



COMUNICADO 28

9 y 10 de septiembre de 2026

El comunicado 28 contiene nueve decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-289/26: Corte Constitucional declara exequible el inciso segundo del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, en el entendido de que también se aplica a los Procuradores Judiciales I que actúan ante los jueces de la República.

Sentencia C-290/26: Corte declaró exequible la expresión *patrimonio líquido* como base determinable de las sanciones aplicables a entidades no contribuyentes por presentación o corrección extemporánea de la declaración de ingresos y patrimonio.

Sentencia C-291/26: Corte Constitucional se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda presentada contra el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2024, al considerar que los cargos de inconstitucionalidad no cumplían las exigencias mínimas argumentativas de *certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia* requeridas para adelantar un juicio de sustitución de la Constitución.

Sentencia C-293/26: Corte Constitucional declaró que las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de libre competencia, para investigar y sancionar a la Rama Legislativa, la Rama Judicial, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Banco de la República son inconstitucionales, por desconocer el principio de separación de poderes.

Sentencia C-294/26: Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “un procedimiento y” contenida en el parágrafo 6 del artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, bajo el entendido de que el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a los sujetos vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud, por el incumplimiento en el reporte de información, es el previsto en la Ley 1438 de 2011 en lo que refiere a sus elementos esenciales y, en lo que no esté allí previsto, el procedimiento general regulado en la Ley 1437 de 2011 o el que disponga el legislador. Por otra parte, declaró la exequibilidad simple del apartado “[l]a Superintendencia Nacional de Salud diseñará (...) una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones por el incumplimiento en el reporte de información”, contenido en el mismo parágrafo 6, en relación con el cargo por violación de los artículos 29, 121 y 150 de la Constitución.

Sentencia C-295/26: Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda contra los artículos 1º, 2º y 3º (parciales) de la Ley 1638 de 2013, al concluir que no se cumplió la carga argumentativa específica exigida para formular un cargo por omisión legislativa relativa. La Corte reiteró la relevancia constitucional de la protección de los animales frente al maltrato y el sufrimiento injustificado.

Sentencia C-296/26: Corte Constitucional decidió INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto del cargo por presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria formulado contra la Ley 2494 de 2025; INHIBIRSE igualmente de emitir pronunciamiento de fondo sobre la expresión “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral”, contenida en el artículo 3 de la misma ley, por ineptitud sustantiva de la demanda; ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-168 de 2026 respecto de las expresiones

del artículo 12 cobijadas por cosa juzgada constitucional; declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas de los artículos 1, 2, 6, 7 y 12 de la Ley 2494 de 2025, relativas a la regulación, realización, vigilancia, publicación y divulgación de encuestas de opinión política y electoral; declarar INEXEQUIBLES las expresiones “posean relevancia o notoriedad pública significativa” y “tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto”, contenidas en el artículo 5 de la misma ley; y declarar EXEQUIBLES los demás apartes acusados de ese artículo, bajo el condicionamiento señalado en la providencia.

Sentencia C-297/26: Corte Constitucional declaró exequible el artículo 14 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), frente al cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria.

Sentencia C-298/26: Corte Constitucional consideró que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 174 de 2026, dirigidas a la reubicación y relocalización de unidades de producción agropecuaria y activos rurales en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 150 de 2026, en su mayor parte no superaron el control de constitucionalidad a su cargo. La Sala Plena declaró inexecutable, por distintas razones, la mayoría de las disposiciones del decreto y condicionó la executibilidad de las medidas relacionadas con la atención a la población titular de derechos de restitución de tierras afectada por las inundaciones, así como del artículo que prevé medidas excepcionales de contratación.

Sentencia C-289/26 (9 de septiembre)

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente D-17079

La Corte Constitucional declara executable el inciso segundo del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, en el entendido de que también se aplica a los Procuradores Judiciales I que actúan ante los jueces de la República

1. Norma demandada

DECRETO 624 DE 1989

*Por el cual se expide el Estatuto
Tributario de los impuestos
administrados por la Dirección
General de Impuestos Nacionales*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA**

DECRETA

(...)

**Artículo 206. Rentas de trabajo
exentas.** Están gravados con el
impuesto sobre la renta y
complementarios la totalidad de los

pagos o abonos en cuenta
provenientes de la relación laboral o
legal y reglamentaria, con excepción
de los siguientes

7. En el caso de los Magistrados de los
Tribunales, sus Fiscales y Procuradores
Judiciales, se considerará como
gastos de representación exentos un
porcentaje equivalente al cincuenta
por ciento (50%) de su salario.

**Para los Jueces de la República el
porcentaje exento será del veinticinco
por ciento (25%) sobre su salario.**

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el inciso segundo del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 32 de la Ley 2010 de 2019, en el entendido de que la renta exenta equivalente al veinticinco por ciento (25%) del salario reconocida a los jueces de la República también se aplica a los Procuradores Judiciales I que actúan ante ellos. Este entendimiento será aplicable a partir del período gravable 2026, cuya declaración se presenta en el año gravable 2027.

SEGUNDO. Las retenciones en la fuente que se hubieren practicado durante el período gravable 2026 en exceso, conforme a esta sentencia, podrán ser objeto de reintegro o recuperación mediante los procedimientos ordinarios previstos en la legislación tributaria.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió una demanda contra el inciso segundo del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario el cual permite que los jueces de la República excluyan de la base gravable del impuesto sobre la renta un valor equivalente al veinticinco por ciento (25%) de su salario, pero no reconoce el mismo tratamiento a los Procuradores Judiciales I que actúan ante ellos. El demandante sostuvo que esta exclusión vulneraba el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, en relación con la equiparación establecida por el artículo 280 de la Constitución Política.

Como cuestiones previas, la Corte Constitucional descartó la existencia de cosa juzgada constitucional. Concluyó que las sentencias anteriores sobre la exequibilidad del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario no examinaron el mismo contenido normativo con fundamento en el cargo propuesto en este proceso. La Corte tampoco integró otras disposiciones al control, porque el inciso demandado contenía una regla autónoma.

La Corte precisó que el efecto de la norma demandada consiste en reducir la base gravable del impuesto sobre la renta y, por esta vía, aumentar el ingreso neto disponible de sus destinatarios. Estableció que la historia legislativa permitía identificar la finalidad del beneficio. En efecto, el legislador definió los porcentajes de la exención según la jerarquía y la categoría de los cargos vinculados con la administración de justicia. La medida buscó reconocer la dignidad y la posición institucional de esos cargos mediante un tratamiento tributario favorable.

A partir de esa finalidad, la Corte Constitucional determinó, en primer lugar, que los Jueces de la República y los Procuradores Judiciales I que actúan ante ellos son sujetos comparables. A su vez, señaló que el artículo 280 de la Constitución Política prevé que los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo. De conformidad con lo anterior, la Corte encontró que los jueces y los procuradores judiciales que ejercen funciones ante ellos son equiparables respecto de la exención juzgada por *la categoría* del cargo. En efecto, la *categoría* del cargo encierra la posición institucional que dicho cargo ocupa frente a la administración de justicia.

Con base en el precedente constitucional, señaló que la renta exenta de jueces y magistrados responde a la particular condición del empleo, las responsabilidades que comporta, la autoridad que le corresponde, la formación y experiencia exigidas, la posición social asociada a la función y el riesgo especial de su ejercicio. La jurisprudencia ha vinculado el beneficio tributario con el estímulo y la dignificación de determinadas funciones públicas, las calidades que exige el cargo y el estatus de quienes lo desempeñan. En tal virtud, la Corte utilizó la categoría del cargo como criterio de comparación, porque la propia regulación tributaria distribuyó el beneficio según la posición institucional de sus destinatarios.

Así, constató que la disposición acusada establecía un trato diferente entre sujetos comparables. Los jueces pueden excluir de la base gravable el veinticinco por ciento de su salario, mientras que los Procuradores Judiciales I que actúan ante ellos debían someter la totalidad de su ingreso laboral a las reglas generales del impuesto sobre la renta.

La Corte precisó que la renta exenta no es un derecho, ni forma parte de la remuneración o de las prestaciones cuya equiparación entre jueces y procuradores ordena el artículo 280 de la Constitución Política. Se trata de una medida estrictamente tributaria que cumple una función económica de reconocimiento o estímulo respecto de determinados cargos sin adquirir, por ese motivo, naturaleza salarial o prestacional.

La Sala Plena concluyó que la naturaleza tributaria del beneficio no autorizaba al Congreso de la República para desconocer esa equivalencia. Una interpretación contraria permitiría otorgar ventajas económicas diferenciadas a sujetos constitucionalmente equiparados con el solo recurso de definirlos como beneficios tributarios y no como componentes de la remuneración. El principio de igualdad exige que la diferencia cuente con una justificación compatible con la relación funcional y de categoría que reconoce el artículo 280 de la Constitución Política.

La diferencia no superó el juicio integrado de igualdad. El proceso de formación de la norma no dio cuenta de una finalidad específica que explicara la exclusión de los Procuradores Judiciales I. Esa exclusión tampoco contribuía a la finalidad general de proteger el ingreso neto disponible de los cargos comprendidos en la regulación. La norma presentaba, además, una inconsistencia interna. El primer inciso del mismo numeral reconocía la exención a los magistrados de los tribunales y a los Procuradores Judiciales que actuaban ante ellos, pero el inciso demandado omitía a los Procuradores Judiciales I respecto de los jueces. Por tanto, la exclusión carecía de una relación razonable con la finalidad del beneficio y desconocía la equivalencia de categoría prevista en el artículo 280 de la Constitución Política.

La Corte concluyó que la inexecutable simple no constituía un remedio adecuado, pues habría eliminado la renta exenta de los jueces y habría aumentado su carga tributaria, aunque la demanda no cuestionó la existencia del beneficio. Por esta razón, declaró la exequibilidad condicionada de la disposición y extendió a los Procuradores Judiciales I el porcentaje del veinticinco por ciento (25%) que el legislador ya había definido para la categoría correspondiente.

La Corte también precisó los efectos temporales de la decisión. Aunque el condicionamiento determina el alcance constitucionalmente admisible de la disposición acusada, sus consecuencias inciden en la determinación del impuesto sobre la renta. El artículo 45 de la Ley 270 de 1996 establece que las sentencias de constitucionalidad producen efectos hacia el futuro, salvo que la Corte Constitucional disponga lo contrario. Con fundamento en esta regla y en los principios de legalidad y seguridad jurídica, la Sala dispuso que el condicionamiento se aplique a partir del período gravable 2026, cuya declaración se presenta durante 2027. Este período no ha finalizado al momento de la decisión y la obligación tributaria correspondiente aún no se ha causado de forma definitiva.

Por último, la Corte Constitucional tuvo en cuenta que durante el período gravable 2026 pudieron practicarse retenciones en la fuente a los Procuradores Judiciales I sin reconocer la renta exenta. La retención constituye un mecanismo de recaudo anticipado y no la obligación tributaria definitiva. El artículo 1.2.4.16 del Decreto 1625 de 2016 autoriza al agente retenedor para reintegrar los valores retenidos en exceso, previa solicitud escrita del afectado y para descontar esas sumas de las retenciones pendientes de declarar y consignar o de períodos posteriores. Por ello, la Sala determina que las sumas retenidas en exceso durante 2026 sean objeto de reintegro o recuperación mediante los procedimientos ordinarios previstos en la legislación tributaria.

Sentencia C-290/26 (9 de septiembre)

MP: Vladimir Fernández Andrade

Expediente D-16604

La Corte declaró exequible la expresión *patrimonio líquido* como base determinable de las sanciones aplicables a entidades no contribuyentes por presentación o corrección extemporánea de la declaración de ingresos y patrimonio

1. Norma demandada

“Ley 1819 de 2016
(diciembre 29)
Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

Artículo 286. - Modifíquese el artículo 645 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 645. Sanción relativa a la declaración de ingresos y patrimonio. Las entidades obligadas a presentar declaración de ingresos y patrimonio

que lo hicieren extemporáneamente o que corrigieren sus declaraciones después del vencimiento del plazo para declarar, deberán liquidar y pagar una sanción equivalente al medio por ciento (0.5%) de su patrimonio líquido.

Si la declaración se presenta con posterioridad al emplazamiento previo por no declarar o se corrige con posterioridad al emplazamiento para corregir, o auto que ordene la inspección tributaria, la sanción de que trata el inciso anterior se duplicará”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión “*patrimonio líquido*” contenida en el artículo 286 de la Ley 1819 de 2016.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “patrimonio líquido”, utilizada como base para calcular la sanción por la presentación extemporánea o la corrección tardía de la declaración de ingresos y patrimonio. El demandante sostuvo que la expresión vulneraba el principio de tipicidad, previsto en el artículo 29 de la Constitución, porque no estaría definida ni podría determinarse respecto de las entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta obligadas a presentar esa declaración. A su juicio, acudir al artículo 282 del Estatuto Tributario para establecer el alcance de la expresión implicaría una aplicación analógica de la sanción.

Al respecto, la Corte recordó que, en materia administrativa sancionatoria, el principio de tipicidad exige que la ley establezca los elementos básicos de

la conducta sancionable, la sanción y los criterios claros para determinarla. Esta exigencia opera con menor rigor que en materia penal, debido a la naturaleza técnica y cambiante de las materias reguladas, pero no permite que la administración configure libremente la infracción o su consecuencia. Asimismo, indicó que el uso de conceptos técnicos es constitucional cuando su alcance puede determinarse objetivamente mediante el ordenamiento y la disciplina a la que pertenecen.

Al aplicar ese estándar, la Sala concluyó que la expresión “patrimonio líquido” es un concepto técnico con un núcleo objetivamente identificable, en términos de la diferencia entre los activos o el patrimonio bruto y los pasivos o las deudas. Así, la ausencia de una definición legal expresa no implica, por sí sola, que el concepto sea indeterminado ni que se desconozca el principio de tipicidad; tampoco supone que la administración cuente con un margen discrecional para definir la base de liquidación de la sanción.

Asimismo, señaló que el alcance de la expresión “patrimonio líquido” se confirma a partir de una lectura sistemática de las normas que regulan la declaración de ingresos y patrimonio. En efecto, estas disposiciones exigen reportar los factores necesarios para establecer los activos o patrimonio bruto, los pasivos y el patrimonio, elementos que integran el núcleo objetivo de la expresión acusada. Esta lectura permite, a su vez, establecer la cuantía de la sanción por presentación extemporánea o corrección posterior al vencimiento del plazo respecto de las entidades no contribuyentes, sin crear ni ampliar su base de liquidación por vía analógica. En consecuencia, la Sala concluyó que “patrimonio líquido” es un concepto técnico determinable y, por ello, compatible con el principio de tipicidad.

Sentencia C-291/26 (9 de septiembre)
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente D-17151

La Corte Constitucional se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda presentada contra el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2024, al considerar que los cargos de inconstitucionalidad no cumplían las exigencias mínimas argumentativas de *certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia* requeridas para adelantar un juicio de sustitución de la Constitución

1. Norma demandada

ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2024
(diciembre 27)

Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios,

se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así: **“Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas.** Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones del que serán beneficiarios los Departamentos, Distritos, municipios y las entidades territoriales indígenas.

Así mismo, la ley establecerá a los resguardos indígenas como beneficiarios, siempre que estos no se hayan constituido en entidades territoriales indígenas.

La ley establecerá la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre niveles de gobierno. No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas, y no se podrán asignar recursos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones sin la previa descentralización de competencias.

El Gobierno nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá presentar el proyecto de ley orgánica tendiente a efectuar los ajustes necesarios a la estructura de la administración pública, en razón de la transferencia de competencias de la que trata el presente artículo, garantizando la eficiencia del gasto público y evitando la duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

La transferencia de recursos fiscales, responsabilidades de gasto y competencias adicionales entre la Nación y las entidades beneficiarias,

incluyendo las asignadas para el cierre de brechas económicas, sectoriales y territoriales, que resulte en virtud de la modificación del Sistema General de Participaciones y del régimen de competencias, se hará de manera gradual, simultánea y equivalente, de modo tal que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal.

Atendiendo al principio de transparencia fiscal, cada Ley del Presupuesto General de la Nación expedida con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley orgánica de la que trata el presente artículo, deberá reflejar los gastos que dejarán de ser competencia de la Nación y que serán transferidos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones.

Los recursos del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar las competencias a cargo de las entidades beneficiarias, dándoles prioridad a los derechos y servicios de salud, educación preescolar, básica, media y superior, y agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con el fin de cerrar las brechas económicas, sectoriales y territoriales. Los recursos del Sistema también se utilizarán para la financiación del propósito general.

De los recursos adicionales de crecimiento del Sistema General de Participaciones, la ley determinará el porcentaje que de manera progresiva garantizará la universalidad de la cobertura en los sectores de salud, educación y agua para el consumo humano y saneamiento básico, así como el porcentaje que se dedicará a propósito general.

La ley determinará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir en la cofinanciación de los gastos anteriormente descritos, siempre que se respete la autonomía territorial y se eviten interferencias o duplicidades en el

ejercicio de las funciones asignadas a las entidades beneficiarias.

La ley reglamentará los criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones a sus entidades beneficiarias, de acuerdo con las competencias, los sectores y las brechas sociales y económicas de los territorios. Así mismo, tendrá en cuenta las capacidades institucionales de las entidades territoriales; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, y propósito general, durante el primer año de vigencia del presente acto legislativo, no podrá ser inferior al monto de los recursos apropiados en la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Los recursos que se asignen a los sectores priorizados de salud, educación, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, con ocasión de la reforma al Sistema General de Participaciones, no podrán ser utilizados en otros sectores.

La ley podrá autorizar incentivos para aquellas entidades beneficiarias que hagan esfuerzos de generación propia de recursos o que promuevan proyectos de inversión de carácter asociativo entre las entidades territoriales.

El Gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones. Esta estrategia buscará asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad, y la eficiencia en el uso de los recursos. Además, podrá contar con concurrencia de recursos nacionales y territoriales, respetando la autonomía territorial y fortalecerá los espacios para la participación ciudadana y comunitaria en el control social y en los procesos de rendición de cuentas, mediante la

participación de veedurías ciudadanas, organismos de control, asociaciones gremiales, Consejos Territoriales de Planeación o quienes hagan sus veces, organizaciones sin ánimo de lucro y otras formas de organización social. Las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones deberán garantizar el acceso público a la totalidad de la información relacionada con la ejecución de los recursos y competencias a su cargo.

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir de la estrategia de monitoreo; seguimiento y control integral, presentarán un informe de rendición de cuentas semestral a las comisiones económicas del Congreso de la República. Las corporaciones públicas de elección popular deberán citar a sesión de control político por lo menos dos (2) veces al año; con el objetivo de hacerles seguimiento a los proyectos de inversión del Sistema General de Participaciones.

La Contraloría General de la República hará seguimiento a los gastos de inversión y funcionamiento que efectúen las entidades beneficiarias con los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones, para garantizar su buen uso y supervisar, vigilar y verificar las políticas públicas en las que se inviertan.

La ley determinará una participación especial para los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine el Gobierno nacional, en los criterios de distribución de la participación de propósito general. En todo caso, el monto para dichos municipios no podrá ser inferior a la que reciben para la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no

dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten (...)"

2. Decisión

Único. Por ineptitud sustantiva de los cargos, declararse **INHIBIDA** para adoptar un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por el señor Andrés Caro Borrero en contra del artículo 1 (parcial) del Acto Legislativo 03 de 2024, “[p]or el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió una demanda, por sustitución de la Carta Política, presentada contra la expresión: “salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas”, incorporada al artículo 356 de la Constitución, por el Acto Legislativo 03 de 2024. El demandante sostuvo que dicha reforma sustituyó los ejes definitorios de autonomía territorial y Estado descentralizado (primer cargo), y separación de poderes y principio democrático (segundo cargo), (i) al trasladar al legislador orgánico la fijación de las competencias de las distintas autoridades (especialmente las territoriales) en perjuicio de aquellas que directamente fija la Constitución, y (ii) al someter su regulación a la iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, generando un poder de veto preventivo a favor del ejecutivo.

La Sala Plena encontró que es competente para conocer de la acusación, por cuanto esta se dirige contra un acto reformativo de la Constitución y plantea un presunto vicio competencial. Asimismo, verificó que la acción fue presentada dentro del término de caducidad previsto en el artículo 379 del Texto Superior. Sin embargo, al examinar la aptitud sustantiva de la demanda, concluyó que, aunque la argumentación satisface la exigencia de claridad, no cumple con el deber de integrar la *proposición jurídica completa*, ni con las cargas de *certeza*, *pertinencia*, *especificidad* y *suficiencia*, necesarias para que el juicio por sustitución de la Constitución pueda dar lugar a un pronunciamiento de fondo.

En concreto, en *primer lugar*, la Sala evidenció que el demandante omitió dirigir los cargos contra la totalidad de los contenidos normativos que concurren a producir el efecto de desbordamiento competencial denunciado, es decir, no integró adecuadamente la *proposición jurídica completa*. En este sentido, advirtió que, al impugnar únicamente un

fragmento aislado de la reforma, una eventual declaratoria de inexequibilidad dejaría incólumes otras disposiciones del artículo 356 de la Constitución, que mantienen vigente el régimen cuestionado.

Asimismo, la Sala Plena identificó que los cargos se estructuraron a partir de una lectura aislada y descontextualizada del texto reformado contraria a la carga de *certeza*, pues el demandante no tuvo en cuenta que: (i) la reserva de ley orgánica, cualificada por la iniciativa gubernamental, se circunscribe a la ordenación de las competencias vinculadas al Sistema General de Participaciones, en los términos expresamente dispuestos por la Carta, y (ii) la expedición de dicha ley orgánica debe sujetarse a las competencias que la propia Constitución fija y atribuye directamente a las autoridades territoriales. Estas reglas evidencian que la proposición jurídica que sustenta el cargo del actor no goza de respaldo, a partir de una lectura sistemática de la reforma y del Texto Superior.

Igualmente, esta Corporación evidenció que la demanda parte de premisas erróneas, al distorsionar el marco constitucional preexistente. De un lado, el demandante asumió que la distribución de competencias territoriales estaba reservada exclusivamente a la Constitución, pese a que desde 1991 existe un esquema mixto en el que interviene el legislador orgánico. Y, del otro, atribuyó a la reforma la creación de una restricción inédita a la iniciativa legislativa del Congreso y de la ciudadanía, pese a que la exigencia de iniciativa gubernamental ya regía respecto de las materias reguladas en los artículos 356 y 357 de la Carta Política.

En relación con este último punto, en *segundo lugar*, la Sala Plena resaltó que la lectura parcializada del Texto Superior también condujo a la formulación inadecuada de las premisas mayores del juicio de sustitución, lo que impide tener por satisfecha la carga de *pertinencia*. Ello, dado que el debate terminó desplazándose del análisis de un eventual desbordamiento de la competencia de reforma a una deliberación sobre la conveniencia de la enmienda constitucional.

En *tercer lugar*, la Corte encontró incumplida la carga de *especificidad*, ya que las premisas menores de ambos juicios son generales e indeterminadas y no permiten identificar concretamente la transformación de los ejes definitorios invocados. En el primer cargo, el demandante no señaló qué competencia constitucionalmente protegida quedaría a disposición del legislador orgánico, ni explicó cómo la reforma afectaría alguna de las manifestaciones del núcleo esencial de la autonomía territorial. En el segundo, tampoco precisó cómo operaría el supuesto poder de veto preventivo atribuido al ejecutivo, ni cuál sería el nuevo obstáculo para la

iniciativa legislativa del Congreso o de la ciudadanía, teniendo en cuenta que la iniciativa gubernamental ya operaba en esta materia.

Sobre el particular, la Sala Plena destacó que estas deficiencias impiden establecer: (i) cuál es el cambio constitucional efectivamente introducido por la reforma; (ii) cuál era el contenido del régimen anterior que habría sido reemplazado; y (iii) por qué la modificación tendría una entidad tal que resultaría incompatible con un eje definitorio de la Constitución de 1991.

Finalmente, la Corte concluyó que las falencias de certeza, pertinencia y especificidad también determinan la *insuficiencia* de los cargos, pues no generan una duda razonable para sustentar la alegación de que el Congreso haya excedido su competencia en ejercicio del poder de reforma. Por ende, la Sala Plena se inhibió para emitir un pronunciamiento de fondo sobre las acusaciones formuladas contra el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2024.

Sentencia C-293/26 (10 de septiembre)

M.P. Miguel Polo Rosero

Expediente D-17041

La Corte Constitucional declaró que las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de libre competencia, para investigar y sancionar a la Rama Legislativa, la Rama Judicial, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Banco de la República son inconstitucionales, por desconocer el principio de separación de poderes

1. Normas revisadas

“LEY 1340 DE 2009
*Por medio de la cual se
dictan normas en materia
de protección de la
competencia.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

**Artículo 2o. Ámbito de la
ley.** Adiciónese el
artículo 46 del Decreto
2153 de 1992 con un

*segundo inciso del
siguiente tenor:*

*Las disposiciones sobre
protección de la
competencia abarcan lo
relativo a prácticas
comerciales restrictivas,
esto es acuerdos, actos y
abusos de posición de
dominio, y el régimen de
integraciones
empresariales. Lo
dispuesto en las normas*

sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, **independientemente de su forma o naturaleza jurídica** y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, **cualquiera sea la actividad o sector económico.**

(...)

Artículo 4o. Normatividad Aplicable. La Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la presente ley y las demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, constituyen el régimen general de protección de la competencia, **aplicables a todos los sectores** y todas las actividades económicas. En caso que existan normas particulares para algunos sectores o actividades, estas prevalecerán exclusivamente en el tema específico.

(...)

Artículo 6. Autoridad Nacional de Protección de la Competencia. La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá **en forma privativa** de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones

administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.

Parágrafo. Para el cumplimiento de este objetivo las entidades gubernamentales encargadas de la regulación y del control y vigilancia sobre todos los sectores y actividades económicas prestarán el apoyo técnico que les sea requerido por la Superintendencia de Industria y Comercio."

2. Decisión

Primero. DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de las expresiones “*independientemente de su forma o naturaleza jurídica*” y “*cualquiera sea la actividad o sector económico*” del artículo 2, “*aplicables a todos los sectores*” del artículo 4, “*en forma privativa*” del artículo 6, y “*en todos los sectores de la economía*” del artículo 28 de la Ley 1340 de 2009, en el entendido de que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), como autoridad nacional de protección de la competencia, no tiene atribuciones de investigación, ni de decisión, ni de sanción, respecto de la Rama Legislativa, la Rama Judicial, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Banco de la República, ni frente a sus servidores, por conductas realizadas en ejercicio de sus funciones y vinculadas a actuaciones atribuibles a dichos órganos constitucionales.

Segundo. Esta decisión genera efectos inmediatos a partir de su comunicación, por lo que se **ORDENA** a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) terminar las investigaciones que estén en curso, en las que esté ejerciendo sus competencias como autoridad nacional de protección de la competencia, contra los órganos o servidores mencionados en el resolutivo primero de esta providencia. Para el efecto, deberá remitir las actuaciones a las autoridades que corresponda, conforme con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Los accionantes demandaron las expresiones “*independientemente de su forma o naturaleza jurídica*” y “*cualquiera sea la actividad o sector económico*” del artículo 2, “*aplicables a todos los sectores*” del artículo 4, y “*en forma privativa*” del artículo 6 de la Ley 1340 de 2009. Sostuvieron que estas disposiciones, interpretadas de manera conjunta, atribuyen a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) una competencia general para investigar, vigilar y sancionar, en materia de libre competencia, a cualquier persona o entidad, incluidas las Ramas del poder público y los órganos constitucionales autónomos.

Según los accionantes, la amplitud de esas facultades permite que una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva ejerza funciones de inspección, vigilancia, control y sanción sobre la Rama Judicial, la organización electoral, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, lo que desconoce los artículos 113, 120, 121, 228, 267, 275 y 281 del Texto Superior. A su juicio, ello compromete la autonomía,

independencia y autogobierno de dichos órganos y altera el principio de separación de poderes.

Algunos intervinientes y la propia SIC defendieron la exequibilidad de las normas demandadas, al considerar que el régimen de competencia opera con un criterio material y solo se aplica cuando las entidades públicas participan en actividades económicas o afectan su desarrollo, sin comprometer sus funciones constitucionales misionales. Otros intervinientes solicitaron la inexecutable o la exequibilidad condicionada, al estimar que las facultades de la SIC causan un escenario de subordinación al ejecutivo para los órganos constitucionales autónomos. Por su parte, el Procurador General de la Nación pidió declarar la exequibilidad condicionada, en el sentido de precisar que las disposiciones acusadas no podían extenderse al ejercicio de las funciones propias de las Ramas del poder público y de los órganos constitucionales autónomos.

Como cuestiones preliminares, la Corte (i) constató la inexistencia de cosa juzgada respecto de la sentencia C-172 de 2014, y (ii) evaluó la aptitud de la demanda. En este último punto, la Sala evidenció que era necesario realizar una integración de la unidad normativa con la expresión “*en todos los sectores de la economía*” del artículo 28 de la Ley 1340 de 2009, toda vez que se encontraba íntimamente relacionada con la proposición jurídica propuesta por los demandantes.

Luego, la Sala Plena planteó como problema jurídico: si las expresiones acusadas vulneran el principio de separación de poderes y la autonomía e independencia de la Rama Judicial, la organización electoral, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, al atribuir a la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad de la Rama Ejecutiva, cuyo superintendente es de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, la facultad de fiscalizar y sancionar de oficio el cumplimiento del régimen de libre competencia frente a ellos.

Para resolverlo desarrolló las siguientes consideraciones: (i) el principio de separación de poderes, (ii) la autonomía de la Rama Judicial y de los órganos autónomos, (iii) el derecho a la libre competencia, (iv) el marco normativo del derecho de la competencia en Colombia, (v) la naturaleza y alcance de las competencias de la SIC, y (vi) algunos referentes de derecho comparado.

Con sustento en estas consideraciones, la Corte construyó su análisis a partir de dos premisas. Por virtud de la primera premisa: **el principio de separación de poderes impide que el ejecutivo ejerza competencias que impliquen la subordinación o el sometimiento de las demás Ramas del poder público y de los órganos constitucionales autónomos.** Al respecto, este Tribunal señaló que

la separación de funciones del poder público se materializa, desde una perspectiva dinámica, en un sistema de colaboración y control mutuo entre los órganos constitucionales. Estos controles se desarrollan a partir de las previsiones consagradas en la Constitución. Bajo esta premisa, la Carta sustrajo de la injerencia e intervención del ejecutivo tanto a las Ramas Legislativa y Judicial, en su condición de ramas separadas del poder público, como a los órganos constitucionales autónomos, varios de los cuales tienen precisamente la función de controlar al ejecutivo o el deber de actuar con independencia frente a él.

La Corte precisó que esa protección frente al ejecutivo es particularmente intensa, cuando en un órgano concurren tres características: (i) que el mismo ejerza funciones esenciales para el funcionamiento del Estado de derecho; (ii) que la Constitución haya definido directamente sus funciones y le haya otorgado autonomía e independencia frente a los demás órganos del poder público; y (iii) que la propia Carta haya regulado específicamente su relación con el ejecutivo mediante mecanismos de control o de coordinación. Estas tres características fueron determinantes para definir qué órganos quedan cobijados por la decisión.

Por su parte, la segunda premisa implica que **las normas demandadas otorgan a la SIC, una entidad de la Rama Ejecutiva, una competencia privativa, general y oficiosa para investigar y sancionar a las Ramas Legislativa y Judicial del poder público y a otros órganos constitucionales autónomos, mediante potestades de alta intensidad capaces de interferir en el ejercicio de sus funciones constitucionales**. La Sala llegó a esta conclusión tras examinar tres aspectos de esa competencia: su alcance, la intensidad de sus instrumentos de investigación y el poder de dictar órdenes y medidas cautelares.

En cuanto a su *alcance*, la Sala constató que las normas demandadas permiten a la SIC investigar y sancionar a cualquier *entidad pública*, sin consideración a su naturaleza jurídica, siempre que sus actuaciones desarrollen o puedan afectar una actividad económica. Según la interpretación sostenida por la propia SIC, ello ocurre, por ejemplo, cuando esas entidades actúan como contratantes en procesos de selección o cuando, en ejercicio de sus funciones, adoptan decisiones capaces de incidir en las condiciones de acceso, permanencia o competencia en un mercado. Las atribuciones de la SIC se extienden, además, a los servidores de esos órganos e incluso a quienes los *dirigen* o *representan*, como el Registrador Nacional del Estado Civil, el Procurador General de la Nación o el Contralor General de la República.

En cuanto a la *intensidad de sus instrumentos de investigación*, la Sala resaltó que la SIC puede ejercer amplias facultades de inspección, vigilancia y

control, desde las etapas iniciales de la actuación administrativa, incluso antes de que se determine si existe una infracción. En este marco, puede practicar visitas administrativas, recaudar pruebas, acceder a documentos, correos y dispositivos electrónicos, exigir información e incluso sancionar a quienes no atiendan sus requerimientos o dificulten la investigación.

En cuanto al *poder de dictar órdenes y medidas cautelares*, la Corte destacó que dichas atribuciones no se limitan a la eventual imposición de multas. La SIC también puede impartir otras órdenes y adoptar medidas cautelares durante el curso de la actuación, capaces de incidir directamente en contratos, actos, sistemas de información u operaciones necesarias para el cumplimiento de funciones constitucionales.

A juicio de la Sala Plena, ello resulta especialmente problemático porque tales medidas pueden adoptarse con base en una valoración apenas preliminar del caso, antes de que se haya establecido si existe una infracción. La Corte resaltó que, si la Constitución Política reservó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, con mayor razón una autoridad adscrita al ejecutivo no puede quedar habilitada para paralizar, mediante decisiones cautelares adoptadas de forma sumaria, actos, contratos, sistemas de información u operaciones de las que depende el ejercicio de las funciones superiores que se otorgan a los órganos constitucionales autónomos que integran al Estado.

Al confrontar ambas premisas, la Corte concluyó que las normas demandadas generan una tensión con el principio de separación de poderes, pues ***permiten que una autoridad de la Rama Ejecutiva, dirigida por un funcionario de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, ejerza potestades capaces de generar relaciones de subordinación o interferencia respecto de órganos que la Constitución sustrajo de la dirección e intervención del ejecutivo***. En la práctica, ello implica que una entidad que depende del presidente podría, por su propia iniciativa, inspeccionar, requerir, sancionar e incluso suspender actos y contratos de la organización electoral, la Contraloría, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo o la Rama Judicial, órganos llamados precisamente a controlar al ejecutivo o a actuar con independencia frente a él.

Identificada la citada tensión, la Corte debía establecer si la afectación estaba constitucionalmente justificada. Para ello, la Sala Plena aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia sobre la medida prevista en las disposiciones demandadas, y que fue cuestionada por los accionantes. Este juicio exige verificar (i) si la medida persigue un fin constitucionalmente importante, (ii) si es efectivamente conducente para alcanzarlo y (iii) si no

resulta evidentemente desproporcionada, es decir, si los beneficios que produce compensan el sacrificio que impone sobre otros principios constitucionales.

La Corte concluyó que la medida superó las dos primeras exigencias. En efecto, persigue un fin constitucionalmente importante, pues busca asegurar la aplicación uniforme del régimen de libre competencia respecto de todos los sujetos cuyas actuaciones tengan incidencia en el mercado. Además, concentrar esas competencias de manera privativa en una única autoridad especializada constituye un medio efectivamente conducente para alcanzar tal propósito, al favorecer la aplicación uniforme y especializada de las normas de competencia en todos los sectores de la economía o que tengan incidencia sobre ella.

Sin embargo, la medida no superó la tercera exigencia, porque resulta evidentemente desproporcionada, cuando se aplica sobre las Ramas del poder público y los órganos constitucionales autónomos identificados en la demanda. La Corte llegó a esta conclusión, al comparar el sacrificio que la medida impone con el beneficio que aporta.

En primer lugar, el sacrificio que impone es particularmente intenso. La atribución a una autoridad del ejecutivo de una competencia general que comprende facultades de especial intensidad, puede traducirse en formas de interferencia o subordinación, respecto de órganos cuya independencia y autonomía la Constitución protege de manera reforzada. Además, el daño institucional puede ser irreversible, porque, por ejemplo, una elección que no se celebra oportunamente o una función de control que se ve interrumpida no se restablecen plenamente mediante un control judicial posterior. La Corte precisó que esta afectación no depende de que la SIC haga un uso abusivo o ilegal de sus facultades, sino del diseño mismo de las normas acusadas, pues –incluso ejercidas dentro de los límites legales– estas potestades tienen la entidad suficiente para afectar la autonomía de esos órganos constitucionales.

En segundo lugar, el beneficio adicional que la medida aporta a la protección de la libre competencia es limitado. Aunque la Corte reconoció la relevancia constitucional de contar con una autoridad única de protección de la competencia y de asegurar una aplicación uniforme del régimen, identificó varias razones por las cuales ese beneficio tiene un alcance reducido, cuando se trata de los órganos constitucionales cobijados por la decisión. *Primero*, estos órganos o sus funcionarios no participan en los mercados como competidores. *Segundo*, cuando intervienen en procesos de contratación pública, la SIC conserva plenamente sus competencias para investigar y sancionar a los particulares que incurran en prácticas colusorias. *Tercero*,

cuando la afectación de la competencia se produce a través de actuaciones de servidores públicos en ejercicio de sus funciones, los hechos corresponden, principalmente, a irregularidades en el ejercicio de la función pública, frente a las cuales operan los controles y sanciones previstos en los regímenes disciplinario, fiscal y penal. Ello no supone equiparar esos regímenes al de protección de la competencia, que tutela un bien jurídico distinto, pero sí advertir otros esquemas de control que permiten preservar, al final de cuentas, las reglas de la competencia. *Cuarto*, la multa (como sanción que impone la SIC) tiene una capacidad limitada para disuadir o corregir la conducta de estos órganos, ya que se pagaría con recursos públicos y recaería sobre una entidad que no obtuvo beneficio económico alguno de la conducta sancionada.

A lo anterior se suma que las decisiones adoptadas por estos órganos continúan sujetas al control judicial. Por lo tanto, la exclusión no deja sin respuesta institucional las actuaciones de dichos órganos o de sus servidores que puedan incidir en la libre competencia. Por estas razones, la Sala encontró que los beneficios que la medida aporta para la protección de la libre competencia no compensan la intensa afectación que produce sobre la separación de poderes y la autonomía de dichos órganos.

Como resultado del juicio adelantado, la Sala Plena de la Corte concluyó que las expresiones acusadas solo podían mantenerse en el ordenamiento jurídico, mediante un condicionamiento que excluyera la competencia de la SIC sobre los órganos constitucionales respecto de los cuales dicha intervención resulta desproporcionada. Con esta fórmula, se preservaron las competencias de dicha entidad frente a los demás sujetos, particulares y entidades no comprendidas en el condicionamiento, y se limitó su pronunciamiento tan solo al alcance de las normas demandadas que resultaba incompatible con la Constitución. Con todo, la Sala advirtió que la decisión no versó sobre la aplicación sustantiva de las normas de competencia a los órganos constitucionales autónomos, en aquello que les resulta exigible, pues estos continúan obligados a observarlas.

Al definir qué órganos quedan cubiertos por el condicionamiento adoptado, la Sala Plena concluyó que la exclusión no debía limitarse a los mencionados por los demandantes, sino extenderse también a la Rama Legislativa y al Banco de la República. La razón es que estos órganos reúnen las tres características que, según la primera premisa antes mencionada, justifican una protección reforzada frente a la intervención del ejecutivo, esto es, ejercen funciones esenciales para el funcionamiento del Estado de derecho, cuentan con garantías de autonomía e independencia definidas directamente por la Constitución y mantienen con el ejecutivo relaciones constitucionalmente delimitadas de control o coordinación.

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas de los artículos 2, 4, 6 y 28 de la Ley 1340 de 2009, en el entendido de que la Superintendencia de Industria y Comercio, en su condición de autoridad nacional de protección de la competencia, carece de atribuciones de investigación, decisión y sanción respecto de la **Rama Legislativa, la Rama Judicial, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Banco de la República**, así como frente a sus servidores, cuando se trate de conductas realizadas en ejercicio de sus funciones y vinculadas a actuaciones atribuibles a dichos órganos constitucionales.

Finalmente, la Sala Plena precisó que la decisión produce efectos inmediatos a partir de su comunicación. Por ello, ordenó a la Superintendencia de Industria y Comercio dar por terminadas las investigaciones en curso que adelante, como autoridad nacional de protección de la competencia, contra los órganos y servidores cobijados por esta sentencia, y remitir las actuaciones a las autoridades correspondientes, conforme con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** salvó el votó. Por su parte, los magistrados **Carlos Camargo Assis** y **Héctor Alfonso Carvajal** aclararon el voto.

El magistrado **Fernández Andrade** salvó su voto al considerar que las disposiciones examinadas debían declararse exequibles sin condicionamientos. Aunque compartió que las potestades de la SIC no pueden interferir, sustituir o condicionar el ejercicio de funciones constitucionalmente atribuidas a otras ramas u órganos, estimó que la posibilidad legal de ejercer frente a ellos facultades coercitivas de policía administrativa —incluso requerimientos, órdenes, sanciones o medidas cautelares— no demuestra, por sí misma, una afectación constitucionalmente inadmisibles de su autonomía, pues su atribución recae sobre un ámbito material específico y no convierte a la SIC en superior jerárquico o funcional de tales autoridades. Asimismo, consideró que el balance efectuado por la mayoría no acreditó el carácter evidentemente desproporcionado de la medida exigido por el juicio intermedio, en especial porque atribuyó un peso insuficiente al beneficio constitucional de contar con una autoridad especializada y con una aplicación uniforme del régimen de libre competencia. En consecuencia, a su juicio, correspondía preservar el margen de configuración del legislador, sin perjuicio del control de los

eventuales ejercicios de esas competencias que, en casos concretos, invadan o comprometan funciones constitucionales ajenas.

Por su parte, el magistrado **Camargo Assis** aclaró su voto. Aunque compartió la decisión de restringir la actuación oficiosa de la Superintendencia de Industria y Comercio frente a las ramas del poder público y los órganos constitucionalmente autónomos protegidos, consideró necesario precisar algunos aspectos relacionados con el alcance del condicionamiento adoptado por la Sala Plena. En particular, destacó que la intervención de una entidad de la Rama Ejecutiva sobre órganos como la organización electoral puede comprometer su autonomía y afectar el principio democrático, especialmente cuando el ejercicio de facultades de inspección, vigilancia o control pueda traducirse en formas de injerencia o coadministración sobre el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

En concreto, el magistrado señaló que la exclusión de la actuación oficiosa de la SIC puede generar interrogantes sobre la protección especializada de la libre competencia cuando una posible infracción sea atribuible al propio órgano o a uno de sus servidores y aquel no solicite la intervención de la Superintendencia. Esto, porque las responsabilidades disciplinaria, fiscal o penal no necesariamente sustituyen la responsabilidad administrativa derivada de la vulneración del régimen de libre competencia. Por esta razón, consideró necesario precisar cómo se garantiza ese control especializado en tales eventos.

Asimismo, advirtió que debía explicarse con mayor claridad el alcance de la actuación de la Superintendencia de Industria y Comercio cuando el propio órgano solicita su intervención. A su juicio, era necesario determinar si esa solicitud simplemente habilita el ejercicio de las competencias ordinarias de inspección, vigilancia, control y sanción previstas en la ley o si configura una actuación especial de alcance más limitado, así como precisar qué decisiones puede adoptar efectivamente la Superintendencia y cómo se diferencia esa intervención de las funciones preventivas o de control atribuidas a otras autoridades.

Finalmente, consideró necesario delimitar la prohibición de adoptar medidas que interfieran actos, contratos, sistemas de información u operaciones de los que dependa, directa o indirectamente, el cumplimiento de funciones constitucionales. En su criterio, la referencia al cumplimiento “indirecto” podría resultar demasiado amplia si no se precisa el grado de conexión necesario. También estimó necesario aclarar qué efectos tendría una eventual reforma de la naturaleza o estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre el condicionamiento fijado por la Corte Constitucional.

Sentencia C-294/26 (10 de septiembre)

M.P. Vladimir Fernández Andrade

Expediente: D-16571

Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “un procedimiento y” contenida en el párrafo 6 del artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, bajo el entendido de que el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a los sujetos vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud, por el incumplimiento en el reporte de información, es el previsto en la Ley 1438 de 2011 en lo que refiere a sus elementos esenciales y, en lo que no esté allí previsto, el procedimiento general regulado en la Ley 1437 de 2011 o el que disponga el legislador. Por otra parte, declaró la exequibilidad simple del apartado “[l]a Superintendencia Nacional de Salud diseñará (...) una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones por el incumplimiento en el reporte de información”, contenido en el mismo párrafo 6, en relación con el cargo por violación de los artículos 29, 121 y 150 de la Constitución

1. Norma demandada

«LEY 1438 DE 2011

(enero 19)

Diario Oficial No. 47.957 de 19 de enero de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“Artículo 131. Tipos de sanciones administrativas. En ejercicio de la función de control sancionatorio y en desarrollo del procedimiento que para el efecto se haya previsto, la Superintendencia Nacional de Salud podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.
2. Multas entre doscientos (200) y hasta ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para personas jurídicas, y entre (50) y hasta (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personas naturales.
3. Multas sucesivas, para las personas jurídicas de hasta tres mil (3.000) salarios

mínimos mensuales legales vigentes, y para el caso de las personas naturales de hasta trescientos (300) salarios mínimos legales vigentes, cuando en un acto administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud se imponga una obligación no dineraria y no se cumpla en el término concedido.

4. Revocatoria total o parcial de la autorización de funcionamiento, suspensión del certificado de autorización y/o el cierre temporal o definitivo de uno o varios servicios, en los eventos en que resulte procedente.

5. Remoción de representantes legales y/o revisores fiscales en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 1o. El monto de las multas se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, y el pago de aquellas que se impongan a título personal debe hacerse con recursos diferentes a los de la entidad. En el caso de que las sanciones se impongan a personas jurídicas, deberán ser asumidas con su patrimonio y en ningún caso para su pago se podrá acudir

a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la autorización de funcionamiento y la remoción de los representantes legales y/o revisores fiscales cuando a ello hubiere lugar.

Cuando en el proceso administrativo sancionatorio se encuentren posibles infracciones relacionadas con el mal manejo de los recursos a cargo de personas naturales que sean sujetos vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud, se iniciará proceso administrativo sancionatorio en su contra.

Parágrafo 2o. Los actos administrativos expedidos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud podrán contener órdenes o instrucciones dirigidas al propio infractor y/o a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso, con el propósito de superar la situación crítica o irregular de que dio lugar a la investigación administrativa y evitar que la conducta sancionada se repita. El incumplimiento de dichas órdenes o instrucciones dará lugar a la imposición de las multas sucesivas a las que se refiere el artículo tercero numeral 3 de la presente ley.

Parágrafo 3o. Quienes hayan sido sancionados administrativamente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 de este artículo, quedarán inhabilitados hasta por un término de quince (15) años para el ejercicio de cargos que contemplen la administración

de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta inhabilidad se aplicará siempre de forma gradual y proporcional a la gravedad de la conducta.

La Superintendencia Nacional de Salud adoptará los criterios técnicos y jurídicos necesarios para la adecuada dosificación de la inhabilidad.

Parágrafo 4o. Cuando proceda la sanción determinada en el numeral 5 del presente artículo, el reemplazo o designación del nuevo representante legal y/o revisor fiscal removido, estará a cargo de la misma entidad a quien le compete realizar el nombramiento, conforme a la normatividad que regule la materia.

Parágrafo 5o. Las sanciones administrativas impuestas no eximen de la responsabilidad civil, fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar.

Parágrafo 6o. Para efectos de la imposición de las sanciones acá previstas, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará el proceso administrativo sancionatorio establecido en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011, a excepción de las sanciones derivadas de la conducta descrita en el numeral 10 del artículo 3o de esta ley, la cual solo será excusada por evento de fuerza mayor, que deberá ser acreditada por el infractor dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ocurrencia. **La Superintendencia Nacional de Salud diseñará un procedimiento y una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones por el incumplimiento en el reporte de información».**

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “un procedimiento y” contenida en el parágrafo 6° del artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, bajo el entendido de que el procedimiento aplicable, en lo que refiere a sus elementos esenciales, es el previsto en la Ley 1438 de 2011 y, en lo que no esté allí previsto, el procedimiento general regulado en la Ley 1437 de 2011 o el que disponga el legislador.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la parte restante del aparte acusado del párrafo 6° del artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, según el cual “[l]a Superintendencia Nacional de Salud diseñará (...) una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones por el incumplimiento en el reporte de información”, en relación con el cargo por violación de los artículos 29, 121 y 150 de la Constitución, en los términos expuestos en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad en la que se solicitó declarar la inexequibilidad del párrafo 6° (parcial) del artículo 131 de la Ley 1438 de 2011. El aparte acusado facultó a la Superintendencia Nacional de Salud para diseñar “un procedimiento y una metodología sancionatoria” para la imposición de sanciones por la infracción de incumplimiento en el reporte de información a que se refiere el artículo 130.11 de la misma Ley. Concretamente, dicho numeral se refiere al supuesto de “[n]o reportar información con calidad, cobertura, oportunidad, pertinencia, fluidez y transparencia para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud y aquella que solicite el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias”.

En criterio del demandante, la facultad de diseñar “un procedimiento y una metodología sancionatoria” para este supuesto de infracción desconoció los principios de legalidad y reserva de ley, así como el debido proceso en materia sancionatoria. Ello, en tanto habilitó a la Superintendencia para diseñar (i) los elementos esenciales del procedimiento y (ii) los criterios sustanciales para la imposición de sanciones administrativas. Esto, desconociendo que el parámetro de control invocado reserva dichos aspectos a la competencia exclusiva del legislador.

Previo a abordar el examen de constitucionalidad, la Sala Plena estudió la aptitud sustantiva de la demanda. Al respecto, consideró que la misma cumplió con la carga argumentativa para emitir un pronunciamiento de fondo, en tanto el demandante cuestionó la atribución de la Superintendencia para diseñar un procedimiento y una metodología sancionatoria sin un desarrollo legislativo previo y suficiente. En atención a las diferentes lecturas que en efecto admite la disposición, según fue puesto de presente por el demandante, los intervinientes y el Procurador General de la Nación, la Corte evidenció una duda mínima sobre la constitucionalidad de esta facultad y consideró necesario emitir un fallo de mérito.

A continuación, para resolver el cargo presentado, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre (i) el principio de legalidad en materia sancionatoria

como componente del debido proceso, a la vez que (ii) se refirió al contexto, contenido y alcance del aparte demandado. Respecto del primer aspecto, se recordó que el principio de legalidad opera con mayor flexibilidad en materia *administrativa* sancionatoria, debido al carácter *técnico* y *variable* de las conductas reguladas por las normas administrativas. En particular, en lo que se refiere a las facultades de inspección, vigilancia y control, se reiteró que la regulación legal no debe ser exhaustiva al punto de desconocer la realidad de la administración pública. Con esto, se recordó que en materia administrativa sancionatoria corresponde al legislador definir los aspectos principales del procedimiento para la imposición de la sanción, así como los criterios básicos para su graduación. Por ello, el reglamento debe limitarse a precisar aspectos *técnicos* y *operativos* para su debida ejecución.

Igualmente, se constató que este tribunal ha declarado la exequibilidad de conceptos jurídicos indeterminados en normas administrativas sancionatorias, en tanto (i) se trata de sectores cuya regulación específica conlleva complejidad técnica y (ii) es posible precisar su contenido a partir del contexto normativo en que se inscribe la norma acusada. Luego, al referirse al contenido y contexto de la disposición demandada, la Corte constató que la Ley 1438 de 2011 tuvo por objeto implementar mecanismos que permitan un control efectivo sobre los sujetos vigilados, y observó que existen otras disposiciones en el ordenamiento jurídico que facultan a la Superintendencia de Salud para desarrollar procesos y aspectos sancionatorios con sujeción a lo previsto en la Ley 1438 de 2011 y en el Código de Procedimiento Administrativo.

A su vez, solo a título ilustrativo, la Sala se refirió a algunos desarrollos reglamentarios y concluyó que las actividades de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia requieren de una *concreción procedimental* en lo que se refiere a sus aspectos técnicos y operativos, la cual puede ser realizada por el ente de control, siempre que dicho desarrollo reglamentario no se refiera a los aspectos principales del procedimiento, sometidos a reserva del legislador.

Con base en estas premisas, la Corte diferenció el alcance de las expresiones "procedimiento" y "metodología sancionatoria" y señaló que la primera obedece a un conjunto complejo de actuaciones que constituyen una misma secuencia a cargo de una autoridad. En otras palabras, se trata de las etapas y garantías esenciales de la actuación sancionatoria. Por su parte, "metodología sancionatoria" corresponde a un aspecto de carácter administrativo y operativo de concreción de los criterios sancionatorios previamente definidos en la ley.

Con esto de presente, la Sala abordó de manera separada el estudio de ambas expresiones. Respecto la primera, encontró que la facultad de “diseñar un procedimiento sancionatorio para la imposición de sanciones” es susceptible de interpretarse en un sentido amplio, según el cual la Superintendencia estaría facultada para crear un procedimiento autónomo del contemplado en las normas con rango legal, desconociendo los principios de legalidad y reserva de ley y, con ello, el derecho al debido proceso. En otras palabras, podría entenderse tal atribución como la facultad de diseñar los aspectos principales del procedimiento, mismos que están sometidos a reserva de ley. En atención a ello y reconociendo la importancia de permitir al reglamento ocuparse de los aspectos *técnicos* y *operativos* del procedimiento cuando estos no han sido definidos por el legislador, la Sala procedió a declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “un procedimiento y” contenida en el párrafo acusado.

Dicho condicionamiento conlleva que se entienda que la Superintendencia únicamente podrá desarrollar los aspectos técnicos y operativos del procedimiento, en tanto sus elementos esenciales como el objeto del proceso, sus etapas, los términos y recursos son aquellos definidos actualmente por el legislador en el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011 y, en lo que no esté allí regulado, aplica el procedimiento general contenido en la Ley 1437 de 2011 o el procedimiento que disponga el legislador.

Finalmente, en relación con la facultad de “diseñar una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones” la Sala llegó a una conclusión diferente. En efecto, la expresión “metodología sancionatoria” no conlleva la facultad de fijar “criterios sustanciales de graduación de la sanción” como lo alegó el demandante, sino que, atendiendo a la jurisprudencia en la materia, al sentido natural de las palabras y al contexto normativo al que pertenece la disposición acusada, es diferenciable una facultad para imponer criterios sustanciales de graduación de una sanción, de una facultad para definir la metodología sancionatoria. Esta última se limita a una labor de concreción del modo en que se llega a la imposición de la sanción; es decir, se ocupa de un aspecto administrativo que tiene por objeto materializar en cada caso los criterios sustanciales definidos por el legislador. Por ello, se trata de una labor subordinada a la ley. En consecuencia, se declaró la exequibilidad simple del resto del aparte acusado.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Carlos Camargo Assis** se apartó de la decisión mayoritaria, al considerar que la facultad conferida a la Superintendencia Nacional de Salud para diseñar un procedimiento y una metodología sancionatoria para las infracciones relacionadas con el reporte de información no cuenta con un marco legal previo y suficiente que delimite su alcance y, por tanto, desconoce los principios de legalidad y reserva de ley, como garantías del debido proceso.

En concreto, el magistrado Camargo Assis señaló que si bien en materia administrativa sancionatoria el principio de legalidad admite cierto grado de flexibilización, esta no permite trasladar a las autoridades administrativas la definición de los elementos esenciales del régimen sancionatorio. En esa medida, corresponde al legislador establecer, los elementos básicos de la conducta sancionable, como la descripción de la conducta, el procedimiento aplicable, las sanciones y los criterios para su determinación. Así las cosas, la potestad reglamentaria con la que cuenta la Superintendencia Nacional de Salud debe limitarse al desarrollo de aspectos técnicos y operativos dentro de un marco legal previo y suficiente.

En particular, precisó que el artículo 128 de la Ley 1438 de 2011 y las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establecen un procedimiento administrativo sancionatorio general. No obstante, la disposición demandada establece una regulación particular para las sanciones derivadas del reporte de información y habilita a la Superintendencia para diseñar el procedimiento y la metodología sancionatoria, sin que el legislador haya fijado los parámetros necesarios para delimitar dicha facultad.

En esa medida, consideró que la disposición no se limita a permitir que la Superintendencia desarrolle aspectos técnicos y operativos de un procedimiento previamente definido por el legislador, sino que la habilita para determinar elementos esenciales del procedimiento sancionatorio y criterios sustanciales de graduación de las sanciones, aspectos que están sometidos a reserva de ley. En consecuencia, consideró que el aparte acusado debía ser declarado inexecutable.

Sentencia C-295/26 (10 de septiembre)

M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Expediente: D-17114

Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda contra los artículos 1º, 2º y 3º (parciales) de la Ley 1638 de 2013, al concluir que no se cumplió la carga argumentativa específica exigida para formular un cargo por omisión legislativa relativa. La Corte reiteró la

relevancia constitucional de la protección de los animales frente al maltrato y el sufrimiento injustificado

1. Norma demandada

LEY 1638 DE 2013

(junio 27)

Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Prohibición. Se prohíbe el uso de animales silvestres ya sean nativos o exóticos de cualquier especie en espectáculos de circos fijos e itinerantes, sin importar su denominación, en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. Expedición de licencias. Las autoridades nacionales y locales no podrán emitir ninguna licencia dos años después de la publicación de la presente ley a los espectáculos de circos itinerantes que usen animales silvestres ya sean nativos o exóticos, de cualquier especie, en sus presentaciones.

Artículo 3°. Adecuación. Los empresarios de circos, tienen un plazo de dos años,

contado a partir de la publicación de la presente ley, para adecuar sus espectáculos en todo el territorio nacional, sin el uso de especies silvestres o exóticas. Se aplicará el mismo plazo, estipulado en este artículo, para que los empresarios de circos realicen la entrega de los animales silvestres a las autoridades ambientales en donde se encuentren ubicados a las entidades de que trata el artículo 5° de la presente ley.

Para el caso de especies exóticas así como sus crías, los empresarios de circos, en dicho plazo, deberán adelantar los trámites y obtener los permisos necesarios para salir del país.

Parágrafo. Cumplido el término establecido en el presente artículo las autoridades ambientales en donde se encuentren ubicados los animales que hacen parte de los circos, darán aplicación a las medidas preventivas y sancionatorias que establece la Ley 1333 de 2009.

2. Decisión

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda formulada contra los artículos 1°, 2° y 3° (parciales) de la Ley 1638 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió la demanda presentada contra apartes de los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley 1638 de 2013. Los accionantes sostuvieron que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al excluir a los animales domésticos de la prohibición y de las demás previsiones establecidas para los animales silvestres utilizados en circos fijos e itinerantes. A su juicio, dicha exclusión desconocía el Preámbulo y los artículos 1, 8, 58, 79 y 95.8 de la Constitución. En efecto, la propia demanda precisó que el cargo se sustentaba en la exclusión de los animales domésticos de la prohibición de

utilización en circos y de las demás condiciones previstas por la Ley 1638 de 2013.

La Sala Plena recordó que la aptitud sustantiva de la demanda puede verificarse incluso después de su admisión, pues esta etapa no impide que, al momento de fallar y a partir de un examen integral del expediente, la Corte constate que no existen elementos suficientes para adoptar una decisión de mérito.

En particular, la Corte reiteró que los cargos por omisión legislativa relativa están sometidos a una carga argumentativa específica y más exigente. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, entre otras, las sentencias C-027 de 2020 y C-102 de 2025, corresponde al demandante: (i) identificar la disposición respecto de la cual se predica la omisión; (ii) explicar, mediante razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, por qué esa disposición comporta el incumplimiento de un deber constitucional específico; y (iii) justificar por qué la regulación debería incluir a los sujetos excluidos, prever determinada consecuencia jurídica, incorporar un ingrediente normativo o establecer una condición necesaria para ajustarse a la Constitución.

Al aplicar estas reglas, la Sala encontró que los accionantes no satisficieron la carga argumentativa específica exigida para estructurar el cargo. Aunque señalaron que la regulación diferenciaba entre animales silvestres y domésticos y sostuvieron que estos últimos también pueden experimentar sufrimiento y maltrato, la argumentación presentada no permitió establecer, con la suficiencia requerida, el deber constitucional específico cuya existencia impondría al legislador incluir a los animales domésticos dentro del régimen previsto en las disposiciones acusadas. En esas condiciones, avanzar hacia un examen material habría exigido que la propia Corte reconstruyera o complementara el cargo formulado.

La Corte precisó que la decisión inhibitoria es estrictamente procesal y, por consiguiente, no supone un pronunciamiento acerca de la constitucionalidad material del uso de animales domésticos en espectáculos circenses. La Sala no resolvió si la Ley 1638 de 2013 incurre o no en la omisión legislativa relativa alegada, ni definió las consecuencias que eventualmente podrían derivarse de un examen de fondo sobre esa cuestión.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala Plena reiteró la relevancia constitucional de la protección de los animales y recordó que el orden constitucional colombiano reconoce deberes de protección frente al maltrato, la crueldad y el sufrimiento injustificado. La evolución legislativa y jurisprudencial en materia de bienestar animal constituye un referente constitucional de

especial importancia. Sin embargo, la trascendencia de esa protección no releva a quienes ejercen la acción pública de inconstitucionalidad de cumplir las cargas argumentativas necesarias para que la Corte pueda adelantar válidamente un juicio de fondo. La decisión fue adoptada por unanimidad por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Miguel Polo Rosero** y **Héctor Carvajal Londoño** aclararon su voto.

Según el magistrado **Polo Rosero**, si bien la Sala Plena consideró que la demanda no cumplía con la aptitud para pronunciarse de fondo, estimo que, en virtud del principio *pro actione*, la Corte contaba con los elementos mínimos para estudiar el cargo por omisión legislativa relativa planteado por el actor. Según el citado principio, *“el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho [de acción] reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”*¹.

En general, estimo que, frente a las expresiones demandadas de los artículos 2 y 3 de la Ley 1638 de 2013, procedía la inhibición, tal y como fue decretada, pero porque esas disposiciones cumplieron su propósito y se configuraba una carencia actual de objeto. En efecto, ambas normas fijaron atribuciones para ser desarrolladas en un periodo de dos años *“contado a partir de la publicación de la presente ley”*, plazo que ya se cumplió y que condujo a que tales preceptos ya no tengan efectos en el ordenamiento jurídico. Ello es así, en razón a que la ley fue expedida en el año 2013, por lo que cualquier efecto se extendió como máximo hasta el 2015.

No obstante lo anterior, el cargo por omisión legislativa relativa sobre las expresiones demandadas del artículo 1 de la Ley 1638 de 2013 contaba con los elementos mínimos para ser estudiado en tanto ellas omitieron incluir a otro tipo de animales que, bajo el mandato de protección y bienestar animal respecto de usos injustificados motivados únicamente en la diversión del ser humano, también son sujetos de protección.

Así, la *omisión legislativa relativa* ocurrió en este caso, porque (a) ella se predica de un precepto en concreto, esto es, el artículo 1 de la Ley 1638 de 2013. Además, dicho vacío normativo supone la exclusión de los animales domésticos, cuya situación jurídica debía estar regulada en la citada norma. (b) El constituyente impuso un deber específico al legislador, que en este caso

¹ Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2019.

se obvió: el deber de proteger a todos los animales frente a los actos que les causen sufrimiento injustificado, sustentado únicamente en la diversión y el placer del ser humano. Este deber implica la necesidad de que el Congreso establezca mecanismos de protección o adopte medidas de salvaguarda que permitan lograr tal mandato imperativo. Uno de esos mecanismos consiste en prohibir el uso de los animales domésticos en espectáculos circenses. El mencionado deber se desprende de los artículos 1, 8, 58, 79 y 95.8 del Texto Superior. (c) Finalmente, el legislador, al excluir a los animales domésticos de la prohibición incluida en la norma objeto de reproche, no adoptó dicha decisión basado en un principio de razón suficiente. Es decir, no es evidente que la exclusión haya cumplido parámetros de objetividad o de razonabilidad.

Conforme con este análisis, el caso presentaba una oportunidad relevante para reiterar la jurisprudencia constitucional relacionada con el mandato de protección y bienestar animal, y en particular, definir su alcance a todo tipo de especies. En los últimos 16 años, desde la sentencia C-666 de 2010, la jurisprudencia ha reconocido que los animales son seres sintientes que deben ser protegidos al ser un fin en sí mismos, no instrumentalizables para motivos fundados en la mera diversión o placer a favor de los seres humanos². De ahí que la Corte haya señalado que este mandato implica un límite al ejercicio de derechos fundamentales como la recreación, el libre desarrollo de la personalidad, la educación, la libertad de expresión, la libre iniciativa privada y la cultura, incluso frente a expresiones tradicionales que han tenido un importante reconocimiento dentro de la sociedad.

De este modo, el presente caso era una oportunidad para fortalecer la línea jurisprudencial, y específicamente, proteger a los animales domésticos, seres sintientes que merecen una salvaguarda especial debido a que son quienes más comparten la vida diaria con las personas. De hecho, la Corte ha reconocido que los vínculos afectivos entre humanos y animales son tan profundos y significativos, que merecen amparo constitucional (C-408 de 2024). En palabras de la Sala, *“no incluir a los animales de compañía del listado de bienes inembargables también desconoce la dignidad humana y el deber constitucional de protección animal. Reconocer su calidad de seres sintientes implica asumir una relación de respeto y cuidado que trasciende lo puramente funcional. Ese compromiso ético no solo promueve el bienestar del animal, sino también el del ser humano, pues el acto de cuidar –aliviar el sufrimiento, establecer vínculos y construir armonía– es, en sí mismo, una expresión de dignidad”*.

² Corte Constitucional, sentencias T-760 de 2007, C-666 de 2010, C-283 de 2014, C-467 de 2016, C-045 de 2019, SU-016 de 2020, C-148 de 2022, T-142 de 2023, C-408 de 2024, C-468 de 2024 y C-332 de 2025 y C-374 de 2025.

Sentencia C-296/26 (10 de septiembre)
M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño
Expedientes D-16817 Y D-16822 (acumulados)

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto del cargo por presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria formulado contra la Ley 2494 de 2025; INHIBIRSE igualmente de emitir pronunciamiento de fondo sobre la expresión “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral”, contenida en el artículo 3 de la misma ley, por ineptitud sustantiva de la demanda; ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-168 de 2026 respecto de las expresiones del artículo 12 cobijadas por cosa juzgada constitucional; declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas de los artículos 1, 2, 6, 7 y 12 de la Ley 2494 de 2025, relativas a la regulación, realización, vigilancia, publicación y divulgación de encuestas de opinión política y electoral; declarar INEXEQUIBLES las expresiones “posean relevancia o notoriedad pública significativa” y “tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto”, contenidas en el artículo 5 de la misma ley; y declarar EXEQUIBLES los demás apartes acusados de ese artículo, bajo el condicionamiento señalado en la providencia.

1. Norma demandada

A continuación, se transcriben las disposiciones acusadas:

“LEY 2494 DE 2025
(Julio 23)

Por medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la realización y divulgación de encuestas para cargos de elección popular y de opinión política, con el fin de garantizar la igualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional

ARTÍCULO 2. Alcance. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son

aplicables a todo estudio cuantitativo que se publique y a las personas jurídicas que los realicen y divulguen, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias, opinión o tendencias políticas y electorales. Incluyendo la intención de voto y la imagen de los candidatos para procesos de decisión o elección mediante voto popular.

Sin importar el nombre, denominación o metodología que se le dé al estudio cuantitativo para ser publicado y divulgado deberá cumplir todas las exigencias de la presente ley para las encuestas que se incluyan en dicho estudio.

Al publicar los resultados de un sondeo en prensa, radio, televisión o plataformas digitales-incluidas las redes sociales- se debe informar que éste no se considera representativo del grupo poblacional en donde se adelantó la medición, de conformidad con las definiciones del artículo 3 de la presente ley.

Artículo 3. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deben considerar las siguientes definiciones:

Encuesta o encuesta por muestreo probabilístico. Producto técnico de base científica que consiste en aplicar un conjunto de técnicas y procedimientos mediante los cuales, sobre la base de un cuestionario específico, se obtienen datos e información respecto de las opiniones, deseos, actitudes o comportamientos de un grupo representativo de consultados y cuyos resultados pueden ser generalizados a universos definidos y conocidos de la población. Esta herramienta tiene por objeto obtener información estadística, del proceso electoral o de opinión pública que permite una medición objetiva de los procesos políticos. Para efectos de la presente ley, entiéndase por encuesta, toda encuesta probabilística.

Sondeo: Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de un grupo específico por medio de un cuestionario que se aplica a un grupo de sus integrantes. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a muestras no probabilísticas de la población que no se juzgan como representativas del conjunto al que pertenecen. Los resultados de este tipo de estudio no son generalizables para la población, su propósito es conocer la percepción sobre temas de interés político instituciones o funcionarios. **No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral.**

Firmas encuestadoras: Para todos los efectos de la presente ley, se entenderán como firmas encuestadoras a todas las personas jurídicas que publiquen encuestas cuyo objetivo sea el levantamiento, la recolección y el procesamiento de datos, con el fin de dar a conocer preferencias o tendencias políticas o electorales para procesos de decisión o elección mediante voto popular, y que se hayan registrado para tal fin en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.

Municipios y Distritos de inclusión forzosa para la toma de muestras en encuestas de carácter nacional: Serán aquellos municipios o distritos con una población igual o superior a 800,000 habitantes. También son de inclusión forzosa los municipios o distritos de mayor población en las regiones que no tengan municipios

o distritos con población igual o superior a 800,000 habitantes.

Municipios grandes para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 799,999 y superior a 100,000 habitantes.

Municipios medianos para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 99,999 habitantes y superior a 50.000 habitantes.

Municipios pequeños para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas: serán aquellos municipios con una población inferior a 50,000 habitantes.

Margen de error de Diseño. Margen de error utilizado para calcular el tamaño de la muestra.

Margen de error calculado para indicadores: Margen de error calculado individualmente para cada indicador a raíz de los datos recolectados.

Modelo de pronóstico: Es un modelo estadístico o tipo de proyección estadística realizado sobre los datos de las encuestas o sondeos.

Artículo 4. De la Selección de la Muestra. Toda encuesta de carácter electoral que sea publicada y divulgada en medios de comunicación debe garantizar representatividad a través de un método científico dentro del diseño muestral, de la siguiente manera:

En una encuesta del nivel nacional, se debe tener un margen de error de diseño, calculado para cada indicador publicado de máximo tres por ciento (3%) y un nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de opinión política, conocimiento, favorabilidad e intención de voto, para personajes y/o candidatos, de elección popular, con valores de un fenómeno de ocurrencia como mínimo menores al cuarenta por ciento (40%) o mayores a sesenta por ciento (60%).

En una encuesta de nivel Departamental, Distrital y/o municipal, se debe tener un margen de error de diseño y calculado

para cada indicador publicado máximo del cinco por ciento (5%) y el nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de opinión política, conocimiento, favorabilidad e intención de voto, para personajes y/o candidatos, de elección popular, con valores de un fenómeno de ocurrencia como mínimo menores al cuarenta por ciento (40%) o mayores a sesenta por ciento (60%).

Además, la distribución de la muestra deberá cumplir con los siguientes parámetros:

a) Cuando se trate de encuestas sobre opinión pública y política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter nacional, la muestra deberá incluir a todos los municipios y distritos con población igual o superior a 800.000 habitantes de acuerdo a la proyección más actualizada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. También incluirá el municipio o distrito con mayor población de cada región que no tenga municipios o distritos con población igual o superior a 800.000 habitantes, así como un subconjunto de municipios pequeños, medianos y grandes de todas las regiones del país.

b) Cuando se trate de encuestas sobre opinión pública y política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter departamental, la muestra deberá incluir a la capital departamental y como mínimo el 20% de los municipios del respectivo Departamento.

c) Cuando se trate de encuestas sobre opinión pública y política, mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de nivel distrital o municipal, se deberá asegurar que la muestra incluya una representación adecuada de las subdivisiones administrativas, seleccionadas mediante un método probabilístico.

Parágrafo 1: Para efectos de lo previsto en este artículo se entenderá por regiones las descritas en el artículo 45 de la Ley 2056 de 2020.

Parágrafo 2: En los eventos de alteración del orden público, desastres naturales u otras circunstancias de fuerza mayor las firmas encuestadoras podrán hacer uso para efectos de la selección de municipios a las que se refiere este artículo de las sobre muestras o muestras de reemplazo.

Artículo 5. Encuestas de conocimiento, favorabilidad política, opinión o intención del voto. Cuando se indague por el conocimiento, favorabilidad, opinión sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular, **se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto.**

Las encuestas que incluyan preguntas relacionadas con intención de voto solo podrán realizarse a partir de los tres meses anteriores del primer día de inscripciones de candidatos. Una vez haya finalizado el término para la inscripción a elecciones uninominales, las encuestas tendrán que incluir a todos los candidatos inscritos para la respectiva contienda electoral.

Artículo 6. Requisitos formales para la publicación de encuestas y sondeos. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o divulgada tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar de manera clara y visible la siguiente información, a manera de ficha técnica

1. La persona natural o jurídica que la realizó y quién la encomendó.
2. La fuente de su financiación.
3. El tipo, tamaño de la muestra y procedimiento utilizado para seleccionar las unidades muestrales.
4. El tema o temas concretos a los que se refiere.
5. El texto literal de la pregunta o preguntas formuladas, y el orden en el que se realizaron.
6. Los candidatos, personas o instituciones por quienes se indagó,

7. El espacio geográfico y la fecha o período de tiempo en que se realizó.

8. El margen de error de diseño.

9. Tipo de estudio con arreglo a las categorías descritas en la presente Ley.

10. El propósito del estudio.

11. Universo representado.

12. Método de recolección de datos.

13. Nivel de confiabilidad.

14. Nombres y apellidos de los profesionales en estadística responsables de la encuesta.

15. Declaración en la que se informe si hubo algún tipo de contraprestación por responder la encuesta. En caso de que se hubiere otorgado contraprestación, se deberá declarar la naturaleza y el valor de dicha contraprestación.

Parágrafo 1. Adicionalmente, se deberá publicar, en anexos técnicos abiertos y accesibles al público, el número efectivo de respuestas a cada una de las preguntas en forma individual, y el margen de error calculado de cada indicador y los microdatos, anonimizando información personal de conformidad con los estándares del tratamiento de datos personales consagrados en la Ley 1581 de 2012 y demás normas concordantes, y las variables necesarias para replicar los cálculos publicados.

Parágrafo 2. **Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación.**

Parágrafo 3. En su revisión posterior, el Consejo Nacional Electoral ejercerá vigilancia sobre el cumplimiento de la presente ley y especialmente sobre la forma en que se realizan las preguntas, no inducción a las respuestas, la adecuada selección de la muestra, la veracidad de los datos reportados, publicados y las buenas prácticas en todas las etapas de la encuesta hasta su publicación y divulgación. En caso de detectarse prácticas que induzcan respuestas,

manipulen la muestra o alteren los datos publicados, se dará inicio al procedimiento sancionatorio correspondiente, conforme a lo previsto en esta ley y en el régimen de procedimiento administrativo vigente.

Parágrafo 4. En toda publicación deberá incluirse, de manera resaltada y claramente visible, que todas las encuestas se ven afectadas por márgenes de error.

Parágrafo 5. A partir de la entrada en vigencia de esta ley el Consejo Nacional Electoral deberá mantener actualizado y accesible en su página web un repositorio con la información señalada en este artículo de cada encuesta publicada, la información deberá ser pública en el repositorio en un plazo no superior a cinco (5) días desde su reporte por parte de la respectiva firma encuestadora.

Parágrafo 6. Los sondeos de opinión pública y electorales deberán ser acompañados en su publicación y divulgación de lo siguiente: La persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo, tamaño de la muestra y procedimiento utilizado para seleccionar las unidades muestrales, el texto literal de la pregunta o preguntas formuladas, y el orden en el que se realizaron, las personas o instituciones por quienes se indagó, el espacio geográfico y la fecha o período de tiempo en que se realizó, el propósito del estudio y el universo representado.

Artículo 7. Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral. Créase la Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral, la cual es un cuerpo técnico del Consejo Nacional Electoral, que tendrá a cargo las siguientes funciones:

1. **Estudiar, evaluar, auditar y conceptuar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas.**

2. Asesorar al Consejo Nacional Electoral en la regulación, vigilancia y seguimiento a las encuestas y estudios de opinión política.

3. Expedir su propio reglamento y designar coordinador.

Parágrafo transitorio. Mientras la Comisión expide su reglamento se regirá por las siguientes reglas: i) la secretaria técnica será ejercida por la Secretaria General del Consejo Nacional Electoral, ii) el quórum para realizar sesiones o tomar decisiones se cumplirá con la presencia física o virtual de no menos de 3 comisionados, iii) La sesiones serán convocadas con al menos siete (7) días de anticipación a la fecha de la reunión iv) el coordinador de la comisión asignará entre uno (1) y dos (2) comisionados para elaborar la ponencia de las auditorías, informes o conceptos que se requieran haciendo uso de un reparto aleatorio y equitativo v) la aprobación de conceptos, informes y auditorías así como las demás decisiones de la comisión requieren del voto afirmativo de al menos 3 miembros de la comisión.

Artículo 8. Conformación de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión política y Electoral. La Comisión estará integrada por cinco (5) miembros con título profesional reconocido en Colombia, que hayan realizado estudios de pregrado, especialización, maestría y/o doctorado en estadística y que cuenten con experiencia profesional demostrable de al menos 2 años relacionada con encuestas por muestreo probabilístico.

Los miembros serán elegidos por el Consejo Nacional Electoral a partir de una lista de postulados presentada por los decanos o directores de departamento de universidades que ofrezcan programas de pregrado, especialización, maestría y/o doctorado en estadística, acreditados en alta calidad por el Ministerio de Educación Nacional. Cada programa acreditado podrá postular hasta tres candidatos. Durante los cuatro años siguientes a su conformación, en caso de renuncia, inhabilidad, fallecimiento u otra circunstancia que genere una vacante en la comisión, el reemplazo será seleccionado de la lista de postulados.

Parágrafo 1. Inhabilidades e incompatibilidades. No podrán ser miembros de la Comisión:

a. Quienes hayan sido sancionados por las conductas previstas en la presente Ley.

b. Quienes sean afiliados o hayan tenido vínculos contractuales o laborales en los últimos tres (3) años con partidos, movimientos o campañas políticas.

c. Quienes hayan tenido vínculos laborales o contractuales, en los últimos dos (2) años, con personas naturales o jurídicas dedicadas a realizar encuestas o Investigaciones políticas cuantitativas o cualitativas.

d. Quienes tengan vinculo por matrimonio, unión permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con: candidatos; directivos de partidos, movimientos y campañas políticas; socios, miembros de junta directiva o trabajadores de confianza y manejo vinculados a personas naturales o jurídicas registradas como encuestadoras políticas.

Parágrafo 2. Los honorarios de los miembros de La Comisión serán pagados mensualmente de acuerdo a la tabla vigente de honorarios de la organización electoral.

Parágrafo 3. En temporada electoral el Consejo Nacional Electoral podrá vincular a supernumerarios para asistir la tarea de la Comisión de acuerdo con los requerimientos solicitados por ella.

Parágrafo transitorio. Para la conformación inicial de la Comisión el Consejo Nacional Electoral solicitará a las instituciones de educación superior señaladas en este artículo los listados de candidatos en un plazo de diez (10) días desde la entrada en vigencia de la presente ley, a su vez deberá elegir a los miembros de la comisión en el plazo de dos (2) meses desde la entrada vigencia de la presente ley.

Artículo 9. De las firmas encuestadoras. Solamente podrán realizar encuestas de carácter electoral con ánimo de publicación, las firmas encuestadoras previamente registradas ante el Consejo Nacional Electoral.

No está permitida la publicación y difusión en medios masivos de comunicación,

incluidas redes sociales, de encuestas y sondeos falsos, que incumplan las disposiciones establecidas en la presente ley, o utilicen emblemas de empresas encuestadoras registradas sin su autorización.

Artículo 10. Del registro. Para la inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, se deberá aportar la siguiente información:

1. Acreditación de experiencia en materia de realización de encuestas. Para ello, se aportarán los contratos cuyo objeto sea la realización de estudios de mercado y encuestas de opinión pública que hayan sido legalmente ejecutados con personas naturales o jurídicas en los cinco (5) años anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción en el registro. En caso de que las partes hayan convenido cláusulas o acuerdos de confidencialidad, el Consejo Nacional Electoral (CNE) garantizará la reserva de la información sobre el objeto del contrato.

2. Constitución como sociedad cuyo objeto principal sea la realización de estudios de mercado y encuestas: al menos tres (3) años antes de la fecha de la solicitud de registro. Para tal efecto, se allegará el correspondiente certificado de existencia y representación legal, expedido por la autoridad competente, con una antelación no mayor de tres meses a la fecha en que se solicite la inscripción.

Parágrafo 1. Cuando se trate de mediciones sobre preferencias electorales a nivel nacional, las firmas encuestadoras adicionalmente deberán acreditar el cumplimiento del estándar de calidad más exigente para el sector de la investigación de mercado, investigación social y de la opinión, reconocido por el Subsistema Nacional de Calidad o la entidad que lo sustituya o haga sus veces. En caso de contradicción entre la norma técnica y lo previsto en esta ley prevalece la ley.

Parágrafo 2. Las solicitudes de inscripción que no cumplan con los requisitos y con las formalidades establecidas en la presente ley serán inadmitidas. El solicitante tendrá un plazo de un (1) mes para subsanarlos, de lo contrario se procederá conforme al

artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 3. La inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras se renovará cada tres (3) años. La no solicitud de renovación por parte de los interesados conlleva su expiración automática. En caso que, a la fecha de vencimiento del término inicial para el cual se realizó la inscripción, el Consejo Nacional Electoral no se haya pronunciado sobre la solicitud de renovación, ésta se entenderá prorrogada hasta que haya un pronunciamiento definitivo sobre la misma.

Parágrafo 4. Cualquier cambio que se produzca en la representación legal, en la naturaleza de la sociedad y en la dirección del domicilio de las personas inscritas en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras del Consejo Nacional Electoral, debe ser notificado por el representante legal, o quien haga sus veces, aportando los certificados correspondientes.

Parágrafo 5. La nacionalidad o país de domicilio de las personas jurídicas que deban registrarse en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras no las exime de la obligación de registrarse y de cumplir los requisitos legales para la elaboración, publicación y divulgación de encuestas.

Parágrafo Transitorio. Las personas naturales que puedan acreditar que su actividad principal ha sido la realización de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral, tendrán un plazo de un año (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley para constituirse como personas jurídicas y solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.

Podrán acreditar el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley con los soportes que den cuenta de la realización como personas naturales de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral como actividad principal, por lo menos en los dos (2) años anteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 11. Responsabilidad de las firmas encuestadoras. Las firmas encuestadoras

deberán cumplir con las leyes de la estadística. Si no lo hicieren, responderán civil y penalmente por sus actos cuando corresponda.

Artículo 12. Auditoría y trazabilidad de los datos. Para garantizar que se disponga de la información necesaria para la realización de auditorías, las firmas encuestadoras deberán entregar al Consejo Nacional Electoral de manera simultánea a la entrega de los productos terminados al cliente y guardar copia, por un lapso no inferior a dos (2) años, la siguiente información:

1. Lo señalado en el artículo 6;
2. Los cálculos y justificación del tamaño y selección de la muestra,
3. El código computacional usado para el procesamiento de los datos y el cálculo de los indicadores;
4. Los registros primarios utilizados tales como cuestionarios diligenciados,
5. Los productos de la auditoría interna.

Adicionalmente para el caso de encuestas en hogares se deberá entregar el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales. En encuestas telefónicas la descripción del procedimiento de selección de la muestra **y números telefónicos.**

Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión. Las encuestas territoriales serán auditadas aleatoriamente. El Consejo Nacional Electoral podrá contratar auditorías externas.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el CNE deberá conservar al menos dos copias en dispositivos independientes de la información aquí señalada en expedientes digitales.

Artículo 13. Prohibición de aportes. Las firmas encuestadoras registradas ante el Consejo Nacional Electoral y sus representantes legales, o miembros de junta directiva no podrán realizar aportes a las campañas políticas.

Artículo 14. Actualización normativa. El Consejo Nacional Electoral deberá expedir una resolución actualizando las resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997 de conformidad a los contenidos de la presente ley en los dos meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 15. Rectificación de la información errónea. Los medios de comunicación que publiquen o difundan resultados de encuestas electorales, de opinión pública, sondeos y/o consultas abiertas con errores sustanciales o que violen lo dispuesto en la presente ley, deberán rectificar la información dentro de un plazo máximo de tres (3) días contados a partir del pronunciamiento del Consejo Nacional Electoral, mencionando el motivo de la rectificación, lo cual deberá realizarse a través de los mismos canales y espacios en los que fue difundida la información original. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar.

Artículo 16. El Consejo Nacional Electoral garantizará mecanismos de participación y/o veeduría para la ciudadanía que quiera presentar observaciones, solicitudes de revisión o denuncias sobre encuestas publicadas, relacionadas con procesos de elección popular y/o de opinión política. Estas observaciones, solicitudes o denuncias deberán ser tramitadas de manera pronta y efectiva, con el fin de promover y garantizar el control ciudadano y la legitimidad democrática.

Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 10 de la resolución 23 de 1996 expedida por el Consejo Nacional Electoral."

2. Decisión:

PRIMERO. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 2494 de 2025, por ineptitud sustantiva de las demandas acumuladas respecto del cargo por presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, formulado con fundamento en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

SEGUNDO. Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo sobre la expresión “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral”, contenida en el artículo 3 de la Ley 2494 de 2025, por ineptitud sustantiva de la demanda.

TERCERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-168 de 2026 respecto de las expresiones del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025 que fueron objeto de pronunciamiento en dicha providencia.

CUARTO. Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones “y de opinión política” contenida en el artículo 1; “opinión o tendencias políticas y electorales” contenida en el artículo 2; “Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación” contenida en el artículo 6; “Estudiar, evaluar, auditar y conceptuar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas” contenida en el artículo 7; y “Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión” contenida en el artículo 12 de la Ley 2494 de 2025.

QUINTO. Declarar **INEXEQUIBLES**, por los cargos analizados, las expresiones “posean relevancia o notoriedad pública significativa” y “tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto”, contenidas en el artículo 5 de la Ley 2494 de 2025.

SEXTO. Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “se deberá incluir a candidatos que” y “hayan participado en elecciones similares previas” contenidas en el artículo 5 de la Ley 2494 de 2025, bajo el entendido de que dicha obligación constituye un criterio mínimo de inclusión y no excluye la incorporación de otros candidatos, precandidatos o alternativas políticas que, conforme al objeto del estudio, al universo representado y a criterios metodológicos objetivos y transparentes, resulten relevantes para la medición.

3. Síntesis de los fundamentos

Los demandantes cuestionaron varias expresiones contenidas en los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 12 de la Ley 2494 de 2025³, “[p]or medio de la cual se establecen medidas sobre la elaboración, publicación y divulgación de encuestas y se dictan otras disposiciones”. En términos generales, formularon reproches relacionados con el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria y con las restricciones que la regulación impone a la libertad de expresión e información en materia político-electoral.

Como cuestión previa, la Sala examinó la aptitud sustantiva del primer y del segundo cargo, así como la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de dos expresiones del artículo 12.

Primer cargo. Presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria.

La Sala concluyó que el cargo no satisfacía las cargas de especificidad y suficiencia.

Ello porque, aunque las demandas invocaron varias materias sometidas a reserva estatutaria, esto es, derechos fundamentales, funciones electorales, mecanismos de participación ciudadana e igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, no construyeron un concepto de violación autónomo, concreto y diferenciado frente a cada una de ellas, ni explicaron por qué la Ley 2494 de 2025 regula el núcleo esencial, los elementos estructurales o el régimen integral de esas materias, como lo exige la jurisprudencia constitucional.

La Sala examinó de manera diferenciada cada una de las demandas acumuladas. La formulada en el expediente D-16817 estructuró la acusación sobre el literal c) del artículo 152 de la Constitución, relativo a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, al estatuto de la oposición y a las funciones electorales. La insuficiencia de esta acusación radicó en que, a partir de la enumeración contenida en la Sentencia C-145 de 1994, partió de la premisa de que toda regulación de encuestas con incidencia

³ Artículo 1, “y de opinión política”; del artículo 2, “opinión o tendencias políticas y electorales”; del artículo 3, “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral”; del artículo 5, “se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto”; del artículo 6, parágrafo 2, “Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación”; del artículo 7, numeral 1, “Estudiar, evaluar, auditar y conceptuar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas”; y del artículo 12, “Adicionalmente para el caso de encuestas en hogares se deberá entregar el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales”, “y números telefónicos” y “Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión”.

política constituía el ejercicio de una función electoral en sentido constitucional estricto, sin explicar por qué las reglas técnicas, de vigilancia y de divulgación previstas en la Ley 2494 de 2025 pertenecían a esa categoría y no al ámbito de las competencias administrativas e instrumentales de las autoridades electorales. La demanda del expediente D-16822 invocó los literales a), d) y f) del mismo artículo, pero concentró su desarrollo argumentativo en el último, referido a la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, a partir de que el artículo 28 de la Ley Estatutaria 996 de 2005 hubiera regulado las encuestas electorales. En este caso, la insuficiencia consistió en que de ese antecedente dedujo que toda regulación de encuestas queda sometida a reserva estatutaria, sin explicar por qué la Ley 2494 de 2025, cuyo ámbito no se circunscribe a la elección presidencial, regula la igualdad electoral entre esas candidaturas, ni por qué tal incidencia comprometería el núcleo esencial de dicha materia. Como ninguna de las dos acusaciones satisfizo la carga argumentativa exigida, la Sala se INHIBIÓ para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de este cargo.

La Sala precisó que esta conclusión no supone que el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria deba plantearse disposición por disposición ni desconoce que constituye un vicio de competencia. La deficiencia identificada se circunscribió a la ausencia de un desarrollo argumentativo que conectara el contenido normativo de la Ley 2494 de 2025 con cada una de las modalidades de reserva invocadas. En particular, las demandas partieron de la premisa general de que toda regulación de encuestas con relevancia política o electoral debía tramitarse por ley estatutaria. En ese sentido, la decisión inhibitoria no cierra la posibilidad de ejercer el control constitucional por este tipo de vicios, sino que responde a las insuficiencias argumentativas de las demandas acumuladas.

Segundo cargo. Prohibición de publicar y divulgar sondeos sobre intención de voto, contenida en la expresión “No podrán publicarse ni divulgarse sondeos sobre intención de voto electoral” del artículo 3 de la Ley 2494 de 2025.

Al valorar la aptitud sustantiva de la acusación, la Sala concluyó que esta carecía de certeza y de suficiencia.

La acusación no era cierta, pues de la expresión demandada no era posible inferir *prima facie* un supuesto de censura previa, ni una medida limitativa de la libertad de emitir opiniones. De una parte, la censura que proscribe el artículo 20 de la Constitución supone, como criterio general de configuración, el control previo del contenido de una información por una autoridad pública, de manera que la difusión de un mensaje queda

sometida a su examen, autorización o veto. Bajo esta consideración no se advirtió, en principio, que la disposición acusada atribuyera esa facultad a autoridad alguna, sino que delimita las condiciones bajo las cuales un producto de medición puede presentarse al público como dato de intención de voto. Esta lectura es consistente con la interpretación de la censura previa acogida en la sentencia C-089 de 1994, que declaró exequible la prohibición de divulgar el día de las elecciones proyecciones, encuestas de salida e información obtenida de los electores sobre el sentido de su voto; la sentencia C-1153 de 2005, que halló ajustada a la Constitución la veda de siete días previos a la elección presidencial; y la sentencia C-102 de 2018, que declaró exequibles los literales a) y c) del artículo 21 de la Resolución 1733 de 2016 del Consejo Nacional Electoral, los cuales limitaban la divulgación de encuestas y sondeos hasta el martes anterior a la votación del plebiscito.

De otra parte, la acusación atribuyó a la disposición un alcance que no se desprende de su texto. El demandante la interpretó como una prohibición de opinar sobre la contienda electoral, cuando el enunciado acusado se limita a impedir que un resultado obtenido por un procedimiento no probabilístico se presente al público como dato de intención de voto. La jurisprudencia constitucional ha distinguido, en el contenido de la libertad de expresión, entre las exigencias de veracidad e imparcialidad propias de la información, esto es, de los enunciados fácticos, y las opiniones, que no están sujetas a ellas. Esa distinción no habilita al Estado para someter a control previo el contenido de un mensaje, pero sí fundamenta la competencia del legislador para fijar las condiciones bajo las cuales un enunciado puede ofrecerse al público con pretensión de veracidad fáctica. Un resultado de intención de voto no se ofrece como opinión de quien lo divulga, sino como un enunciado fáctico sobre el estado del cuerpo electoral, cuya falta de representatividad el receptor no puede valorar por sí mismo y respecto del cual no es posible afirmar ni negar veracidad e imparcialidad. Por consiguiente, el reproche se dirigió contra un contenido normativo que la disposición acusada no establece, lo que impidió confrontarlo con la Constitución.

La acusación tampoco satisfizo el requisito de suficiencia. La demanda no explicó por qué, a pesar de que los sondeos son mecanismos carentes de representatividad y no sometidos a criterios probabilísticos, el legislador no estaba habilitado para establecer restricciones a este tipo de ejercicios, dirigidas a cumplir los objetivos transversales de la ley acusada. Por las anteriores razones, la Sala se INHIBIÓ para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de este cargo.

Cosa juzgada constitucional. Constatación y alcance frente al artículo 12.

La Sala constató la existencia de cosa juzgada respecto de dos expresiones del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025 que habían sido declaradas inexequibles mediante la Sentencia C-168 de 2026: “Adicionalmente para el caso de encuestas en hogares se deberá entregar el código computacional usado y que haga posible replicar la selección de las unidades muestrales” y, respecto de las encuestas telefónicas, la expresión “y números telefónicos”. En consecuencia, dispuso ESTARSE A LO RESUELTO en dicha providencia respecto de esos apartes normativos.

Tercer cargo. Requisitos técnicos, vigilancia y divulgación de información metodológica, contenidos en las expresiones “y de opinión política” del artículo 1, “opinión o tendencias políticas y electorales” del artículo 2, “Las encuestas que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni divulgadas por ningún medio de comunicación” del artículo 6, “Estudiar, evaluar, auditar y conceptuar sobre el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas” del artículo 7 y “Todas las encuestas electorales, políticas y de opinión pública de cobertura nacional serán auditadas por la comisión” del artículo 12 de la Ley 2494 de 2025.

En relación con las expresiones demandadas de los artículos 1, 2, 6, 7 y 12 de la Ley 2494 de 2025, la Sala consideró necesario delimitar el alcance de las facultades de vigilancia y control para evitar que fueran interpretadas como mecanismos de autorización o veto previo a la publicación de encuestas. En particular, respecto del párrafo 2 del artículo 6, precisó que el incumplimiento de los requisitos legales únicamente puede dar lugar a verificaciones posteriores y a las correspondientes responsabilidades ulteriores a que haya lugar, predicables de las firmas encuestadoras y no de los medios de comunicación, y no impedir de manera anticipada la circulación de la encuesta.

La Sala aclaró, sin embargo, que este entendimiento no supone eliminar las competencias técnicas de vigilancia atribuidas constitucionalmente al Consejo Nacional Electoral. Dicha autoridad puede recibir información y efectuar las verificaciones técnicas propias de sus funciones, siempre que estas no se traduzcan en una autorización previa para publicar. Asimismo, respecto del párrafo 3 del artículo 6, precisó que la verificación de “buenas prácticas” debe circunscribirse a estándares técnicos objetivos y reconocidos, y que la vigilancia debe ser reglada, posterior y sometida al debido proceso, sin que pueda comprender valoraciones sobre el contenido, la conveniencia política o la oportunidad de las encuestas.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala declaró EXEQUIBLES, por el cargo analizado, las expresiones demandadas de los artículos 1, 2, 6, 7 y 12, por

cuanto las facultades previstas en dichas disposiciones no habilitan al Consejo Nacional Electoral ni a la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral para condicionar, autorizar o impedir previamente la publicación o divulgación de encuestas por razones de contenido, conveniencia política u oportunidad, sino para ejercer las competencias técnicas de vigilancia y verificar, conforme al debido proceso, el cumplimiento de requisitos objetivos de transparencia, trazabilidad y calidad metodológica.

Cuarto cargo. Regla de inclusión de candidatos, contenida en la expresión “se deberá incluir a candidatos que posean relevancia o notoriedad pública significativa, hayan participado en elecciones similares previas o tengan favorabilidad o reconocimiento manifiesto” del artículo 5 de la Ley 2494 de 2025.

La Sala encontró que los criterios de “relevancia o notoriedad pública significativa” y de “favorabilidad o reconocimiento manifiesto” resultan inconstitucionales, dada su amplitud e indeterminación, y con ello generadoras de ambigüedad, en perjuicio de los mandatos de igualdad de oportunidades y pluralismo informativo en la contienda electoral. Esa indeterminación, además, resulta incompatible con el deber de mínima precisión que impone el principio de legalidad propio del derecho sancionador, pues la verificación de su cumplimiento hace parte de la competencia de vigilancia administrativa del Consejo Nacional Electoral. Por tal razón, los declaró INEXEQUIBLES. Respecto de los apartes restantes, a partir de los antecedentes legislativos y de una interpretación sistemática de la disposición, concluyó que la regla establece un criterio mínimo de inclusión y no una cláusula de exclusión. Por tanto, no impide que las encuestas incorporen otros candidatos, precandidatos o alternativas políticas que resulten relevantes de acuerdo con el objeto del estudio, el universo representado y criterios metodológicos objetivos y transparentes.

La Corporación consideró que este entendimiento resulta compatible con el artículo 20 de la Constitución, pues la disposición, así interpretada, amplía y no restringe la información disponible para el electorado. Por lo anterior, declaró EXEQUIBLES los apartes restantes, bajo el entendido de que constituyen un criterio mínimo de inclusión y no excluyen la incorporación de otras candidaturas o alternativas políticas relevantes para la medición. Asimismo, precisó que la obligación de incluir a todos los candidatos una vez finalizado el término de inscripción no debía integrar un resolutivo autónomo, pues corresponde a una interpretación del artículo 5 y no a un pronunciamiento independiente de constitucionalidad.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Juan Carlos Cortés González** y el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** salvaron su voto.

El magistrado **Cortés González salvó el voto**. Consideró que el cargo por violación de la reserva de ley estatutaria acreditó los presupuestos para que la Corte Constitucional lo analizara de fondo y que procedía su estudio material y la declaratoria de inexequibilidad de toda la Ley 2494 de 2025.

En relación con la aptitud del cargo por reserva de ley estatutaria expuso que la carga argumentativa exigida por la postura mayoritaria es demasiado estricta y configura el riesgo de que la mencionada ley se quede sin control por el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, pues ninguna demanda podría superar la aptitud y lograr un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, lo que atenta contra la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad. Bajo ese entendido, indicó que la argumentación que sustentaba la censura reunía los presupuestos sobre el concepto de violación. Lo anterior, pues presentaba las razones suficientes dirigidas a evidenciar la incompatibilidad que existe entre la normativa demandada y los artículos 152 y 153 superiores que se invocaron como parámetros de control. Asimismo, aportaba todos los elementos necesarios para examinar el cargo de fondo y suscitaba una duda sobre la constitucionalidad de la Ley 2494 de 2025.

En el presente asunto, procedía la declaratoria de inexequibilidad. Al entrar al análisis de fondo, reiteró que tal y como lo expuso en el salvamento de voto a la Sentencia C-167 de 2026, la Ley 2494 de 2025 es inexecutable por incumplir la reserva de ley estatutaria en materia electoral. Reiteró que al tramitar y aprobar la mencionada ley, el Congreso de la República incurrió en un vicio de competencia al regular mediante ley ordinaria una materia de naturaleza estatutaria. Por su objeto, alcance y contenido, la ley regula la elaboración y divulgación de encuestas electorales. En particular, define nociones como encuesta, sondeo y firma encuestadora; fija reglas para la elaboración y publicación de encuestas; prohíbe divulgar sondeos sobre intención de voto; establece pautas para la actuación de las firmas encuestadoras y de los medios de comunicación; y determina criterios de vigilancia, auditoría y consecuencias por su incumplimiento. Estas materias están comprendidas dentro de la reserva reforzada en materia de funciones electorales, como ya lo ha reconocido claramente la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 1994. La jurisprudencia constitucional sustenta que las encuestas y los sondeos de carácter electoral están sometidos a reserva de ley estatutaria porque, aunque tienen un componente técnico, producen

efectos determinantes en la dinámica electoral. Las encuestas y los sondeos de opinión electoral y política influyen en el comportamiento de los votantes, en su proceso de decisión y en el desarrollo del debate democrático. Además, la información que arrojan incide en las decisiones de las campañas y de los candidatos, por ejemplo, al valorar su viabilidad electoral, definir si continúan en la contienda, renuncian o promueven coaliciones u otros mecanismos de selección de candidaturas. En consecuencia, aun en lo que se trate de materias operativas o técnicas, su importancia para el proceso electoral justifica que queden cobijadas por la reserva reforzada en materia de funciones electorales.

El magistrado **Ibáñez Najar** salvó su voto, pues, a su juicio, la Sala Plena ha debido pronunciarse de fondo sobre el cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria formulado contra la Ley 2494 de 2025, en lugar de declararse **INHIBIDA**, por segunda vez, frente a la misma ley y por el mismo vicio.

En su criterio, el planteamiento del referido cargo, que se hizo en las dos demandas acumuladas, satisface las cargas mínimas de argumentación, razón por la cual la Sala ha debido pronunciarse de fondo. Su disenso se articula en cuatro ejes.

La Sala exigió en el análisis de la aptitud del cargo lo que corresponde al juicio de fondo. La Sala reconoció que el cargo era claro, cierto y pertinente, y lo descartó por falta de especificidad y suficiencia. Para el magistrado Ibáñez Najar, esa conclusión descansa en una contradicción. La providencia afirma que no exige a los demandantes demostrar anticipadamente la inconstitucionalidad de la regulación, pero a renglón seguido les reprocha no haber explicado por qué la Ley 2494 de 2025 regula “*el núcleo esencial, los elementos estructurales o el régimen integral*” de las materias reservadas. Ese estándar es aplicable para establecer si se ha desconocido o no la reserva de ley estatutaria, esto es, la cuestión de fondo, pero no para determinar si el cargo puede o no suscitar un análisis de mérito. Para que un cargo sea apto no se requiere acreditar que la ley efectivamente alcanza la materia reservada, sino plantear, de manera razonada, que existen dudas fundadas sobre ello. Exigir lo primero en sede de aptitud invierte el orden del juicio y traslada al ciudadano una tarea que corresponde a la Corte al resolver el mérito.

A su turno, destacó que el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria no es un vicio material predicable artículo por artículo, sino un vicio de competencia: lo que se cuestiona no es el contenido singular de cada precepto, sino la competencia del legislador ordinario para expedirlos. Frente

a un vicio de esa índole, el cargo global es el vehículo natural y suficiente. Así lo entendió la Corte en la Sentencia C-145 de 1994, en la que conoció de una acusación de ese tipo contra una ley electoral tramitada como ordinaria y, lejos de exigir su atomización, examinó la ley y retiró del ordenamiento sus contenidos reservados. Exigir ahora, como lo hace la mayoría, que los demandantes construyeran un concepto de violación “*autónomo, concreto y diferenciado*” frente a cada uno de los literales del artículo 152 invocados, impone una carga taxonómica que ninguna norma ni línea jurisprudencial establece. En rigor, se trata de una exigencia novedosa, que se establece luego de que se presentaron las demandas y que se usa como elemento de juicio para descalificarlas en su aptitud. El que la regulación de las encuestas toque simultáneamente varios títulos de reserva no es una imprecisión de las demandas, sino una constatación sobre la materia regulada; y para que el cargo mereciera un pronunciamiento de fondo bastaba con que una de sus facetas, la relativa a las funciones electorales, estuviera suficientemente articulada.

Finalmente, la mayoría reprochó que las demandas no distinguieran “*entre funciones electorales en sentido constitucional estricto y funciones administrativas, técnicas o instrumentales de las autoridades electorales*”. Esa distinción, sin embargo, es la definición misma del parámetro de control, tarea que incumbe a la Corte como intérprete de la Constitución. La jurisprudencia ha resuelto el punto de manera puntual y casuística, sin ofrecer un criterio que permita separar con nitidez lo que integra las funciones electorales del literal c) del artículo 152 de lo meramente instrumental. Convertir esa indefinición en un déficit de la demanda equivale a sancionar al ciudadano por una tarea pendiente de la Corporación, máxime cuando el propio Congreso enfrentó la misma duda: según relata la demanda del expediente D-16.817, uno de los ponentes para tercer debate calificó la iniciativa como de naturaleza estatutaria.

Las demandas sí construyeron el puente argumentativo que la mayoría no encontró satisfecho. Para el magistrado, las demandas acumuladas ofrecían razones específicas y suficientes. El demandante del expediente D-16.817 identificó con precisión el parámetro de control, esto es, el literal c) del artículo 152 de la Constitución, y apoyó su censura en las Sentencias C-089 de 1994, C-145 de 1994, C-1153 de 2005 y C-133 de 2022. En particular, invocó la Sentencia C-145 de 1994, que declaró inexecutable el artículo 24 de la Ley 84 de 1993, una ley ordinaria que facultaba al Consejo Nacional Electoral para llevar el registro de las firmas encuestadoras, fijaba condiciones técnicas para la divulgación de encuestas y prohibía difundir las que no las acreditaran, contenidos que, en lo sustancial, reaparecen en la Ley 2494 de

2025. Además, comparó la ley acusada con el artículo 28 de la Ley Estatutaria 996 de 2005 y con el capítulo sobre encuestas del proyecto de Código Electoral examinado en la Sentencia C-133 de 2022, providencia que reiteró la inclusión de las encuestas y sondeos entre las materias propias de la ley estatutaria. El demandante del expediente D-16.822, a su turno, efectuó un cotejo similar con la Ley 996 de 2005 y explicó por qué la regulación de las encuestas incide en la igualdad de la contienda electoral.

Cuando el actor apoya su acusación en un precedente de esta Corte, en el que se analiza un asunto semejante, el parámetro de control es nítido e identificable, lo que por sí solo desvirtúa el reproche de falta de especificidad. Si la Sala consideraba que ese precedente debía precisarse, reencauzarse o distinguirse a la luz del contexto normativo actual, por ejemplo, porque estimara que vinculó las encuestas al estatuto de los partidos o a las garantías electorales y no a la función electoral en sentido estricto, esa era una conclusión que exigía una motivación de fondo y no podía alcanzarse por la vía de la inhibición.

A ello se añade que ningún interviniente ni el Ministerio Público solicitaron la inhibición. El Consejo Nacional Electoral, la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior, la Universidad Sergio Arboleda, el experto invitado y el Procurador General de la Nación se pronunciaron sobre el fondo del cargo: unos sostuvieron que la reserva no se activa porque la ley se limita a fijar reglas técnicas, y otra solicitó la inexequibilidad integral por vicio de competencia. Que la controversia se hubiera trabado en esos términos demuestra que la acusación era comprensible y que suscitó una duda real sobre la validez de la ley, que es exactamente lo que exige la suficiencia. La ineptitud, por el contrario, se declaró de oficio y contra el criterio de todos los que participaron en el proceso.

La decisión confirma que la ley no contiene una regulación meramente técnica. El magistrado advirtió, además, una tensión entre la inhibición y el análisis material que la Sala sí adelantó. La mayoría declaró inexequibles los criterios de *“relevancia o notoriedad pública significativa”* y de *“favorabilidad o reconocimiento manifiesto”* con los que el artículo 5 define qué candidatos deben incluirse en las mediciones, condicionó el alcance de los apartes restantes de esa disposición y consideró necesario acotar las facultades de vigilancia del Consejo Nacional Electoral y de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas para descartar que operaran como un veto previo a la publicación. Resulta difícil sostener, a la vez, que la ley contiene reglas que inciden de ese modo en la igualdad de la contienda, en la información de que dispone el electorado y en la participación política, y

que las demandas no lograron suscitar siquiera una duda mínima sobre si esa regulación pertenece al ámbito reservado al legislador estatutario.

Esa tensión es especialmente significativa en materia electoral, donde la jurisprudencia ha entendido que la reserva no se limita a los elementos esenciales de la función, sino que comprende también los aspectos técnicos con efectos determinantes en la dinámica electoral, y las encuestas son uno de ellos. Como lo reconoció la Sentencia C-1153 de 2005, no cumplen únicamente funciones estadísticas, sino que definen tendencias, pueden modificar la opinión de los electores e inciden en el diseño de las campañas, en la conformación de coaliciones y en la decisión de competir o retirarse. Si ello es así, la pregunta sobre si su regulación integral podía adoptarse por la vía ordinaria era una cuestión constitucional seria que la Corte estaba llamada a resolver.

Una segunda inhibición produce un efecto de clausura en una materia históricamente desatendida. En la Sentencia C-167 de 2026 la Corte ya se había inhibido frente al mismo cargo y la misma ley. Aunque la decisión inhibitoria no hace tránsito a cosa juzgada, su reiteración produce en la práctica un efecto de clausura. La mayoría afirma que su decisión “*no cierra la posibilidad de ejercer el control constitucional por este tipo de vicios*”, pero no indica qué carga argumentativa adicional habría bastado para superar un umbral que ya no alcanzaron tres demandas distintas, dos de ellas con una argumentación sensiblemente más desarrollada que la examinada en aquella oportunidad. El ciudadano queda así ante un estándar que no puede anticipar. Por ello, aun si se admitiera alguna duda sobre la aptitud del cargo, el principio *pro actione* y los artículos 40.6 y 229 de la Constitución imponían preferir el pronunciamiento de fondo.

Ese efecto es más grave ante el tratamiento deficitario que históricamente han recibido los asuntos electorales en Colombia. El régimen sigue gobernado en lo esencial por el Decreto 2241 de 1986, anterior a la Constitución vigente; los dos últimos proyectos de Código Electoral fueron declarados inexecutable por vicios de procedimiento en las Sentencias C-133 de 2022 y C-340 de 2024; y las reglas sobre encuestas estuvieron contenidas durante más de dos décadas en actos administrativos del Consejo Nacional Electoral, las Resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997, a las que se sumó la Resolución 1197 de 2026. A ello se agrega que la Ley 2494 de 2025, al tramitarse como ordinaria, entró en vigor sin el control previo y automático que la Constitución prevé para las leyes estatutarias. En ese contexto, la Corte estaba llamada a despejar los contornos de las funciones electorales y no a dejar la cuestión, una vez más, en la indefinición.

Conclusión. Por las razones anteriores, y en particular porque las demandas acumuladas identificaron el parámetro de control, se apoyaron en un precedente directamente aplicable a la regulación de las encuestas y suscitaron una duda real sobre la competencia del legislador ordinario para expedir la Ley 2494 de 2025, la Corte debía examinar de fondo el cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria en lugar de inhibirse por segunda vez. En este sentido, el magistrado Ibáñez Najar salvó su voto.

Sentencia C-297/26 (10 de septiembre)
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente D-16981

La Corte Constitucional declaró exequible el artículo 14 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), frente al cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria

1. Norma demandada

LEY 115 DE 1994⁴

Por la cual se expide la ley general de educación

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta: (...)

Artículo 14. Enseñanza obligatoria.⁵ En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;

Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;

- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la

recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;

- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;
- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y
- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.
- f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para avaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.⁶

Parágrafo 1o. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura

⁴ Diario Oficial No. 41.214 de 8 de febrero de 1994

⁵ Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1029 de 2006.

⁶ Literal adicionado por el artículo 5º de la Ley 1503 de 2011.

específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios.

Parágrafo 2o. Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo SERÁN <sic> presentados por los establecimientos estatales a la Secretaría de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces para su financiación con cargo a la participación de los ingresos corrientes de la Nación destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

2. Decisión

PRIMERO. INHIBIRSE de proferir un pronunciamiento de fondo frente al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, “[p]or la cual se expide la ley general de educación”, respecto del cargo por violación del debido proceso legislativo, por su ineptitud sustantiva.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, “[p]or la cual se expide la ley general de educación”, por el cargo estudiado en esta providencia referente a la violación de la reserva de ley estatutaria.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió una demanda presentada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, contra el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). Durante el trámite del proceso fueron admitidos dos cargos. El primero, sostuvo que la norma desconocía la reserva de ley estatutaria porque regulaba aspectos esenciales del derecho fundamental a la educación. El segundo, alegó una vulneración del debido proceso legislativo, al considerar que la disposición fue tramitada como una ley ordinaria cuando, según los demandantes, debió haber seguido el procedimiento previsto para las leyes estatutarias y, en consecuencia, ser estudiada por las Comisiones Primeras, cumplir las mayorías cualificadas y contar con el control previo de constitucionalidad.

Como cuestión previa, la Corte examinó si ambos cargos cumplían los requisitos exigidos para proferir un pronunciamiento de fondo. Tras ese análisis, concluyó que el cargo relacionado con la presunta vulneración de la reserva de ley estatutaria satisfacía las exigencias mínimas de aptitud y, por tanto, podía ser estudiado de fondo. Por el contrario, determinó que la censura por violación del debido proceso legislativo no reunía los criterios de aptitud. La Corte consideró que el reproche no era autónomo, sino que estaba relacionado con las consecuencias que los actores atribuían al supuesto desconocimiento de la reserva estatutaria. Por estas razones, se inhibió para pronunciarse sobre este cargo.

Al abordar el estudio de fondo, la Corte reiteró que esa reserva tiene carácter excepcional conforme a la competencia taxativa prevista en el artículo 152 de la Constitución, la cual, además, debe interpretarse restrictivamente, en favor de la competencia ordinaria del Congreso de la República. En consecuencia, la sola relación temática entre una disposición legal y un derecho fundamental no exige que aquella sea tramitada bajo el procedimiento de una ley estatutaria. Para que opere

esa reserva es necesario, entre otros supuestos, que la norma tenga por objeto directo regular un derecho fundamental; lo discipline de manera integral, estructural y completa; se ocupe de su núcleo esencial, de sus principios básicos o de aspectos inherentes a su ejercicio; o, afecte sus elementos estructurales mediante límites, restricciones, excepciones o prohibiciones. Por consiguiente, las regulaciones instrumentales, complementarias o periféricas permanecen, en cambio, dentro de la competencia del legislador ordinario.

Al aplicar los criterios descritos, la Corte advirtió que, aunque el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 se relaciona con el derecho fundamental a la educación, no regula directamente ese derecho ni establece su régimen integral, estructural o completo como tampoco redefine su núcleo esencial ni los componentes de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Para la Corte, si bien los temas de enseñanza obligatoria previstos en la norma guardan una relación particularmente próxima con el componente de aceptabilidad, la sola conexión con uno de estos componentes no significa que el legislador haya configurado el contenido esencial del derecho a la educación. Para ello sería necesario que la disposición interviniera en su alcance o en sus elementos constitutivos, lo que no ocurre en este caso.

Finalmente, la Corte señaló que las temáticas previstas en el artículo 14 desarrollan mandatos constitucionales expresos, entre ellos los contenidos en los artículos 41, 44 y 67 de la Constitución, y se inscriben en la competencia ordinaria del legislador para regular la prestación del servicio público de educación. Por ello, concluyó que el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, no debía tramitarse mediante ley estatutaria y, en consecuencia, lo declaró exequible por ese cargo.

Sentencia C-298/26 (10 de septiembre)

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente: RE-392

La Corte Constitucional consideró que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 174 de 2026, dirigidas a la reubicación y relocalización de unidades de producción agropecuaria y activos rurales en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 150 de 2026, en su mayor parte no superaron el control de constitucionalidad a su cargo. La Sala Plena declaró inexecutable, por distintas razones, la mayoría de las disposiciones del decreto y condicionó la exequibilidad de las medidas relacionadas con la atención a la población titular de derechos de restitución de tierras

afectada por las inundaciones, así como del artículo que prevé medidas excepcionales de contratación.

1. Decreto objeto de control

DECRETO NÚMERO 0174 DE 2026

(24 de febrero)

"Por el cual se adoptan medidas para la reubicación, relocalización, temporal o definitiva, de unidades de producción agropecuaria y activos rurales, necesarias para el reordenamiento social y productivo climáticamente inteligente, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 150 de 2026"

[...]

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. Adoptar medidas para garantizar la reubicación, relocalización, temporal o definitiva, de unidades de producción agropecuaria y activos rurales, necesarias para el reordenamiento social y productivo climáticamente inteligente, restablecer de forma pronta bienes de las personas damnificadas, y evitar la extensión de los efectos de desplazamiento forzado derivado de la emergencia declarada mediante el Decreto 150 de 2026, promoviendo la rehabilitación, aprovechamiento, acceso equitativo, sostenible y seguro a las tierras para proveer medios de vida y seguridad alimentaria.

ARTÍCULO 2. DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA. Declárese de utilidad pública e interés social la adquisición de predios rurales y sus unidades de producción agropecuaria, franjas de terreno, mejoras de propiedad particular o de entidades públicas que sean necesarios para conjurar la emergencia declarada por el Decreto 150 de 2026 con el objeto de adelantar las siguientes actividades:

1) Dotación de tierras a población campesina, comunidades y pueblos étnicos, trabajadores agrarios y organizaciones campesinas que hayan resultado afectadas por la emergencia

socioambiental y deban reubicar su unidad agrícola familiar.

2) Ejecución de proyectos para la construcción, ampliación, puesta en operación y adecuación climática de infraestructura rural productiva, tierras y bienes sociales rurales, destinados a la atención de la emergencia ambiental y a las personas damnificadas por el desastre.

3) Construcción, rehabilitación o destrucción de las obras para la adecuación de tierras como riego, avenamiento, drenaje, control de inundaciones y recuperación y rehabilitación de los servicios ecosistémicos de los cuerpos de agua.

4) Restablecimiento de sistemas agroalimentarios y capacidad productiva agropecuaria.

ARTÍCULO 3. MEDIDAS SOBRE OCUPACIÓN Y ADQUISICIÓN DE BIENES.

La Agencia Nacional de Tierras podrá adelantar las actividades dirigidas a la ocupación temporal, imposición de servidumbres, adquisición y expropiación de inmuebles, de conformidad con lo dispuesto por el régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública realizando el pago de los derechos a que haya lugar, inclusive sobre bienes fiscales de entidades

de derecho público, bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el crimen organizado (FRISCO), bienes del Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV) y bienes del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (FURT) sin distinción de la situación administrativa, fiscal o jurídica del inmueble.

PARÁGRAFO. Las actuaciones administrativas derivadas de las actividades del presente artículo quedan exceptuadas de las restricciones a la contratación pública de las que trata el artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

ARTÍCULO 4. SANEAMIENTO DE PREDIOS Y MEJORAS PARA LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA. La adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública e interés social consagrados en el presente decreto conllevará en favor de la entidad pública adquirente, el saneamiento automático de los vicios relativos a su titulación y tradición, existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

PARÁGRAFO. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

ARTÍCULO 5. RECUPERACIÓN DE BIENES. La Agencia Nacional de Tierras tendrá la facultad de policía administrativa para la recuperación física de los bienes que se encuentren bajo su administración incluyendo los bienes de uso público, bienes comunales, reserva territorial del Estado, bienes fiscales y bienes baldíos de la Nación. Las autoridades de policía locales, municipales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar, de

manera preferente y sin dilación injustificada, el apoyo que requiera el representante legal o su delegado, para hacer efectiva la administración de los bienes que ingresan al Fondo Nacional de Tierras. En estos casos el término será de cinco (5) días calendario contados a partir del día siguiente a la solicitud de la Agencia Nacional de Tierras.

PARÁGRAFO. Si durante las diligencias de recuperación o aprehensión se identifican semovientes, y estos no son retirados por su propietario de inmediato o dentro del plazo que se haya acordado con la Agencia Nacional de Tierras, dicha entidad trasladará a los semovientes al depósito municipal de animales o COSO. Si en el municipio en donde se desarrolla la diligencia de aprehensión no existiere COSO municipal, la Agencia Nacional de Tierras los declarará en abandono para que el instituto Colombiano Agropecuario disponga de las medidas necesarias de urgencia para la movilización y disposición de los animales garantizando condiciones de protección y bienestar animal, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1774 de 2016.

La disposición de los bienes muebles tendrá el tratamiento los de bienes mostrencos.

ARTÍCULO 6. TRÁMITE PREFERENTE PARA REGISTRO Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS ACTOS DE LA ADQUISICIÓN ANTE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS. Para garantizar la oportunidad y eficacia de las medidas adoptadas para conjurar la emergencia, los actos y actuaciones que deban ser objeto de inscripción ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), deberán tramitarse de manera inmediata. En todo caso, dicho trámite deberá ser surtido por parte de la ORIP dentro de un término máxima de un (1) día hábil contado a partir de su radicación, incluyendo las notas devolutivas.

ARTÍCULO 7. ACUMULACIÓN DE ETAPAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. La Agencia Nacional de Tierras podrá en un solo acto, efectuar la compra, solicitar la

inscripción del negocio jurídico o acto administrativo de adquisición, disponer la incorporación al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y la adjudicación a nombre de las personas naturales o jurídicas, atendidas en el marco de la emergencia.

La ORIP respectiva tramitará conforme a sus competencias de calificación registral, en primer lugar, la inscripción del acto de adquisición y los saneamientos a que haya lugar, y una vez cumplidos los requisitos legales y registrales, procederá a la inscripción de los actos de transferencia expedidos por la Agencia Nacional de Tierras a favor de los beneficiarios.

PARÁGRAFO. La Agenda Nacional de Tierras podrá autorizar la ocupación del predio por parte de las familias registradas en el Registro Unificado Damnificados, las cuales podrán ser beneficiarias de su adjudicación definitiva, siempre que cumplan los requisitos para el efecto.

ARTÍCULO 8. PROCEDIMIENTO EXPEDITO PARA PROCESOS DE CLARIFICACIÓN, DESLINDE, RECUPERACIÓN DE BALDÍOS Y EXTINCIÓN DE DOMINIO AGRARIO. En los departamentos cobijados por la declaratoria de emergencia, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) iniciará, adelantará o culminará los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación, y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados que sean necesarios para conjurar los efectos de la emergencia, aplicando las siguientes reglas especiales:

1) Apertura y notificación (5 días calendario). El acto administrativo de apertura identificará las partes, la naturaleza del asunto y el o los predios objeto de la actuación, y ordenará su inscripción preventiva en el folio de matrícula inmobiliaria. Dicho acto se notificará y comunicará, según corresponda, mediante:

a) Publicación en la sede electrónica de la ANT;

b) Comunicación al municipio donde se ubique el predio;

c) Divulgación por canales comunitarios, como: perifoneo, emisoras comunitarias, Juntas de Acción Comunal, entre otros;

d) Notificación personal o comunicación a colindantes, conforme lo establecido por el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011.

2) Traslado probatorio (5 días hábiles). Una vez notificado el acto de apertura, las partes, y los terceros con interés legítimo debidamente acreditado, dispondrán de cinco (5) días hábiles para aportar o solicitar pruebas que estimen pertinentes.

3) Práctica de pruebas. La autoridad administrativa decretará y practicará las pruebas y adelantará una diligencia de inspección correspondiente. No obstante, tratándose exclusivamente de los procedimientos de clarificación de la propiedad, la Agencia Nacional de Tierras podrá prescindir de la diligencia de inspección ocular, cuando considere que las pruebas documentales, técnicas o cartográficas obrantes en el expediente resultan suficientes para adoptar la decisión de fondo, dejando constancia expresa y motivada de dicha determinación. Los terceros con interés legítimo podrán intervenir, conforme lo dispuesto en las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 que resulten aplicables.

4) Decisión (3 días calendario). Surtida la inspección, la Agencia Nacional de Tierras adoptará la decisión final dentro de los tres (3) días calendario siguientes. Una vez estén en firme los actos administrativos de fondo adoptados por la entidad, se entenderá finalizado el procedimiento agrario, sin perjuicio de los recursos de ley y las acciones y garantías judiciales que se interpongan ante la jurisdicción competente.

PARÁGRAFO 1. En los eventos en que los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados se encuentren cursando la fase judicial prevista en el Decreto Ley 902 de

2017, la Agencia Nacional de Tierras podrá reasumir la competencia para decidir de fondo la actuación administrativa, siempre que el proceso judicial no se encuentre en etapa probatoria.

PARÁGRAFO 2. Los actos administrativos de la Agencia Nacional de Tierras serán radicados, calificados, registrados y anotados, con carácter prioritario y preferente, por las ORIP en un término no mayor a un (1) día hábil. Cuando el registro comprenda más de 10 matrículas inmobiliarias, el término se extenderá hasta tres (3) días hábiles.

PARÁGRAFO 3. La Agencia Nacional de Tierras seleccionará los canales de difusión comunitarios, garantizando cobertura real y dejara constancia expresa en el expediente de todas las actuaciones de publicidad de la actuación administrativa.

ARTÍCULO 9. RESERVA TERRITORIAL DEL ESTADO. La Agencia Nacional de Tierras, adelantará de manera expedita el procedimiento agrario dirigido a delimitar las tierras que sean del dominio del Estado y las de propiedad privada cuando hayan quedado al descubierto por desecación de lagos, ríos, ciénagas o depósitos naturales de agua y los playones y sabanas comunales que constituyen reserva territorial del Estado conforme lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

El acto administrativo que resuelva de fondo se inscribirá en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios colindantes y se comunicará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y a la oficina de planeación del municipio o distrito correspondientes.

La Agencia Nacional de Tierras remitirá el acto administrativo ejecutoriado a la autoridad ambiental con jurisdicción en el área y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los treinta (30) días siguientes, para lo de su competencia.

De forma prioritaria y expedita, la Agencia Nacional de Tierras regulará el uso y manejo de los playones y sabanas

comunales y dispondrá las medidas necesarias para la demolición o remoción de diques, obstáculos o intervenciones antrópicas que impidan su uso común o el libre y natural flujo de las aguas.

PARÁGRAFO. En caso de considerarlo necesario, la Agencia Nacional de Tierras convocará en los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto administrativo que resuelve de fondo, un comité asesor para la identificación, seguimiento y remoción de intervenciones antrópicas en bienes de uso público que estará conformado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional, la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Teniendo en cuenta la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras, cada uno de los miembros del comité remitirá a esa entidad dentro de los cinco (5) días siguientes a la convocatoria, su concepto sobre las construcciones antrópicas que existan dentro de los bienes de uso público y reserva territorial del Estado que deban ser prioritariamente removidas o destruidas, con el objeto de recuperar la capacidad hidráulica y los servicios ecosistémicos de regulación hídrica. Vencido este término, en ausencia del concepto o pronunciamiento, la Agencia Nacional de Tierras adelantará las intervenciones que correspondan, y las autoridades competentes concurrirán con las acciones necesarias para adelantar los procesos de restauración y rehabilitación a los que haya lugar.

ARTÍCULO 10. JUNTAS DE PROTECCIÓN DE TERRENOS COMUNALES. En la zona en donde existan playones y sabanas comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, islas de los ríos y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, la Agencia Nacional de Tierras conformará para cada una de ellas en el término de diez (10) días calendario si aún no existen, Juntas de Protección de Terrenos Comunales, como

instancias participativas comunitarias y de articulación a la gestión pública, integradas por campesinos y/o pescadores, especialmente mujeres rurales, jóvenes rurales y organizaciones campesinas que sean vecinas del lugar.

a) Las Juntas de Protección de Terrenos comunales, con el apoyo de la Agencia Nacional de Tierras, elaborarán y remitirán recomendaciones periódicas a esta, cumpliendo las funciones de:

b) Realizar seguimiento comunitario a los procedimientos de adjudicación de terrenos baldíos, formalización de privados en terrenos adyacentes, y asignación de derechos de uso que se adelanten en la reserva territorial, los bienes baldíos de uso público, y en predios adyacentes a los terrenos comunales, pudiendo formular observaciones y recomendaciones ante la Agencia Nacional de Tierras. Promover el cumplimiento de las disposiciones aplicables a los terrenos comunales, y fomentar prácticas de uso adecuado y sostenible. Deberán adelantar actividades de dialogo comunitario orientados a que los usuarios comunales, o terceras personas, voluntariamente cesen la ejecución de hechos o actos perturbatorios que originen el uso o indebida ocupación de los terrenos comunales, o realizar mediación voluntaria respecto de controversias que surjan como consecuencia del irregular o arbitrario uso o aprovechamiento de dichos terrenos.

c) Informar sobre la ocupación o uso indebido de los playones y sabanas comunales y respecto de los conflictos que se presenten con motivo de su uso o explotación comunal, cuando estos no se resuelvan en la forma prevista en el literal b) de este artículo.

ARTÍCULO 11. DETERMINACIÓN DE ÁREAS PARA USO TEMPORAL Y MANEJO SOSTENIBLE. La Agencia Nacional de Tierras contara con diez (10) días calendario adicionales a la conformación de la Junta de Protección de Terrenos Comunales para iniciar la determinación progresiva de las áreas que pueden ser objeto de

ocupación, solo para fines de explotación con producción de pancoger.

ARTÍCULO 12. RESTABLECIMIENTO DE TERRENOS COMUNALES Y RESERVAS TERRITORIALES. Los playones y sabanas comunales se presumen legalmente como terrenos de la Nación, mientras no se acredite mejor derecho por parte de terceros. En consecuencia, queda prohibido todo cerramiento u obstrucción de estos terrenos mediante la construcción de cercas, diques, canales y, en general, obras que tiendan a impedir su aprovechamiento en forma comunitaria por los campesinos y/o pescadores vecinos del lugar, o que generen riesgo de desastres por la obstrucción de los flujos naturales de agua.

La Agencia Nacional de Tierras asignara provisionalmente derechos de uso sobre sabanas y playones comunales que no tengan decisión de fondo de deslinde, a favor de pescadores y campesinos sujetos de ordenamiento a título gratuito, salvo que se acredite que el predio sea de naturaleza privada mediante título originario que no haya perdido su eficacia legal o una cadena traslativa de dominio debidamente inscrita en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

PARÁGRAFO. Si la Agencia Nacional de Tierras encontrare o le fuese informado por la Junta de Protección de Terrenos Comunales que dentro de los playones y sabanas comunales existen cercas, construcciones, jarillones, diques o cualquier otro obstáculo que impida el aprovechamiento comunal o el libre y natural flujo de las aguas, deberá proceder mediante el ejercicio de facultades de policía administrativa a restablecer los derechos de la Nación sobre terrenos indebidamente ocupados, así como a garantizar la correcta implementación de los reglamentos de uso y manejo y el ejercicio de los derechos de uso asignados sobre ellos.

ARTÍCULO 13. ATENCIÓN BENEFICIARIOS DE MEDIDAS DE RESTITUCION JURÍDICA Y MATERIAL Y DE RESTITUCIÓN POR

EQUIVALENCIA. La UAEGRTD entregará a través de su Fonda bienes en equivalencia a aquellas personas titulares del derecho a la restitución de tierras, así como a segundos ocupantes, reconocidos en sentencia judicial en firme, cuyos bienes fueron afectados parcial o totalmente por las inundaciones y demás eventos naturales que dieron lugar a la declaratoria emergencia de que trata el Decreto 150 de febrero de 2026.

Para lo anterior, la UAEGRTD identificará los predios afectados, total o parcialmente, y los beneficiarios de restitución jurídica y material compensados en los departamentos objeto de la declaratoria de emergencia, y procederá a su compensación en especie o de manera excepcional a su compensación en dinero. Para el reconocimiento de estas medidas no se requerirá de nuevo pronunciamiento de la autoridad judicial que haya conocido del proceso de restitución de tierras.

PARAGRAFO 1. En el caso de las afectaciones parciales a los predios, la compensación se reconocerá en proporción a la proporción del predio afectado.

PARAGRAFO 2. Esta medida contempla las solicitudes individuales resueltas en el marco de la Ley 1448 de 2011, así como las solicitudes de restitución de derechos étnico territoriales de que tratan los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, para comunidades indígenas y negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, respectivamente, en términos de reubicación de las comunidades étnicas.

PARÁGRAFO 3. Los predios compensados en el marco del presente decreto ingresarán al inventario de bienes del Fonda de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (FURT).

ARTÍCULO 14. VOLUNTARIEDAD EN LA COMPENSACIÓN PARA PERSONAS AFECTADAS SOLICITANTES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. Los solicitantes de restitución de tierras de predios afectados parcial o

totalmente por las inundaciones, y demás eventos naturales que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia de que trata el Decreto 150 de febrero de 2026, podrán manifestar, en cualquier etapa del proceso, su interés de recibir compensación para que esta sea ordenada por el despacho judicial de conocimiento y su materialización estará a cargo del Fonda de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (FURT).

Los solicitantes de restitución de tierras realizarán su manifestación por escrito, directamente o mediante su apoderado(a) o representante debidamente acreditado, ante la UAEGRTD o ante la autoridad judicial especializada en restitución de tierras competente, según corresponda.

ARTÍCULO 15. ATENCIÓN A BENEFICIARIOS DE PROYECTOS PRODUCTIVOS AFECTADOS POR LA EMERGENCIA. La UAEGRTD implementará a través de su Fonda nuevos proyectos productivos en favor de aquellas personas titulares del derecho a la restitución de tierras reconocidas en sentencia judicial, cuyos proyectos productivos hayan sido ejecutados o se encuentren en etapa de implementación, y resultaran afectados con ocasión del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 150 de 2026.

Para el reconocimiento de estas medidas, la UAEGRTD identificará los proyectos productivos afectados y sus beneficiarios, y procederá a la implementación de un nuevo proyecto productivo, sin que se requiera de un nuevo pronunciamiento de la autoridad judicial que haya conocido del proceso de restitución de tierras.

Parágrafo. Esta medida contempla las solicitudes individuales resueltas en el marco de la Ley 1448 de 2011, así como las solicitudes de restitución de derechos étnico territoriales de que tratan los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011.

ARTÍCULO 16. MONETIZACIÓN DE BIENES. La UAEGRTD podrá disponer de los bienes que hacen parte del Fonda de la Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (FURT) para su transferencia y/o entrega, incluso anticipada, a la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de atender las necesidades de la población damnificada, y para ejecutar las medidas aquí dispuestas para conjurar las afectaciones derivadas de la emergencia declarada mediante el Decreto 150 de 2026.

ARTÍCULO 17. SEGREGACIÓN DE REGISTROS INMOBILIARIOS. Para los bienes inscritos, o en los cuales se solicite la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) de una porción del mismo, una vez se cuente con identificación del área reclamada en restitución, o inmediatamente si ya la tiene, la UAEGRTD ordenará a la Oficina de Registro de instrumentos Públicos respectiva la segregación de un folio de matrícula inmobiliaria que identifique el área reclamada en restitución. El área restante del predio de mayor extensión y que se identificará con el folio de matrícula inmobiliaria matriz no se verá afectada por las medidas preventivas, publicitarias y cautelares dictadas en el proceso de restitución de tierras.

ARTÍCULO 18. CANCELACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL REGISTRO ÚNICO DE PREDIOS Y TERRITORIOS ABANDONADOS (RUPTA). La Agencia Nacional de Tierras podrá adquirir los predios afectados por la emergencia climática que se encuentren con medidas de protección vigente inscrita en el RUPTA, para lo cual, deberá adelantar la cancelación de la respectiva medida de protección en los siguientes casos:

1) El beneficiario de la medida de protección sea el mismo propietario, poseedor u ocupante actual del predio y manifieste de manera libre y voluntaria su intención de cancelar la medida.

2) Cuando el beneficiario de la medida de protección sea el propietario o el poseedor del predio y este se encontrare fallecido, se deberá acreditar la manifestación de la voluntad libre de vicios

del consentimiento del deseo de cancelar la medida de protección de todas las personas llamadas a suceder.

3) Cuando el interesado sea el propietario del predio y este no sea el beneficiario de la medida de protección, se deberá acreditar la manifestación libre y voluntaria de su intención de cancelar la medida. Adicionalmente, se deberá vincular al trámite administrativo al beneficiario de la medida de protección, con el propósito de garantizar su derecho de contradicción, y verificar la procedencia de la cancelación.

4) Cuando el interesado sea poseedor actual del predio y el propietario del predio sea el beneficiario de la medida de protección, no procederá la cancelación de la medida de protección. En este caso se deberá vincular al trámite administrativo al propietario de inmueble.

Para el trámite de cancelación de la medida de protección del RUPTA por la ruta individual se verificará el cumplimiento de los requisitos de procedencia del artículo 2.15.6.2.8 del Decreto 1071 de 2015, y en un término de diez (10) días calendario, se ordenará cancelar las anotaciones en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria.

ARTÍCULO 19. MEDIDAS EXCEPCIONALES DE CONTRATACIÓN. Con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, las entidades públicas podrán acudir a la modalidad de contratación directa para la adquisición bienes, servicios y logística necesarios para la ejecución de las medidas del presente decreto. Las contrataciones que se adelanten con esta finalidad estarán sometidas únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con aplicación de los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

PARÁGRAFO 1. Para los fines mencionados las entidades podrán adicionar los contratos estatales vigentes o aquellos que se suscriban para conjurar la crisis, sin que les resulte aplicable la limitación de

adición del cincuenta por ciento (50%) del valor inicial del contrato, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, prevista en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

PARÁGRAFO 2. Para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, la supervisión del contrato deberá verificar y avalar la acreditación del nexo causal entre la adición o modificación contractual y la mitigación de los efectos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, asegurando en todo caso el cumplimiento de los principios de transparencia, responsabilidad, economía y selección objetiva.

PARÁGRAFO 3. Las medidas y contrataciones que se adopten en desarrollo del presente decreto se entenderán exceptuadas de las restricciones a la contratación pública de las que trata el artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

ARTÍCULO 20. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLES POR CONSECUENCIA** los artículos 5, 8 y 9 del Decreto Legislativo 174 de 2026, «por el cual se adoptan medidas para la reubicación, relocalización, temporal o definitiva, de unidades de producción agropecuaria y activos rurales, necesarias para el reordenamiento social y productivo climáticamente inteligente, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto número 150 de 2026», de conformidad con lo decidido en la Sentencia C-191 de 2026.

SEGUNDO. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 2, 3, 7, 10, 12, 16, 17 y 18 del Decreto Legislativo 174 de 2026, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 6 y 11 del Decreto Legislativo 174 de 2026, al haber operado la sustracción de materia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO. Declarar **EXEQUIBLE** de manera condicionada el artículo 1 del Decreto Legislativo 174 de 2026, en el entendido de que el objeto del decreto queda referido únicamente a las medidas que subsisten, en los términos expuestos en esta providencia.

QUINTO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-410 de 2015 y, en consecuencia, declarar **INEXEQUIBLE** la expresión «diferentes a la entidad pública adquirente», contenida en el artículo 4 del Decreto Legislativo 174 de 2026. Declarar la inexequibilidad del resto de la disposición, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEXTO. Declarar **EXEQUIBLE** de manera condicionada el artículo 13 del Decreto Legislativo 174 de 2026, en el entendido de que para la aplicación de la medida allí prevista se deben acreditar las siguientes circunstancias:

(i) Presentarse en “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 (...) [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”.

(ii) Estar ejerciendo la actividad productiva en el predio que resultó afectado.

(iii) Que la afectación al predio sea permanente o que la recuperación productiva de los terrenos afectados requiera un periodo prolongado.

(iv) Que pueda ser revisable por vía judicial con posterioridad, de forma que se preserven las competencias que otorga el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 al juez de restitución después del fallo.

(v) Asimismo, toda afectación que tenga por objeto un bien que impacte a una comunidad étnica, deberá ser objeto de consulta previa a la respectiva comunidad.

SÉPTIMO. Declarar **EXEQUIBLE** de manera condicionada el artículo 14 del Decreto Legislativo 174 de 2026, en el entendido de que debe demostrarse que:

(i) La afectación del predio fue permanente o que la recuperación productiva de los terrenos afectados requiere un periodo prolongado.

(ii) El predio se ubique “en 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 (...) [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”.

OCTAVO. Declarar **EXEQUIBLE** de manera condicionada el artículo 15 del Decreto Legislativo 174 de 2026, en el entendido de que:

(i) La medida cobija únicamente los proyectos productivos afectados por el fenómeno que originó la declaratoria del estado de emergencia, sin extenderse a afectaciones futuras ni derivadas de hechos distintos.

(ii) Su aplicación solo puede extenderse “en 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 (...) [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”.

NOVENO. Declarar **EXEQUIBLE** de manera condicionada el artículo 19 del Decreto Legislativo 174 de 2026, en el entendido de que toda la contratación que se celebre a su amparo queda sujeta a que se justifique particular y explícitamente por qué es necesaria para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin perjuicio de la verificación del nexo causal que corresponde al supervisor durante la ejecución del contrato, conforme a su parágrafo 2, y declarar **INEXEQUIBLES** sus párrafos 1º y 3º.

DÉCIMO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 20 del Decreto Legislativo 174 de 2026.

DÉCIMO PRIMERO. LEVANTAR la suspensión provisional de los artículos 4 y 9, del parágrafo del artículo 7, de la expresión “o culminará” del inciso primero, del numeral 4 y del parágrafo 1 del artículo 8, y del parágrafo 2 del artículo 13 del Decreto Legislativo 174 de 2026, decretada mediante el Auto 534 de 2026. El levantamiento surte efectos a partir de la notificación de la presente sentencia por la Secretaría General de la Corte Constitucional, conforme al término fijado en aquella providencia. Las disposiciones que fueron objeto de la medida quedan sujetas a lo resuelto en los ordinales precedentes de esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 215 y 241, numeral 7, de la Constitución Política, revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 174 de 2026. Para el efecto, tuvo en cuenta las pruebas allegadas por el Gobierno nacional, el concepto del procurador General de la Nación y las intervenciones recibidas dentro del término establecido normativamente.

Cuestión previa. Antes de proceder al control formal y material del Decreto Legislativo 174 de 2026, la Sala Plena debió examinar si, en virtud de lo decidido en la sentencia C-191 de 2026 respecto del Decreto declarativo 150 de 2026, debía declarar la inexequibilidad *por consecuencia* de las medidas que se enmarcaran, principalmente, en la inexequibilidad que se declaró en el resolutivo primero de la referida providencia y que se previó en los siguientes términos: «las facultades de la Agencia Nacional de Tierras en materia de deslinde de tierras de la Nación y la recuperación de bienes de uso público y baldíos, así como en otros procedimientos agrarios».

Para ello se tuvo en cuenta, de un lado, que la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-191 de 2026 obedeció a que no se evidenció en relación con los hechos y consideraciones referidos a las

competencias de la Agencia Nacional de Tierras en las materias allí previstas, una situación sobreviniente sino de orden estructural que no fue agravada por el evento hidrometeorológico. Y, de otro lado, que la interpretación de la expresión «otros procedimientos agrarios» debía fundarse en lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 1071 de 2015.

A partir de lo anterior, se concluyó que las medidas relacionadas con (i) la recuperación de bienes por parte de la Agencia Nacional de Tierras [artículo 5], (ii) el procedimiento expedido para procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio agrario [artículo 8], y (iii) la reserva territorial del Estado [artículo 9], se inscribían en el supuesto mencionado y que se declaró inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-191 de 2026, por lo cual, se consideró que eran inexecutables por consecuencia.

Examen formal. Al abordar el control material, la Sala Plena señaló que el Decreto Legislativo 174 de 2026 cumplió con los requisitos formales exigidos por la Constitución, porque (i) fue firmado por el presidente de la República y todos sus ministros y ministras, en ejercicio de sus funciones; (ii) se expidió en desarrollo del Estado de Emergencia y su vigencia está determinada por el mismo; (iii) cuenta con una justificación jurídica y fáctica clara; (iv) establece de manera formal el ámbito territorial de aplicación concordante con el Decreto 150 de 2026; y (v) fue remitido oportunamente a esta Corte, al día siguiente de su expedición. En particular, en relación con la firma de la ministra (e) de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Irene Vélez Torres, la Sala Plena reiteró el precedente fijado en la sentencia C-075 de 2026. Sobre el ámbito territorial, la Sala reiteró lo dicho al respecto por la sentencia C-191 de 2026.

Examen material. A continuación, la Sala procedió a examinar cada una de las medidas previstas en el Decreto Legislativo bajo estudio y que no se declararon inexecutables por consecuencia, concluyendo lo siguiente.

En relación con el artículo 2, sobre la declaratoria de utilidad pública e interés social para la adquisición de predios rurales y franjas de terreno, entre otros, se determinó (i) que los numerales 2 y 3 eran inexecutables por contener medidas estructurales que no tenían por objeto conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, en los términos del artículo 215 superior y conforme a lo decidido en la sentencia C-191 de 2026; mientras (ii) que los numerales 1 y 2, en particular, eran inexecutables por no cumplir el juicio de necesidad jurídica, al verificarse que las competencias allí previstas se encontraban reguladas en leyes vigentes de manera ordinaria.

El artículo 3, relacionado con la previsión de medidas sobre ocupación y adquisición de bienes, se declaró inexecutable por no cumplir el juicio de necesidad jurídica; precisándose, además, el carácter estructural del contenido previsto en dicha medida. El artículo 4, sobre saneamiento de predios y mejoras para la atención de la emergencia, se consideró inexecutable en razón a que la Ley 2294 de 2023 prevé un saneamiento similar al que se regula en esta disposición, desconociendo el juicio de necesidad jurídica. Además, se afirmó que la expresión «diferentes a la entidad pública adquirente» debía ser inexecutable porque sobre ella se predicaba la figura de la cosa juzgada respecto de la sentencia C-410 de 2015.

El examen del artículo 7, «acumulación de etapas de procedimiento administrativo», determinó que la medida allí prevista era inexecutable, en particular, por no superar los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad. Esto, en tanto la simplificación en un solo acto de las diez etapas del procedimiento ordinario de adquisición y adjudicación elimina la oportunidad de que terceros con mejor derecho se opongan en un término razonable, además de prescindir de verificaciones registrales mínimas. Por su parte, el artículo 10 que reguló la conformación de juntas de protección de terrenos comunales, se estimó inexecutable por no superar el juicio de finalidad y conexidad externa, en la medida en que no tiene por objeto conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos en los términos del artículo 215 de la Constitución.

Al analizarse el artículo 12, que organizó el régimen de uso de los playones y sabanas comunales sin límite temporal interno ni vínculo con la restauración de servicios o instalaciones afectados por el desastre, se estableció que no superó el juicio de finalidad en tanto se trató de una medida estructural, procediéndose a declarar su inexecutable. A continuación, los artículos 13, 14 y 15 se declararon executivos de manera condicionada.

Sobre el artículo 13, que prevé la atención de beneficiarios de medidas de restitución jurídica y material, y de restitución por equivalencia, la Sala Plena afirmó que se trataba de una medida de reconstrucción ligada directamente a la rehabilitación requerida para atender la emergencia y evitar la extensión de sus efectos. Con todo, al examinar especialmente los juicios de finalidad y conexidad consideró que, aunque la medida se dirigía a la población identificada cuyos predios de restitución resultaron afectados por las inundaciones, era necesario indicar que (i) solo podía operar dentro del ámbito territorial de la emergencia y (ii) cuando el bien hubiera resultado afectado de manera permanente o su recuperación productiva requiriera un periodo prolongado de tiempo. Además, se sostuvo que era imprescindible que, para el momento de la emergencia, (iii) el predio estuviera siendo utilizado por su titular para efectos agrícolas o de

subsistencia, entre otras actividades. Asimismo, al examinar el inciso segundo del artículo 13 se sostuvo que era necesario que la decisión de la Unidad sobre la compensación estuviera sujeta a verificación judicial posterior, en ejercicio de la competencia de seguimiento que la Ley 1448 de 2011 le reserva al juez de restitución. Finalmente, para garantizar todos los mandatos superiores comprometidos, se indicó que toda afectación que tuviera por objeto un bien que impacte a una comunidad étnica, debía ser objeto de consulta previa a la respectiva comunidad.

En relación con el artículo 14, referido a la voluntariedad en la compensación para personas afectadas solicitantes de restitución de tierras, la Corte indicó que la medida superaba los juicios materiales objeto de estudio. En particular, al analizar los juicios de finalidad y conexidad, sostuvo que la disposición debía sujetarse a dos condiciones. De un lado, que la afectación del predio fuera permanente o la recuperación productiva de los terrenos afectados requiriera un periodo prolongado, y, de otro lado, que se aplicara exclusivamente en las entidades territoriales afectadas por la emergencia conforme a lo indicado en la sentencia C-191 de 2026.

En lo que concierne al artículo 15, «atención a beneficiarios de proyectos productivos afectados por la emergencia», se estimó, en síntesis, que la medida satisfacía todos los juicios materiales, precisándose, en particular al examinar los juicios de finalidad y conexidad, que su lectura debía restringirse a los proyectos productivos afectados exclusivamente por la emergencia declarada a través del Decreto 150 de 2026 y que se predicara de predios ubicados en el ámbito territorial delimitado en la sentencia C-191 de 2026.

Por su parte, el artículo 16 que regulaba la monetización de bienes se declaró inexecutable por no satisfacer, particularmente, los juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente. Con fundamento en la información allegada al expediente, se precisó que, de los predios del Fondo de la Unidad de Restitución susceptibles de transferencia a la ANT, solo unos pocos se ubicaban en los territorios de la emergencia, lo que comprometía la conexión de la medida con esta crisis concreta respecto de la mayor parte de su objeto. Asimismo, se afirmó la inexistencia de una *motivación suficiente* porque no era claro que el gobierno acreditara la necesidad de recurrir a este patrimonio —afectado por su destinación especial a la reparación de víctimas del conflicto (Ley 1448 de 2011)— frente a otras fuentes de financiación. La afectación de un patrimonio de reparación de víctimas, con un beneficio marginal dado que la mayoría de los predios está fuera del área de la emergencia, también presentaba problemas de proporcionalidad, concluyó la Sala Plena.

Los artículos 17 y 18 del decreto en estudio también se declararon inexecutable. Respecto del primero, que reguló la segregación de registros inmobiliarios, se precisó que no restaura servicios ni instalaciones afectados por las inundaciones ni atiende necesidades inmediatas de la población damnificada, sino que remueve cautelas del régimen transicional para facilitar la circulación jurídica de los predios parcialmente vinculados a procesos de restitución, propósito de ordenación del tráfico de tierras que no nace del desastre, comprometiendo así su finalidad, conexidad y motivación. El segundo artículo, sobre cancelación de medidas de protección del registro único de predios y territorios abandonados, la Sala concluyó que no superaba el juicio de finalidad, en tanto la medida era de carácter estructural.

A continuación, el artículo 19 que regula medidas excepcionales de contratación fue objeto de varias decisiones. De un lado, se declaró la inexecutable de los párrafos 1 y 3. El párrafo primero no superó el juicio de *no contradicción específica* porque el tope de adición del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 es garantía transversal del artículo 209 de la Constitución (función administrativa) y su remoción total, sin criterio de reemplazo, compromete la legalidad del gasto público (artículos 345 y 346 de la Constitución).

El párrafo tercero (suspensión de ley de garantías electorales) tampoco superó el juicio de *no contradicción específica* por su impacto sobre la Ley de garantías electorales. Por su parte, el resto del artículo satisfizo todos los juicios materiales, precisándose que, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 2, toda la contratación que se celebrara a su amparo quedaba sujeta a que se justificara particular y explícitamente por qué era necesaria para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, en atención a las decisiones de inexecutable de varias disposiciones, la Corte consideró que los artículos 6 y 11 eran disposiciones instrumentales de algunos de ellos, por lo cual, al declararse su inexecutable, estas normas instrumentales perdían su objeto y debían declararse inexecutable por *sustracción de materia*. Finalmente, luego de adelantar el control de las medidas previstas en el Decreto Legislativo 174 de 2026, se concluyó que (i) el artículo 1º era executable en el entendido de que solo comprendía a aquellas disposiciones que se mantuvieron en el ordenamiento, mientras que (ii) el artículo 20, referido a la vigencia del decreto, era executable de manera simple. Luego (iii) se procedió a levantar la suspensión de los enunciados que habían sido objeto de medida cautelar a través del Auto 534 de 2026.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar aclaró su voto**. El magistrado Ibáñez Najar, quien fue el sustanciador de este proceso e inicialmente fue el ponente de la decisión quien propuso una ratio esencialmente distinta para declarar la inexecutable de varios artículos del Decreto Legislativo 174 de 2026, la cual no fue aceptada por la Sala Plena, motivo por el cual se rotó su ponencia a la Magistrada Paola Meneses, estuvo de acuerdo con la declaratoria de inexecutable de la mayor parte de las disposiciones del Decreto Legislativo 174 de 2026 pero aclaró su voto porque consideró que ellos debían ser declarados inexecutables como consecuencia de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto 150 de 2026 efectuada mediante la Sentencia C-191 de 2026. Por lo tanto, señaló que no le correspondía a la Corte resolver su validez mediante la aplicación de los juicios formales y materiales de validez.

El magistrado Ibáñez Najar indicó que la decisión mayoritaria se apartó del alcance de la Sentencia C-191 de 2026 en dos aspectos: i) restringió la expresión “otros procedimientos agrarios”, contenida en el resolutivo primero de esa sentencia, a los tipos procedimentales enunciados en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 1071 de 2015; y, ii) examinó a través de los juicios de finalidad, conexidad y necesidad medidas estructurales y de reconstrucción que la Sentencia C-191 de 2026 sustrajo de la habilitación excepcional.

Primero, el magistrado Ibáñez consideró que la lectura de la mayoría no se acompasa con la naturaleza de la materia que la Sentencia C-191 de 2026 excluyó de la emergencia. Dado que la sentencia C-191 de 2026 no ha sido publicada, el magistrado propuso a la Sala desarrollar el alcance de la expresión *otros procedimientos agrarios* en esta decisión. Para el efecto, observó que la expresión declarada inexecutable fue extraída directamente de la única consideración del Decreto 150 de 2026 que mencionaba a la ANT. Resaltó que la ausencia de definición expresa del alcance de la expresión en el Decreto declaratorio obedece a que, en la práctica, en el anuncio de medidas de un Decreto que declara un estado de excepción se indica de forma general la medida o las medidas que se estima necesario expedir para remover el hecho generador de la emergencia o impedir la extensión de sus efectos, pero se deja suficiente espacio para precisarla en los Decretos Legislativos a través de los cuales se dicten de manera concreta las medidas.

El magistrado Ibáñez indicó que eso fue precisamente lo que ocurrió en este caso. En el Decreto 150 de 2026 declaratorio del estado de emergencia se anunciaron “*medidas extraordinarias para avanzar en el deslinde de tierras*

de la Nación y la recuperación de bienes de uso público y baldíos, así como en otros procedimientos agrarios, especialmente en ciénagas con el fin de recuperar el espejo de agua y las zonas de amortiguamiento que mitiguen caudales extremos". Resaltó que los únicos procedimientos identificados expresamente en ese punto eran el deslinde de tierras de la Nación, la recuperación de bienes de uso público y baldíos. Los demás procedimientos agrarios comprendían asuntos indefinidos, que podrían relacionarse con la recuperación de espejos de agua y zonas de amortiguamiento. Estos podrían tener que ver con la propiedad pública, pero también con la propiedad privada, el uso, tenencia e intervención de las tierras rurales de los territorios afectados con la emergencia.

En efecto, en el Decreto 174 de 2026 la fórmula "*otros procedimientos agrarios*" fue llenada de contenido mediante la asignación a la ANT de competencias para efectuar declaratorias de utilidad pública, permitir ocupación y adquisición de bienes, saneamiento de predios, ejercer facultades de policía administrativa para la recuperación de bienes, asumir competencias judiciales en procedimientos agrarios, delimitar reservas territoriales del Estado, determinar áreas de uso temporal, compensar bienes dentro de procesos de restitución de tierras, monetizar bienes del fondo de tierras, etc.

Las consideraciones del Decreto 174 de 2026 confirman que esos *otros procedimientos agrarios* corresponden a cualquiera en los que se definan los usos, propiedad o tenencia de la tierra rural. Al justificar las medidas, en las consideraciones del Decreto se destacan las funciones de la ANT para *ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural a través del acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, y promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad.* Así mismo, se proponen cifras sobre los procedimientos que adelanta la Agencia, no solo para recuperar, clarificar o deslindar baldíos o tierras de la Nación, sino también para adjudicar tierras de propiedad privada, o tierras destinadas al proceso de restitución a las víctimas en los territorios cobijados por la emergencia.

En las consideraciones del Decreto 174 se admite que las competencias que requiere la ANT para resolver el problema de la tierra en las zonas afectadas por la emergencia comprenden las facultades necesarias para *agilizar el acceso a tierra como una solución duradera para la población afectada.* Estas facultades no se refieren únicamente a la propiedad, sino al uso, la tenencia, la ocupación y la imposición de servidumbres de los predios rurales. Así, el propio Decreto reconoce que la ampliación de las facultades de la ANT no se dirige únicamente a los procesos de deslinde de tierras de la Nación y la recuperación de bienes de uso público y baldíos, sino a una

pluralidad de procedimientos agrarios que determinan la propiedad, el uso, tenencia y ocupación de la tierra rural.

Así las cosas, la indeterminación de la expresión “*otros procedimientos agrarios*” que la Corte trasladó del decreto declaratorio a la parte resolutive de la sentencia C-191 de 2026, no impide, ni podría impedir su aplicación, ni mucho menos supeditarla a lo que el Gobierno decidiera o no reconocer como procedimiento agrario en el Decreto de medidas. Una lectura sistemática de la Constitución, la ley y el precedente de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional sobre lo que se considera materia de los procedimientos agrarios permitía concluir que estos se refieren a las actuaciones, administrativas o judiciales, cuyo objeto consiste en definir la situación jurídica de la tierra rural: las que determinan si el dominio pertenece al Estado o a los particulares, las que deslindan la propiedad pública de la privada, las que recuperan los bienes de la Nación indebidamente ocupados, las que extinguen el dominio incumplido y, en general, las que tienen por finalidad dominante decidir controversias o asignar y modificar derechos relativos a la propiedad, el uso, la ocupación o la tenencia de los predios rurales, en el marco de relaciones de naturaleza agraria.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, el criterio de identificación de esos *otros procedimientos* agrarios cuya habilitación a favor de la ANT excede el alcance del estado de excepción es material y no nominal. De haber sido nominal, la sentencia C-191 de 2026 se habría limitado a la identificación precisa de los procesos de deslinde de tierras de la Nación, y la recuperación de bienes de uso público y baldíos.

En contraste, la mayoría de la Sala se decantó por excluir de la exequibilidad y declarar inexecutable los hechos y consideraciones relacionados con esos procedimientos, *así como en otros procedimientos agrarios*. Así, indicó el magistrado, que, por otra ruta, se arribaba a la misma conclusión a la que llegó el Gobierno al expedir el Decreto 174 de 2026: que los *otros procedimientos agrarios* cuyo avance por la ANT exigía la adopción de *medidas extraordinarias* son todos aquellos relativos a la propiedad, uso y tenencia de la tierra rural.

A juicio del magistrado Ibáñez, la lectura restringida que adoptó la mayoría de la sala sobre el alcance de la inexecutable declarada en el ordinal primero de la sentencia C-191 de 2026 permite sustraer del efecto de la decisión cualquier reforma de la materia agraria con solo presentarla bajo otra denominación, y despoja de efecto útil lo resuelto en la Sentencia C-191 de 2026.

Con ese alcance, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, también eran inexecutable por consecuencia los artículos 3, 7 y 12 del decreto. El artículo 3 confiere a la Agencia el instrumental completo de intervención sobre los predios rurales, desde la ocupación temporal y las servidumbres hasta la adquisición y la expropiación, y el propio Gobierno admitió en el trámite que la entidad carecía de habilitación para las dos primeras en situaciones de desastre. El artículo 7 sustituye por un acto único las etapas del procedimiento ordinario de adquisición y adjudicación de predios, cuyo diseño vigente culmina en sede judicial, y el Gobierno lo justificó en que la legislación de gestión del riesgo no desarrolla el circuito agrario y registral. El artículo 12, por su parte, autoriza asignar derechos de uso sobre playones y sabanas comunales que no cuentan con decisión de deslinde, con lo cual anticipa la definición que corresponde precisamente a un procedimiento agrario.

Segundo, el Magistrado Ibáñez sostuvo que las medidas estructurales y las acciones de reconstrucción sin la demostración exigida debieron resolverse también como parte del análisis de inexecutable por consecuencia, y no por efecto de la aplicación de juicios materiales de validez. El resolutorio segundo de la Sentencia C-191 de 2026 dispuso que el estado de emergencia no habilita la adopción de medidas estructurales, ni la de acciones de reconstrucción cuya relación directa y estrecha con la fase de rehabilitación no demuestre el Gobierno nacional. Esa regla, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, fija un límite a la competencia legislativa de excepción, y la carga de la demostración corresponde al Gobierno, sin que su ausencia pueda suplirse con una valoración favorable del juez constitucional. En consecuencia, la medida que recae sobre ese ámbito carece de habilitación desde su expedición, y su inconstitucionalidad no depende del resultado de los juicios de finalidad, conexidad, necesidad o proporcionalidad, que presuponen precisamente la existencia de esa habilitación.

Así ocurre, en su opinión, con los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2 y con los artículos 16, 17 y 18. Las obras de adecuación de tierras, riego, drenaje y control de inundaciones operan sobre la deficiencia histórica de la infraestructura y del manejo del agua, que es el tipo de problema que la propia Sentencia C-191 de 2026 calificó como estructural. La disposición de los bienes del Fondo de la Unidad de Restitución altera la destinación de un patrimonio afectado a la reparación de las víctimas, y cerca de tres cuartas partes de los predios de ese Fondo susceptibles de transferencia se ubican por fuera de los departamentos de la emergencia. La segregación de folios remueve cautelas del régimen transicional para facilitar la circulación de los predios vinculados a procesos de restitución. Y la dotación de tierras y la

adquisición de predios protegidos en el RUPTA proveen soluciones patrimoniales de mediano y largo plazo cuya relación con la rehabilitación el Gobierno no demostró.

Dicho de otra forma, la propia mayoría advirtió el carácter estructural de los numerales 2 y 3 del artículo 2 y de los artículos 3, 12 y 18, y apoyó esa conclusión en la Sentencia C-191 de 2026. Constatado ese carácter, la consecuencia jurídica era la inexecutable por consecuencia. La mayoría aplicó esa técnica al resolutivo primero de aquella sentencia y la abandonó frente al resolutivo segundo, pese a que ambos producen el mismo efecto sobre la competencia del Gobierno nacional. Examinar esas medidas a través de los juicios materiales convierte en una valoración caso a caso lo que la Sentencia C-191 de 2026 resolvió como una exclusión general, y despoja de efecto práctico una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

El magistrado insistió en que la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos consiste en el “decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe de Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución”. Declarada la inexecutable total o parcial de un decreto que declara el estado de excepción, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución.

Ha sido práctica decisional estable de la Corte Constitucional que cuando el decreto declaratorio de un estado de excepción es excluido del ordenamiento, total o parcialmente, los decretos legislativos que contienen medidas para atender la emergencia pierden su presupuesto jurídico y la inexecutable se transmite por consecuencia, sin que haya lugar a adelantar los juicios materiales. La misma técnica opera cuando la decisión sobre el declaratorio es modulada, condicionada o diferida: la suerte de cada decreto de desarrollo, o de cada una de sus normas, depende de su relación con la materia respecto de la cual la declaratoria subsiste.

Esto no es un asunto únicamente metodológico, a esta conclusión subyace el reconocimiento de que el Presidente de la República no puede ejercer la facultad legislativa excepcional si no se cumplen las condiciones previstas en la Constitución Política para el efecto. Cuando la Corte encuentra que la declaratoria del estado de excepción incumple total o parcialmente esas condiciones, y por esa razón declara su inexecutable total o parcial, la

habilitación para el ejercicio de la facultad legislativa excepcional desaparece y, por lo mismo, la Corte no puede entrar a valorar la corrección o incorrección de las medidas mediante la aplicación de juicios de fondo. Todo lo contrario, le corresponde reprochar de forma integral y con la mayor contundencia el ejercicio extralimitado de las facultades excepcionales.

El magistrado Ibáñez Najar insistió en que esta posición es la misma que sostuvo al salvar parcialmente su voto en la Sentencia C-221 de 2026, en la que consideró que una medida de reconstrucción sin vínculo demostrado con la rehabilitación debió declararse inexecutable por consecuencia. Reiteró que el estado de excepción confiere competencias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y que las medidas estructurales y de largo plazo deben encauzarse por los medios ordinarios, como lo advirtió la Corte desde la Sentencia C-227 de 2011.

Por lo expuesto, el magistrado concluyó que, aunque comparte la inexecutable de las disposiciones mencionadas, la Corte debió declararla por consecuencia de lo decidido en la Sentencia C-191 de 2026, en la cuestión previa y antes de los juicios de validez formal y material. Esa vía era la que correspondía al alcance de la exclusión relativa a los procedimientos agrarios y a la prohibición de medidas estructurales fijadas en aquella sentencia, y la que preserva su fuerza de cosa juzgada frente a los decretos de medidas dictados al amparo de la misma emergencia.



Paola Andrea Meneses Mosquera
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia