimas y el principio de centralidad de ellas en la justicia transicional. Lo anterior, porque, en su criterio, la sustitución de la apelación por un esquema de observaciones no satisface las exigencias constitucionales relacionadas con los derechos de las víctimas, en tanto la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad de Determinación de los Hechos y Conductas no tiene la obligación de responderlas individualmente. Así, las víctimas carecen de un recurso judicial y efectivo, a pesar de que se trata de decisiones que inciden de manera decisiva en el procesamiento de los máximos responsables, en la determinación de patrones de macrocriminalidad, en la ruta procesal subsiguiente, en el reconocimiento de responsabilidad y en el aporte a la verdad.

La Sala Plena se inhibió de emitir una decisión de fondo tras concluir que la demanda carece de **(i) certeza**, en tanto el demandante partió de una comprensión equivocada del alcance de la regla acusada y del Auto de Determinación de Hechos y Conductas; **(ii) especificidad y pertinencia**, pues el accionante no logró construir una verdadera oposición de carácter constitucional, ya que no explicó por qué la apelación frente a la selección positiva integra el núcleo esencial del debido proceso, la defensa, la contradicción o el acceso a la administración de justicia, máxime cuando no se está ante un procedimiento de carácter adversarial. Por el contrario, su argumentación se limitó a afirmar, de manera genérica, que la restricción de dicho recurso afecta tales garantías, sin desarrollar un hilo argumentativo que evidencie una contradicción concreta y verificable frente a mandatos constitucionales.

De igual forma, la demanda tampoco demostró una afectación real, concreta y verificable de los derechos de las víctimas, quienes conservan espacios de participación e intervención durante todo el procedimiento, y en escenarios transicionales, participación que puede adoptar formas directas o indirectas. Por lo tanto, la ausencia de apelación inmediata frente a la selección positiva no demuestra, por sí misma, una afectación al principio de centralidad. Además, se apoya en consideraciones relativas a la eventual práctica de la regla acusada, planteamientos que no resultan

idóneos para suscitar una duda razonable de constitucionalidad, lo cual devine también en una falta de **(iii) suficiencia**.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **Carlos Camargo Assis** formularon salvamento de voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** salvó el voto frente a la decisión mayoritaria de inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo en la Sentencia C-210 de 2026, con fundamento en las siguientes razones.

En primer lugar, advierte que, como lo puso de presente en el proyecto que presentó a consideración de la Sala, la demanda cumple con todos los requisitos que le son exigibles. En efecto, el actor demandó una regla fijada de manera expresa en la sentencia interpretativa 3 de la JEP; identificó el artículo 13.5 de la Ley 1922 de 2018 como la disposición interpretada; y, sobre esta base, formuló tres acusaciones constitucionales, a saber: (i) desconocimiento del principio de reserva de ley y del principio de legalidad; (ii) vulneración de los derechos de defensa, contradicción y acceso a la administración justicia de los comparecientes; y (iii) afectación de los derechos y de la centralidad de las víctimas. Aunque el demandante explicó los efectos de la regla principalmente a partir del Auto de Determinación de Hechos y Conductas, sostuvo repetidamente que la regla abstracta consistía en admitir la apelación únicamente contra la selección negativa y excluirla frente a la selección positiva.

Sobre este punto, el magistrado fue categórico al señalar que el proyecto no corrigió la demanda, no sustituyó su objeto ni atribuyó a la SENIT 3 una regla que esa providencia no hubiera formulado. El escrito de demanda, si bien identificó expresamente como objeto de control la regla de interpretación judicial, según la cual no procede el recurso de apelación frente al Auto de Determinación de Hechos y Conductas, pese a que el artículo 13 de la Ley 1922 de 2018 admite la procedencia genérica del mismo contra todas las “decisiones sobre selección de casos, no se limitó a esa formulación. Al explicar su alcance, el demandante afirmó que la SENIT 3 había establecido *“una regla jurídica según la cual, el recurso de apelación procede únicamente frente a la selección negativa y no frente a la selección positiva”*. La misma acusación fue reiterada en el desarrollo de los cargos, en el que señaló que la Sección de Apelación realizó *“una*

interpretación restrictiva y modificatoria de la Ley” al disponer que “el recurso de apelación procede únicamente frente a la selección negativa y no frente a la selección positiva”.

La SENIT 3, a su turno, fue todavía más concluyente. En distintos fundamentos jurídicos, señaló que solamente la selección negativa es apelable; y que, en cambio, la selección positiva no es susceptible de apelación: *“la selección positiva de primer orden no es susceptible de apelación”* y que, aunque el artículo 13 de la Ley 1922 de 2018 establece que son apelables las decisiones sobre selección de casos, *“solo procede el recurso dirigido contra aquellas de carácter negativo”*. El proyecto vencido reprodujo esos apartes y formuló, en términos abstractos, exactamente la misma proposición jurídica que aparecía tanto en la demanda como en la sentencia interpretativa. Hubo una lectura fiel de las dos fuentes.

Por las mismas razones, el magistrado señaló que la demanda satisfacía los requisitos de **certeza, especificidad, pertinencia** y **suficiencia**, tal como se explicó, uno por uno, en el proyecto presentado a la Sala. El cargo es **cierto** porque recae sobre una regla real, expresa y verificable, contenida en una sentencia interpretativa vinculante y atribuible directamente a la Sección de Apelación, no sobre una hipótesis elaborada por el actor. Es **específico** porque identificó la regla acusada, su fuente normativa, sus consecuencias procesales y las razones concretas por las cuales la exclusión del recurso podía desconocer la reserva de ley, así como las garantías de defensa, contradicción, acceso a la administración de justicia y participación de las víctimas.

Es **pertinente** porque no planteó una mera discrepancia hermenéutica ni una opinión sobre la conveniencia de la SENIT 3, sino una controversia inequívocamente constitucional sobre los límites de la interpretación judicial y la supresión, por esa vía, de un recurso establecido por el legislador. Finalmente, es **suficiente** porque la identificación de la regla, la transcripción de los apartes que la sustentan, la formulación de los parámetros constitucionales y la explicación de sus efectos permitían suscitar, cuando menos, una duda inicial sobre su compatibilidad con la Constitución. Exigir en el examen de aptitud que el demandante demostrara definitivamente que la apelación integra el núcleo esencial de cada una de las garantías invocadas, o que acreditara desde ese momento la consumación de un daño cierto para las víctimas, equivalía a anticipar el juicio de fondo para impedir que ese juicio tuviera lugar. La Sentencia C-210 de 2026 no constató

la inexistencia de una acusación constitucional, sino que le exigió al ciudadano que demostrara, desde la demanda, que tenía razón.

Para ilustrar en términos sencillos lo anterior, considero oportuno destacar en el siguiente cuadro el artículo de la ley y la regla fijada en la sentencia interpretativa.

Artículo 13 de la Ley 1922 de 2018	Regla fijada en la sentencia interpretativa 3 de la JEP
Artículo 13. Procedencia del recurso de apelación. Serán apelables: (...) <u>5. Las decisiones sobre selección de casos.</u> (...)	La decisión sobre selección de casos, cuando es negativa, es apelable, y cuando es positiva, no es apelable.

Ante ello, el actor sostuvo que la ley no distingue, para efectos de la procedencia del recurso de apelación a partir del sentido de la decisión sobre la selección de casos, razón por la cual dicha decisión, más allá de cuál sea su sentido es apelable. Sin embargo, la regla fijada en la sentencia interpretativa de la JEP introduce una distinción, a partir del sentido de la decisión, para limitar el recurso de apelación, que se torna improcedente siempre que la decisión sobre selección de casos sea positiva.

Como puede verse, no se trata de una controversia semántica, ni de una lectura exegética, ni siquiera de una discusión sobre si así debería o no ser el diseño del recurso. Lo que discute el actor es que la sentencia interpretativa no puede desconocer la reserva de ley y el principio de legalidad, para restringir una garantía constitucional, en la medida en que en ella subyace el derecho de defensa, el de contradicción y el de acceder a la justicia y, por esta vía, afectar los derechos de las personas que actúan en el proceso ante la JEP y el principio de centralidad de las víctimas.

Lo anterior fue comprendido por la mayoría de los intervinientes y por el Procurador General de la Nación, quienes consideraron que la controversia ameritaba una decisión de fondo. No se trataba de una inferencia inverosímil del suscrito magistrado, ni de algo que no corresponda

objetivamente a lo que obra en el expediente. Sin embargo, pese a todo lo expuesto y contra toda evidencia, la mayoría de la Sala Plena señaló que la demanda no tiene aptitud sustancial.

En segundo lugar, ya en el escenario de un análisis de fondo, podría discutirse si la autonomía hermenéutica de la JEP, que le permite interpretar disposiciones complejas, integrar fuentes y responder a las particularidades de la justicia transicional, le permite también menoscabar o reducir la procedencia del recurso de apelación. O si los mecanismos que existen en la JEP, como las observaciones ante la misma Sala que profiere la decisión sobre la selección del caso, o la existencia de controles posteriores, son suficientes para justificar en términos constitucionales dicho menoscabo. Pero tales debates son, sin duda, de fondo. Son debates necesarios e impostergables, que no pueden eludirse, con el argumento de que la demanda no satisface la exigente carga argumentativa que la mayoría pretende imponer a un ciudadano demandante.

Sobre la base incontestable de que la decisión positiva sobre selección del caso no es apelable, en virtud de la regla fijada en la sentencia interpretativa, la Sala tenía la oportunidad de debatir sobre los anteriores asuntos. En cuanto a ello, como se sostuvo en el proyecto presentado a la Sala, la autonomía hermenéutica de la JEP, si bien le permite interpretar las normas aplicables en la justicia transicional, no va hasta el punto de permitirle menoscabar una garantía tan relevante como es la procedencia del recurso de apelación, con lo que de ello se sigue. La autonomía judicial, en cualquier proceso y, en particular, en un proceso penal, así se enmarque en la justicia transicional, no puede llevarse al extremo de conculcar, por la vía de la interpretación, las garantías de las personas que a él concurren.

A su turno, la naturaleza dialógica del procedimiento ante la JEP no es suficiente para considerar que las observaciones a una decisión pueden equipararse a un recurso de apelación. Estas se presentan ante la misma autoridad que profirió la decisión, no deben ser respondidas individualmente y no aseguran que el auto sea modificado. En el mismo sentido, los controles adelantados en etapas posteriores cumplen funciones distintas y no tienen necesariamente el mismo objeto, oportunidad ni efectos de la apelación. Esos mecanismos pueden complementar la defensa y la participación, pero no reemplazan la decisión de un superior funcional. Un espacio de diálogo, por valioso que sea, no es jurídicamente equivalente a un recurso.

Las garantías comprometidas pertenecían tanto a los comparecientes como a las víctimas. Para los primeros, la selección positiva puede incidir en la delimitación de los hechos y las conductas, los patrones macrocriminales, las calificaciones jurídicas, la atribución de responsabilidad y la ruta procesal posterior. Para las víctimas, puede repercutir en la determinación de los responsables, en el alcance del macrocaso y en la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. El carácter progresivo de estas decisiones no elimina sus efectos ni autoriza a desconocer el recurso establecido por la ley.

En tercer lugar, en vista de las anteriores circunstancias, el magistrado Ibáñez Najar consideró que la regla judicial acusada es contraria a la Constitución y debe ser declarada inexecutable, como lo propuso a la Sala.

La incompatibilidad entre la regla demandada y la Constitución, a su parecer, reside en la exclusión absoluta de la apelación frente a la selección positiva, pese a que el legislador hizo apelables las decisiones sobre selección de casos sin establecer esa excepción. La Sección de Apelación sobrepasó así los límites de su competencia hermenéutica, invadió la reserva de ley procesal y restringió garantías reconocidas por el legislador a comparecientes y víctimas. La declaratoria de inexecutable simple habría eliminado la restricción introducida por la sentencia interpretativa y restablecido la eficacia del recurso que ya había sido previsto por el legislador.

En cuarto lugar destaca que la postura asumida por la mayoría es desconcertante, en tanto cuestiona sin un fundamento sólido la aptitud sustancial de la demanda, en un asunto que es de especial trascendencia, como el de las garantías en el ámbito de un proceso penal en el contexto de la justicia transicional.

La mayoría, una vez más, ha convertido el análisis de aptitud de la demanda, en el cual debe establecerse si es o no viable emitir un pronunciamiento de fondo, en un análisis en extremo exigente, hasta establecer una barrera formal al acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, que desdibuja el derecho político fundamental a controlar el ejercicio del poder público. Por esta vía, como ocurre en el presente caso, se deja sin respuesta una controversia constitucional que está debidamente planteada y que, además, tiene importantes implicaciones para los procesos que se adelantan ante la justicia especial para la paz.

Si bien la demanda de constitucionalidad en contra de una interpretación judicial tiene una carga argumentativa calificada, en lo que va de este año, la Sala ha tenido serias vacilaciones al momento de analizarla.

En un primer momento, en la Sentencia C-037 de 2026, de la cual salvé mi voto, el argumento de la mayoría para inhibirse fue el de que el actor había reconstruido las reglas acusadas a partir de decisiones heterogéneas y no demostró que, en los términos planteados, integraran el derecho viviente de la JEP.

Poco después, en la Sentencia C-073 de 2026, la Sala dejó atrás ese argumento, para establecer que una sola sentencia de unificación de la JEP puede constituir derecho viviente por su fuerza vinculante y su pretensión de generalidad. En este contexto, la Sala puso de presente que para promover su control basta que el ciudadano presente una construcción razonable, leal y transparente de la regla judicial. Con fundamento en esa metodología, la Corte decidió de fondo y declaró inexecutable reglas contenidas en las SENIT 5, 8 y 9.

El avance de la Sentencia C-073 de 2026 fue efímero. En el siguiente caso en que estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de una sentencia de unificación de la JEP, lo que ocurrió en este proceso, la mayoría retomó su actitud severa y estricta al momento de analizar la aptitud sustancial de la demanda, para descalificarla sobre la base de que su acusación no cumple con los mínimos argumentativos que le son exigibles.

En quinto lugar, el magistrado expuso con preocupación que el uso de la inhibición por parte de la Corte es un fenómeno cada vez más notorio en la realidad. Entre 1992 y mayo de 2026, el 14% de las sentencias que estudiaron demandas de inconstitucionalidad terminó con una decisión inhibitoria. En 2025, esa proporción ascendió al 34,1 %, el porcentaje anual más alto registrado. En 2026, hasta la fecha de corte, fue del 19,4 %, todavía superior al promedio histórico.

En el caso objeto de análisis, la duda de constitucionalidad no era apenas mínima, sino evidente. Existía una regla judicial vinculante, una disposición legal identificada, tres cargos de inconstitucionalidad y un precedente reciente que establecía la metodología para decidir. Al inhibirse, según el Magistrado Ibáñez, discurrió que la mayoría dejó vigente una interpretación

que distingue donde el legislador no distinguió, para menoscabar una garantía que se funda en la Constitución y la ley. No faltó una demanda apta; sobró un exagerado formalismo que sacrifica el derecho y, peor aún, los derechos constitucionales fundamentales que tienen quienes conforme a la Constitución y la ley pueden apelar una decisión pero que se los impide una interpretación de la JEP abierta y ostensiblemente inconstitucional.

El magistrado **Camargo Assis** se apartó de la decisión mayoritaria de la Sala Plena de declararse inhibida para fallar de fondo, por considerar que la demanda sí satisfacía las exigencias de aptitud sustantiva previstas en el Decreto 2067 de 1991. A su juicio, el cargo por desconocimiento de la reserva de ley procesal identificaba con claridad la norma judicial acusada —la regla de interpretación fijada en la Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 3 de 2022—, la contrastaba de manera cierta y verificable con el artículo 13.5 de la Ley 1922 de 2018, que no distingue entre selección positiva y negativa para efectos de la apelación, y formulaba una oposición de relevancia constitucional específica y suficiente: que un órgano judicial, mediante interpretación, no puede suprimir un recurso que el legislador había previsto expresamente. Para el magistrado, esa acusación no era una controversia de mera legalidad, sino una que cuestionaba directamente la competencia de la Sección de Apelación de la JEP para modificar, por vía hermenéutica, el alcance de un recurso judicial —materia reservada al Congreso por el artículo 150 de la Constitución y el artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017—, lo cual bastaba para habilitar un pronunciamiento de fondo.

En cuanto al mérito de la demanda, el magistrado consideró que la regla de interpretación contenida en la SENIT 3 debía declararse inexecutable, por cuatro razones principalmente: primera, porque la Sección de Apelación de la JEP excedió su potestad interpretativa interna al restringir, sin habilitación constitucional y legal, un recurso que el legislador había previsto sin distinciones, invadiendo así la reserva de ley procesal. Segunda, porque el mecanismo de "observaciones dialógicas" que la SENIT 3 ofrece como sustituto no satisface las garantías mínimas del debido proceso y del acceso a la administración de justicia, en tanto la propia Sala de Reconocimiento y no su superior resuelve las observaciones; no está obligada a responder tales observaciones ni a motivar su rechazo; tercera, porque la restricción compromete los derechos de las víctimas y el principio de su centralidad en el sistema transicional, al blindar frente a todo control jurisdiccional el Auto de Determinación de Hechos y Conductas, acto que define la arquitectura

de la verdad judicial en cada macrocaso; y cuarta, porque la regla contraviene el propio Acuerdo Final de Paz, que en sus numerales 14 y 46, y en el punto 6.1.9 literal e), consagra el principio de la doble instancia al estipular que todas las providencias de la JEP son recurribles, así como la reserva de ley procesal como garantías mínimas irrenunciables de la jurisdicción especial.

El magistrado Camargo Assis precisó, además, que la declaratoria de inexecuibilidad debía ir acompañada de una modulación de efectos con alcance retroactivo, en la medida en que la regla resultó inconstitucional desde su expedición, el 21 de diciembre de 2022. En su criterio, corresponde fijar directamente los parámetros del recurso habilitado, con efectos diferenciados según la etapa procesal en la que se encuentre cada macrocaso, de manera que se garantice la reparación efectiva de quienes, desde 2022, se vieron privados de un recurso judicial previsto por la ley.

Sentencia C-211/26
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente RE-400

Corte declara inexecutable norma que autorizaba al INVÍAS para adicionar nuevos contratos, sin límite de valor, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica

1. Norma revisada

DECRETO 222 DE 2026
(marzo 05)
por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto número 150 de 2026.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo

previsto en el Decreto número 150 de 2026, *“por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”*; y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 215 de la Constitución Política confiere al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, la facultad para declarar mediante decreto el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o

amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días calendario.

Que en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política y de conformidad con la Ley 137 de 1994, los decretos legislativos expedidos durante el estado de emergencia deben observar los principios de finalidad, conexidad material, necesidad, proporcionalidad y motivación suficiente, y respetar los derechos fundamentales y el núcleo esencial de las competencias constitucionales.

Que mediante el Decreto número 150 del 11 de febrero de 2026 el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional, como consecuencia de la ocurrencia de un fenómeno hidrometeorológico atípico, extraordinario e imprevisible, asociado al desplazamiento anómalo de un frente frío que generó precipitaciones excepcionalmente superiores a los promedios históricos, inundaciones masivas, movimientos en masa y crecientes súbitas, configurándose una grave calamidad pública y una perturbación grave e inminente del orden económico, social y ecológico.

Que el citado Decreto número 150 de 2026 habilitó al Gobierno nacional para adoptar medidas extraordinarias, urgentes y transitorias destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, ante la insuficiencia de los mecanismos ordinarios de gestión del riesgo y de respuesta institucional frente a la magnitud,

simultaneidad territorial y concentración temporal de los impactos registrados.

Que dentro de las afectaciones verificadas se evidenció un impacto directo, grave y extendido sobre la infraestructura pública esencial del sector transporte, registrándose daños y cierres totales y parciales en vías nacionales, departamentales y municipales, afectación estructural de puentes, pérdida de banca y obstrucciones por movimientos en masa, comprometiéndose la conectividad territorial, el abastecimiento de bienes esenciales, la movilidad de la ayuda humanitaria y el acceso a servicios básicos.

Que a corte del 20 de febrero de 2026 se reportaron ciento noventa (190) eventos en la red vial nacional, lo que representa un incremento del 138% frente al mismo periodo del año anterior, con setenta y un (71) cierres totales y ciento diecinueve (119) cierres parciales, evidenciándose una situación masiva, simultánea y sobrevenida que supera los escenarios ordinarios de mantenimiento y conservación vial.

Que las intervenciones requeridas, incluidas la estabilización de taludes, recuperación de banca, atención y reposición de puentes y focalización prioritaria en los departamentos de Córdoba, Antioquia (especialmente Urabá antioqueño), Magdalena, Guajira, Bolívar, Sucre, Cesar y Chocó, constituyen actuaciones urgentes, indispensables para prevenir nuevos colapsos, evitar el aislamiento territorial y garantizar la seguridad de los usuarios de la infraestructura vial.

Que la magnitud de la emergencia en estos territorios supera la capacidad presupuestal ordinaria del Inviás y

compromete no solo la red vial nacional, sino la estabilidad económica y social del departamento. En consecuencia, la asignación de recursos adicionales no constituye una ampliación discrecional del gasto, sino una medida necesaria, proporcional y directamente vinculada con la finalidad constitucional de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en el marco del Decreto número 150 de 2026.

Que el artículo 84 de la Ley 1523 de 2012 faculta al Gobierno nacional para requerir de los contratistas y concesionarios del Estado la maquinaria, el equipo y el personal disponibles para atender de manera inmediata emergencias viales, cuando este mecanismo constituya la forma más eficiente de mitigar sus impactos.

Que el artículo 85 de la misma ley autoriza expresamente al Instituto Nacional de Vías para intervenir vías que no se encuentren en su inventario cuando sea preciso para atender situaciones de emergencia, habilitación de carácter excepcional y transitorio orientada a garantizar la continuidad del servicio público de transporte y el restablecimiento de la conectividad territorial.

Que dicha intervención no implica la asunción permanente de competencias ni afecta la autonomía territorial, sino que se circunscribe estrictamente a las acciones necesarias para la atención, mitigación, rehabilitación y recuperación inmediata derivadas de la situación de emergencia declarada, retornando las competencias ordinarias a las entidades territoriales una vez superada la Crisis.

Que el Instituto Nacional de Vías cuenta con contratos de obra, mantenimiento e interventoría en ejecución en las zonas

afectadas, cuyos contratistas disponen de maquinaria, equipos y personal en sitio y poseen conocimiento técnico del territorio, lo que permite una respuesta inmediata y eficiente frente a las emergencias presentadas.

Que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece como regla general que los contratos estatales no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial expresado en SMLMV, limitación aplicable en condiciones ordinarias de la contratación pública.

Que no obstante, en el marco del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto número 150 de 2026, resulta constitucionalmente admisible adoptar medidas extraordinarias y transitorias en materia contractual cuando estas sean estrictamente necesarias, conexas y proporcionales para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que en consecuencia, la autorización excepcional para adicionar sin límite de valor, cuando ello resulte indispensable para atender directamente las afectaciones derivadas de la emergencia, constituye una medida temporal, necesaria y proporcional, orientada a garantizar la continuidad del servicio público de transporte, proteger la vida e integridad de la población y evitar mayores impactos económicos y sociales.

Que la medida adoptada guarda conexidad directa y específica con las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia, en la medida en que permite restablecer la movilidad, asegurar el abastecimiento de bienes esenciales y facilitar la atención humanitaria.

Que, en consecuencia, resulta indispensable adoptar disposiciones extraordinarias en el sector transporte que permitan la intervención inmediata, prioritaria y coordinada de la infraestructura vial afectada, con el fin de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que, por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

Artículo 1º. Autorizar al Instituto Nacional de Vías para invertir, comprometer, ejecutar y ordenar el gasto de los recursos extraordinarios que le sean asignados en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto número 150 de 2026, con el fin exclusivo de atender, mitigar, rehabilitar y recuperar la infraestructura vial afectada por el fenómeno hidrometeorológico que dio lugar a dicha declaratoria.

Artículo 2º. Autorizar al Instituto Nacional de Vías para que, en el marco de la situación de emergencia declarada y exclusivamente para la ejecución de actividades directamente relacionadas con la respuesta, rehabilitación y recuperación de la infraestructura vial afectada, pueda adicionar los contratos de obra, mantenimiento e interventoría actualmente en ejecución en la zona impactada, sin límite de valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dicho servicio contribuirá a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante la vigencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el

Decreto número 150 de 2026, y durante el término que dicho estado esté vigente.

Parágrafo. Las adiciones que se autoricen en virtud del presente artículo deberán estar estrictamente dirigidas a conjurar la emergencia y restablecer la transitabilidad, durante la duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto número 150 de 2026.

Artículo 3º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y tendrá vigencia durante el término del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado, mediante el Decreto número 150 de 2026, las medidas propuestas solamente se aplicarán en los departamentos cubiertos por el Decreto número 150 de 2026.

2. Decisión

Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 1 del Decreto Legislativo 222 de 2026, “[p]or el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto número 150 de 2026”, en el entendido de que (i) la autorización para invertir, comprometer, ejecutar y ordenar el gasto de los recursos extraordinarios de la emergencia solo procede para acciones de reconstrucción o recuperación dirigidas a realizar intervenciones directa y estrechamente relacionadas con la fase de rehabilitación de la emergencia, en los términos expuestos en esta providencia.

En ejercicio de dicha atribución, como se indicó en la sentencia C-191 de 2026, (ii) el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), como entidad ordenadora del gasto de los recursos extraordinarios que le sean asignados en el marco del estado de emergencia, “deberá indicar en un acto administrativo, las razones por las cuales, en función de la oportunidad del gasto y la disponibilidad de los recursos, no es posible acudir a medios ordinarios de financiación. Esta obligación se extenderá a los recursos que todavía no se hayan comprometido o ejecutado”.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “e interventoría”, contenida en el inciso 1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 222 de 2026, “[p]or el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto número 150 de 2026”, por las razones expuestas en esta providencia.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del parágrafo y del inciso 1 del artículo 2, salvo la expresión de que trata el resolutive anterior, del Decreto Legislativo 222 de 2026, “[p]or el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto número 150 de 2026”, en el entendido de que la autorización para adicionar los contratos de obra y mantenimiento, en los términos allí previstos, solo procede para acciones de recuperación o reconstrucción dirigidas a realizar intervenciones directa y estrechamente relacionadas con la fase de rehabilitación de la emergencia, en los términos expuestos en esta providencia.

Cuarto. Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso 2 del artículo 2 del Decreto Legislativo 222 de 2026, “[p]or el cual se dictan medidas extraordinarias

para el sector transporte en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto número 150 de 2026".

Quinto. ORDENAR que, a partir del día hábil siguiente a la publicación del comunicado en el que se dé a conocer el sentido de la presente sentencia, las adiciones efectuadas con fundamento en el inciso 2 del artículo 2 del Decreto Legislativo 222 de 2026, declarado inexecutable en el resolutivo cuarto, dejen de producir efectos únicamente en cuanto excedan el límite del cincuenta por ciento (50%) del valor inicial del respectivo contrato, previsto en el inciso 2 del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Corresponderá al INVÍAS adoptar las medidas administrativas y contractuales necesarias para dar cumplimiento a esta decisión. Lo anterior sin afectar situaciones jurídicas ya consolidadas.

Sexto. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 3 del Decreto Legislativo 222 de 2026, "[p]or el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto número 150 de 2026", con la salvedad de que se condiciona la expresión: "*las medidas propuestas solamente se aplicarán en los departamentos cubiertos por el Decreto 150 de 2026*", bajo en el entendido de que el ámbito territorial únicamente comprende "(i) a los 181 municipios que, según el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD–, registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico atípico ocurrido entre enero y febrero de 2026, y (ii) a los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del fenómeno que originó la declaratoria del estado de excepción", según lo resuelto en la sentencia C-191 de 2026.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 222 de 2026, mediante el cual se dictaron medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 150 de 2026.

Como cuestión preliminar, analizó si el decreto legislativo bajo examen tenía una relación de conexidad directa con las materias del Decreto 150 de 2026, que fueron objeto de declaratoria de exequibilidad parcial en la sentencia C-191 de 2026, en la que se examinó la constitucionalidad de la declaratoria del estado de emergencia. Lo anterior, con el fin de determinar si, a partir de lo decidido en la citada providencia, procedía

declarar la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 222 de 2026.

Como resultado de dicho análisis, se concluyó que el decreto legislativo bajo examen no regula ninguna de las materias estructurales que fueron expresamente excluidas del marco de habilitación definido por la Corte, para que el Gobierno nacional declarara el estado de emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional. Por lo tanto, a continuación, se verificó el cumplimiento de los requisitos formales y materiales señalados por la Constitución, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional, para la expedición de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción.

En *primer lugar*, la Corte constató que el decreto legislativo satisfizo los requisitos formales de validez, en tanto (i) fue expedido en desarrollo del decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) se dictó dentro del término de vigencia de ese estado de excepción; (iii) está debidamente motivado con el señalamiento de las razones o causas que dieron lugar a su expedición; (iv) sus medidas tienen aplicación en el territorio objeto de la declaratoria del estado de emergencia, y (v) fue firmado por el presidente de la República y todos los ministros de despacho.

En *segundo lugar*, constató que el decreto legislativo satisfizo parcialmente los requisitos materiales. Esto, pues el inciso 2 del artículo 2, que autoriza al Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) para adicionar, sin límite de valor, los contratos *nuevos* que se celebren a partir del 5 de marzo de 2026 –fecha de expedición del decreto legislativo objeto de revisión– y durante la vigencia del estado emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 150 de 2026, no superó el *juicio de motivación suficiente*. Por lo tanto, declaró la inexequibilidad de ese apartado normativo.

Al analizar las consideraciones del decreto bajo examen, la Corte advirtió que esta medida extraordinaria carecía de sustento, pues las justificaciones expuestas por el Gobierno se limitaron a explicar por qué era necesario autorizar la adición de los contratos de obra, mantenimiento e interventoría en *ejecución* en la zona impactada por la emergencia, mas no la de los contratos *nuevos* que se celebraran durante la vigencia del estado de excepción.

En virtud de esta declaratoria de inexecutable, ordenó que, a partir del día hábil siguiente a la publicación del presente comunicado, las adiciones efectuadas con fundamento en el inciso 2, del artículo 2, del Decreto Legislativo 222 de 2026, dejen de producir efectos únicamente en cuanto excedan el límite del cincuenta por ciento (50 %) del valor inicial del respectivo contrato, previsto en el inciso 2 del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Así mismo, señaló que corresponderá al INVÍAS adoptar las medidas administrativas y contractuales necesarias para cumplir con esta decisión. Esto, sin afectar las situaciones jurídicas que ya se hubieren consolidado.

De otro lado, la Corte constató que la autorización para que el INVÍAS adicione, sin límite de valor, los contratos de “*interventoría*” que están en ejecución en la zona impactada por la declaratoria de emergencia no superó el juicio de *necesidad jurídica*, pues el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 prevé que, cuando se prorrogue el contrato objeto de vigilancia, el valor del contrato de *interventoría* puede ajustarse, sin que resulte aplicable la prohibición de adicionar los contratos estatales en más del 50% de su valor inicial, dispuesta en el inciso segundo del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Por lo tanto, declaró la inexecutable de la expresión “e *interventoría*” contenida en el inciso 1, del artículo 2, del decreto bajo examen.

Por lo demás, la Corte también señaló que los artículos 1, 2 (parcial) y 3 del Decreto Legislativo 222 de 2026 cumplieron los requisitos materiales previstos por la Constitución, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional, para la expedición de los decretos legislativos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica. Por ende, declaró la executable de dichas disposiciones, teniendo en cuenta las limitaciones y condicionantes establecidos en la sentencia C-191 de 2026, tanto en lo referente a su ámbito de cobertura territorial, como a las medidas de reconstrucción y a las exigencias vinculadas con la ordenación de los gastos extraordinarios.

En particular, la Corte advirtió lo siguiente:

- (i) la autorización para que el INVÍAS invierta, comprometa, ejecute y ordene el gasto de los recursos extraordinarios de la emergencia solo procede para acciones de reconstrucción o recuperación dirigidas a realizar intervenciones directas y estrechamente relacionadas con la fase de rehabilitación de la

emergencia;

- (ii) el INVÍAS, como entidad ordenadora del gasto de los recursos extraordinarios que le sean asignados en el marco del estado de emergencia, *“deberá indicar en un acto administrativo, las razones por las cuales, en función de la oportunidad del gasto y la disponibilidad de los recursos, no es posible acudir a medios ordinarios de financiación”*, obligación que *“se extenderá a los recursos que todavía no se hayan comprometido o ejecutado”*;
- (iii) la autorización para que el INVÍAS adicione los contratos de obra y mantenimiento solo procede para acciones de recuperación o reconstrucción dirigidas a realizar intervenciones directas y estrechamente relacionadas con la fase de rehabilitación de la emergencia, y
- (iv) el ámbito territorial de aplicación de estas medidas únicamente comprende *“(i) a los 181 municipios que, según el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD–, registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico atípico ocurrido entre enero y febrero de 2026, y (ii) a los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del fenómeno que originó la declaratoria del estado de excepción”*.

Finalmente, la Corte aclaró que la expresión *“sin límite de valor”*, contenida en el inciso 1 del artículo 2, en línea con las exigencias normativas que establece este inciso³, impone al INVÍAS justificar, para los efectos de la respectiva adición contractual, los supuestos fácticos y las razones por las cuales, en cada caso, la magnitud de las intervenciones requeridas o las condiciones específicas del contrato hacen necesaria una adición superior al límite legal del 50 %. De esta manera, consideró la Sala Plena que la motivación que se otorgue constituye el mecanismo para verificar que la facultad excepcional solo se ejerza efectivamente cuando se presenten las circunstancias que justifican la medida extraordinaria analizada por la Corte, y permitirá un efectivo control, sobre todo, por parte de la autoridad de vigilancia fiscal.

4. Aclaración de voto

³ La última parte de este inciso dispone que, para los efectos de la citada adición, *“la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dicho servicio contribuirá a gestionar o mitigar la situación de emergencia”*.

El magistrado **Ibáñez Najar** aclaró su voto a la Sentencia C-211 de 2026. Señaló que en su momento, al juzgar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 150 de 2026, puso de presente a la Sala que él debía declararse inexecutable. Ante la circunstancia de que en la Sentencia C-191 de 2026 se declaró solo la inexecutableidad parcial de dicho decreto, salvó parcialmente su voto, por considerar, conforme a lo sostenido en el debate en Sala, que todo el decreto ha debido declararse inexecutable. Por ello, el decreto legislativo que ahora se examina, el Decreto 222 de 2026, que se dictó con fundamento en la declaración de un estado de excepción hecha en el aquel decreto, sería, conforme a su posición, inconstitucional por consecuencia.

Con todo, por respeto a las decisiones de la Sala, a la cosa juzgada constitucional y al precedente, consideró que en este caso era viable analizar la constitucionalidad del Decreto 222 de 2026 a partir, entre otros elementos de juicio, de las salvedades y condiciones expuestas en la Sentencia C-191 de 2026, pues ellas, en este caso concreto, constituyen elementos de juicio que es necesario considerar al momento de establecer si el decreto en comento se funda o no en hechos y consideraciones diferentes a aquellas que se declararon inexecutables; si se circunscribe al preciso ámbito fijado en el condicionamiento que se hizo al artículo 1 del Decreto 150 de 2026; y si en su implementación se respeta o no los dos subgrupos de condicionamientos hechos a los artículos 2 y 3 ibidem.

Así mismo, el magistrado Ibáñez Najar puso de presente que se reserva su aclaración de voto respecto de las motivaciones puntuales que a partir del debate y de las recomendaciones que fueron aceptadas por el Ponente se consignent efectivamente en la versión final de la sentencia.

Sentencia C-212/26

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente D-17052

Corte declaró executable el agravante al delito de falsedad personal, cuando la falsedad se realiza con la utilización de inteligencia artificial, previsto en el inciso segundo del artículo 296 del Código Penal

1. Norma demandada

**“LEY 2502 de 2025
(julio 28)**

Por medio de la cual se modifica y establece un agravante al artículo 296 de la Ley 599 del 2000, Código Penal Colombiano y se dictan otras disposiciones

[...]

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 296 de la Ley 599 del 2000 - Código Penal Colombiano - y adiciónese un inciso el cual quedará así:

“ARTÍCULO 296. FALSEDAD PERSONAL. El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito.

Cuando la falsedad personal se realizare con la utilización de Inteligencia Artificial la multa se aumentará hasta en una tercera parte, siempre que la conducta no constituya otro delito.”

2. Decisión

ÚNICO. Por el cargo analizado, declarar la **EXEQUIBILIDAD** del inciso segundo del artículo 296 del Código Penal, adicionado por el artículo 3 de la Ley 2502 de 2025, *“Por medio de la cual se modifica y establece un agravante al artículo 296 de la Ley 599 del 2000, Código Penal Colombiano y se dictan otras disposiciones.”*

3. Síntesis de los fundamentos

La demanda. A juicio del actor, el agravante enunciado en el segundo inciso del artículo 296 del Código Penal, adicionado por el artículo 3 de la Ley 2502 de 2025, es incompatible con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución. Dicho agravante, según se sostuvo en la demanda, se edifica sobre un elemento normativo esencial: la inteligencia artificial, que no está definido en la ley y que carece de límites técnicos o jurídicos verificables, por lo que resultaría incompatible con los principios de *lex certa*, taxatividad, previsibilidad de la conducta sancionada, reserva de ley y con la prohibición de analogía *in malam partem*.

Cuestiones previas. La Corte precisó que, con fundamento en la Constitución y en su jurisprudencia, es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, pese a que ella sólo entrará a regir el 28 de julio de 2026, pues ella forma parte de una ley de República que fue debidamente sancionada y promulgada y que está llamada a producir efectos jurídicos a partir de la referida fecha. De otra parte, la Corte constató que la demanda tenía aptitud sustancial y, por lo tanto, era viable emitir un pronunciamiento de fondo sobre ella.

Análisis de constitucionalidad. La Corte inició su análisis precisando que en este caso le corresponde determinar si la norma demandada, en la cual se funda el agravante al delito de falsedad personal en la circunstancia de realizar dicha conducta con el uso de inteligencia artificial, es o no compatible con lo previsto en el artículo 29 de la Constitución.

En ese orden, la Corte estudió el fenómeno de la inteligencia artificial, que es un concepto en evolución respecto del cual no existe aún una definición legal. En efecto, en Colombia no existe aún una regulación integral de la inteligencia artificial, ni una norma legal de remisión que la defina. En este contexto, la definición que se hace en el artículo 2 de la Ley 2502 de 2025 del fenómeno del deepfake no cumple una función integradora, sino que opera como un referente hermenéutico que ilustra la función que el legislador atribuyó al medio comisivo.

A partir de lo anterior, la Corte analizó su jurisprudencia sobre los tipos penales en blanco y sobre los tipos penales abiertos. Este análisis concluyó que la norma demandada hace parte de un tipo penal abierto, dado que contiene un ingrediente normativo de carácter técnico que no está definido en la ley.

Decantado así el asunto, con fundamento en su jurisprudencia sobre tipos penales abiertos, la Corte puso de presente que la compatibilidad de estos tipos penales con el principio de estricta legalidad está supeditada a tres condiciones: (i) que la naturaleza del tipo justifique su apertura; (ii) que existan suficientes referentes que permitan cerrar la indeterminación relativa del concepto; y, (iii) que, mediante una interpretación razonable, sea posible comprender la conducta prohibida.

Al analizar el caso en concreto, la Corte pudo constatar que se cumplía con todas las condiciones antedichas. De una parte, la relativa apertura del tipo responde a la naturaleza dinámica del medio comisivo y a la multiplicidad de formas que la conducta puede adoptar; exigir una definición legal cerrada de un concepto técnico en constante evolución no fortalecería el principio de legalidad, sino que expondría la regulación a una pronta obsolescencia. De otra parte, existen referentes objetivos, verificables y preexistentes –entre ellos, los contenidos en los documentos de la OCDE, los CONPES 3975 de 2019 y 4144 de 2025, el Decreto 1263 de 2022, la Recomendación de la UNESCO de 2021, el Reglamento europeo de inteligencia artificial y la Sentencia T-323 de 2024 de esta corporación– que convergen en unas notas funcionales comunes: la inferencia a partir

de datos, la generación de predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones propias de tareas que ordinariamente requerirían capacidades cognitivas humanas, y algún grado de autonomía o adaptabilidad.

Estas notas operan como criterios de reconocimiento y no como una lista taxativa de requisitos. Por último, una interpretación razonable permitiría comprender la conducta que activa la agravación, pues esta solo aplica cuando la herramienta tecnológica empleada facilita o incrementa la verosimilitud de la suplantación, con exclusión de los usos triviales o incidentales de tecnología digital.

La Corte dejó en claro que su análisis no pretende adoptar una definición, por vía judicial, de la inteligencia artificial, ni llena el tipo penal con un contenido propio. Por el contrario, su análisis se limita a constatar, para efectos del juicio de determinabilidad, que los referentes preexistentes permiten al operador jurídico reconstruir el concepto.

La definición legal de la inteligencia artificial, de estimarse necesaria, corresponde exclusivamente al legislador, y el juez penal habrá de acudir a los referentes vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos, con lo cual la constatación efectuada no petrifica el concepto ni deviene obsoleta ante la evolución tecnológica. La concreción del alcance del agravante en cada caso corresponde al juez penal y, en su ámbito, a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Conclusión del análisis. En ese orden, la Corte concluyó que el ingrediente normativo “*inteligencia artificial*” presenta una indeterminación meramente relativa, superable mediante una interpretación razonable apoyada en referentes objetivos, verificables y preexistentes, que garantiza la *lex certa*, la previsibilidad de la conducta y el ejercicio del derecho de defensa, sin abrir espacio a la analogía *in malam partem*.

Esta conclusión no descansa en la premisa de que toda referencia legislativa a la inteligencia artificial satisface el principio de legalidad, sino en las particulares características de la disposición demandada, en el contexto normativo en el que se inserta y en la existencia de referentes objetivos que la dotan de contenido. De conformidad con lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad de la norma demandada, por el cargo analizado.



Paola Andrea Meneses Mosquera
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia