



COMUNICADO 30

23 de septiembre de 2026

Bucaramanga

El comunicado 30 contiene cuatro decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-310/26: La Corte Constitucional declaró inexecutable, de forma diferida, la excepción que permitía el uso de vehículos de tracción animal en actividades turísticas.

Sentencia C-311/26: La Corte declaró exequibles las reglas demandadas que establecen una vigencia de cinco años para las licencias de conducción particular de personas entre 60 y 80 años y de un año para las de servicio público de mayores de 60 años

Sentencia C-312/26: La Corte declaró exequible, por los cargos examinados, la ley que prohíbe las corridas de toros y otras prácticas taurinas, y resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-374 de 2025 respecto de los cargos por omisión del examen de impacto fiscal y por presunta vulneración de la diversidad étnica y cultural y de las riquezas culturales de la Nación

Sentencia SU-313/26: La Corte Constitucional protegió los derechos de los estudiantes de un colegio oficial con graves deficiencias de infraestructura y adoptó medidas estructurales para impulsar el mejoramiento de la infraestructura escolar en el país

Sentencia C-310/26

M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Expediente D-17.144

La Corte Constitucional declaró inexecutable, de forma diferida, la excepción que permitía el uso de vehículos de tracción animal en actividades turísticas

La Sala Plena declaró inexecutable la expresión “turísticas,” del párrafo del artículo 2º de la Ley 2138 de 2021, que exceptuaba los vehículos de tracción animal destinados al turismo del mandato general de sustitución. En virtud de la integración de la unidad normativa, extendió esa decisión al artículo 10 de la Ley 2138 de 2021 y al párrafo 1º del artículo 98 de la Ley 769 de 2002. La Corte concluyó que, pese a que es necesario tomar medidas a favor de aquellos cuyo sustento se deriva de los vehículos de tracción animal para fines turísticos, (i) la recreación turística no constituye un límite constitucionalmente admisible al deber de protección animal, y (ii) la excepción no supera un juicio intermedio de proporcionalidad. En consecuencia, declaró la inexecutable diferida por el término de seis meses, dentro del cual las entidades territoriales deberán iniciar de inmediato los programas de sustitución en el ámbito turístico y ofrecer a las personas afectadas medidas de reconversión laboral.

1. Normas demandadas

LEY 2138 DE 2021
(agosto 4)

Diario Oficial No. 51.756 de 4 de agosto de
2021

Por medio de la cual se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones

[...]

Artículo 2o. Sustitución de los vehículos de tracción animal. Las autoridades distritales, municipales y departamentales en cuyos territorios circulen vehículos de tracción animal iniciarán programas de sustitución. Las autoridades ambientales y de protección animal competentes a nivel municipal, distrital y departamental procederán a su retiro, inmovilización e incautación.

PARÁGRAFO. Quedarán exceptuados de esta medida los vehículos de tracción animal destinados a: actividades turísticas, agrícolas, pecuarias, forestales y deportivas, de acuerdo con la reglamentación que expidan de manera conjunta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Deporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la cual deberá contemplar las condiciones bajo la cual podrán seguir circulando estos vehículos, como capacidad, peso, dimensiones, etc.

En este mismo sentido, queda exceptuado de esta medida el transporte rural en los municipios en los que las condiciones geográficas, económicas o sociales no permitan el uso de medios de transporte diferentes a los de tracción animal.

(Norma integrada)

ARTÍCULO 10. Una vez concluido el proceso de sustitución contemplado en esta ley, no podrán circular vehículos de tracción animal por las vías del territorio nacional, quedando exentos de esta medida los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas, recreativas y agrícolas en zonas rurales, de acuerdo a las normas que expedirá de manera conjunta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

LEY 769 DE 2002 (norma integrada)

(agosto 6)

Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones

[...]

Artículo 98. Erradicación de los vehículos de tracción animal. [...]

PARÁGRAFO 1o. Se exceptúan de esta prohibición, los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.

2. Decisión

Primero: Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** (i) de la expresión **“turísticas,”** contenida en el párrafo del artículo 2 de la Ley 2138 de 2021, “[p]or medio de la cual se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”, (ii) de la expresión **“turísticas,”** contenida en el artículo 10 de la misma ley; y (iii) del párrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Segundo. DIFERIR los efectos de la inexequibilidad prevista en el resolutivo primero, por el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, con el fin de que se lleven a cabo los programas de sustitución de que trata la Ley 2138 de 2021 o se implementen medidas alternativas de reconversión laboral.

Tercero. ORDENAR a las entidades territoriales competentes que, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad dispuesta en el ordinal anterior, inicien de manera inmediata los programas de sustitución de vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas. De no ser posible la implementación de los programas de sustitución, la ejecución de las medidas de retiro derivadas de esta decisión deberá estar precedida de la implementación de alternativas de reconversión laboral para quienes deriven su sustento de dicha actividad, adecuadas a sus condiciones particulares y orientadas a garantizar su derecho al trabajo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las medidas inmediatas de protección frente al maltrato animal que procedan conforme al ordenamiento jurídico.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión **“turísticas,”** contenida en el párrafo del artículo 2º de la Ley 2138 de 2021. Tras el trámite de admisión, el examen se circunscribió al cargo por la presunta vulneración del artículo 79 de la Constitución. A juicio de los demandantes, la norma permitía la continuidad de una práctica generadora de sufrimiento animal evitable, sin estándares mínimos de bienestar y sin una necesidad constitucionalmente relevante que la justificara. La Corte verificó que este cargo satisfacía los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

En consecuencia, a la Corte le correspondió resolver el siguiente problema jurídico: ¿La exclusión de los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas del mandato legal de sustitución, prevista en el párrafo del artículo 2 de la Ley 2138 de 2021, desconoce el deber constitucional de protección animal derivado del artículo 79 de la Constitución?

Para responder este interrogante, la Sala reconstruyó dos líneas jurisprudenciales. La primera corresponde a las decisiones sobre la regulación de los vehículos de tracción animal, en particular las sentencias C-355 de 2003 y C-475 de 2003. Respecto de esta última, precisó que declaró exequible la excepción turística prevista en el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 únicamente frente a un cargo de igualdad, por la cual no existe cosa juzgada en relación con el cargo hoy presentado por los actores.

La segunda línea está integrada por las providencias que, a partir de del año 2010, desarrollaron el deber constitucional de protección animal. De acuerdo con esta jurisprudencia, (i) los animales merecen protección no solo como componentes de los ecosistemas, sino también como seres sintientes con valor propio; (ii) este mandato limita la libertad de configuración del legislador; (iii) las excepciones que autorizan formas de maltrato deben contar con una justificación constitucional suficiente y superar un juicio de proporcionalidad y (iv) las finalidades meramente recreativas no justifican, por sí mismas, el sufrimiento animal, aunque en el caso en estudio también están en juego los derechos de las personas vulnerables que se dedican a esta actividad. Asimismo, la Corte reiteró que la sustitución de los vehículos de tracción animal debe armonizarse con los derechos de aquella población.

La Corte también advirtió que: (i) la expresión “turísticas,” contenida en el artículo 10 de la Ley 2138 de 2021 mantenía una excepción a la prohibición de circulación una vez concluido el proceso de sustitución. Esa excepción permitiría, a su vez, conservar la circulación de los vehículos turísticos pese a quedar sometidos al mandato de sustitución y, por esa vía, limitaría los efectos de la decisión, y (ii) la expresión acusada reproducía el contenido del párrafo 1º del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, que exceptuaba de la prohibición de tránsito urbano los vehículos de tracción animal utilizados con fines turísticos. En relación con esta norma, la Sala descartó la existencia de cosa juzgada y aclaró las razones por las que el artículo 2º de la Ley 2138 de 2021 no subrogó el artículo 98 de la Ley 769 de 2002. En consecuencia, con el propósito de que la decisión no careciera de efectos, integró la unidad normativa con la expresión “turísticas,” del artículo 10 de la Ley 2138 de 2021 y con el párrafo 1º del artículo 98 de la Ley 769 de 2002.

En el análisis del caso concreto, la Sala aclaró que el análisis de la norma cuya exequibilidad se examinaba se limitaba exclusivamente a los vehículos de tracción animal de carácter turístico y que no incluía, además de las excepciones normativas que no fueron demandadas -en particular, actividades agrícolas, pecuarias, forestales y deportivas- la práctica de otras actividades que involucren el uso de animales, como por ejemplo, las cabalgatas.

A su vez, la Corte aplicó dos reglas de manera sucesiva. En primer lugar, constató que la excepción no se subsume en ninguno de los límites que la jurisprudencia ha reconocido como admisibles frente al deber de protección animal.

En segundo lugar, la Sala sometió la medida a un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedio, que la excepción no superó. Primero, aunque se consideró que la finalidad sí era importante, al constituirse en una actividad económica relevante para el empleo del cual dependen, además sujetos de especial protección constitucional, no se satisfacen los demás pasos del juicio de razonabilidad. En efecto, la medida no es necesaria, pues existen medios alternativos igualmente idóneos y menos lesivos, como los vehículos eléctricos o mecánicos, así como experiencias de sustitución adelantadas en Cartagena, Bogotá y Manizales. Tercero, la medida es desproporcionada en sentido estricto. El beneficio que reporta la conservación de un atractivo turístico no compensa la afectación permanente del bienestar de los animales, sometidos a esfuerzos físicos continuos, jornadas prolongadas, altas temperaturas, ruido, contaminación y riesgo de lesiones crónicas. Estas afectaciones son inherentes al uso del animal como fuerza motriz y no desaparecen con la reglamentación. A ello se suma que la excepción, carente de límites materiales, temporales y territoriales, desactiva el mandato general de sustitución respecto de un sector económico completo.

La Sala descartó la exequibilidad condicionada que solicitaron algunos intervinientes, por cuanto el vicio no reside en una interpretación posible del enunciado, sino en su único contenido normativo: la exclusión de los vehículos de tracción animal destinados al turismo del deber de sustitución.

Por último, la Sala hizo hincapié en la necesidad de proteger a las personas que se dedican al turismo mediante el uso de vehículos de tracción animal y que, por regla general, hacen parte de la población más vulnerable. Por lo tanto, con el fin de evitar una suspensión abrupta de la actividad de la que se deriva su sustento, y de garantizar el tiempo necesario para que las entidades territoriales realicen los ajustes presupuestales y operativos para llevar a cabo los programas de sustitución, consideró necesario diferir por seis meses los efectos de la decisión. De igual forma, las autoridades territoriales deben adelantar registros administrativos para determinar qué población ejercía esa actividad a la fecha de la presente providencia.

4. Aclaración de voto

Los magistrados **Carlos Camargo Assis** y **Miguel Polo Rosero** aclararon su voto en la presente decisión.

El magistrado el magistrado **Camargo Assis aclaró su voto** frente a la decisión adoptada en este asunto. Si bien acompañó la declaratoria de inexecutable de la expresión “turísticas,” contenida en el parágrafo del artículo 2.º de la Ley 2138 de 2021 y del parágrafo 1.º del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, consideró necesario precisar el alcance de algunas de las razones que la sustentan y, en particular, la forma en que debe materializarse la sustitución de los vehículos de tracción animal destinados al turismo.

Destacó que comparte la precisión según la cual la exequibilidad declarada en la Sentencia C-475 de 2003 se limitó al cargo de igualdad entonces formulado, lo que permitía examinar la excepción turística a la luz del deber constitucional de protección animal consolidado a partir de la Sentencia C-666 de 2010. No obstante, advirtió que ese deber, aunque reforzado, no es absoluto y debe armonizarse con otros bienes constitucionales, como la libertad de configuración del legislador en materia de tránsito y movilidad y los derechos al trabajo y al mínimo vital de quienes derivan su sustento de la actividad. En esa medida, señaló que la expresión demandada admitía, en principio, una lectura como excepción reglada, cuya operancia dependiera del cumplimiento de condiciones de bienestar animal, y que el principio de conservación del derecho exigía examinar con mayor detenimiento esa alternativa antes de descartarla.

Agregó que las afectaciones que la sentencia calificó como inherentes a la actividad -jornadas prolongadas, asfalto recalentado, altas temperaturas, ruido, esfuerzos continuos y riesgo de lesiones crónicas-, a su juicio derivan, en buena medida, del modo en que esta se ejerce y son susceptibles de regulación mediante límites de jornada y de carga, franjas horarias, recorridos definidos, periodos de descanso e hidratación, revisión veterinaria periódica, registro de vehículos y conductores, y mecanismos de inspección y sanción. A su juicio, el diagnóstico sobre el Parque Nacional Natural Tayrona, según el cual 111 de 183 animales presentaban condición corporal baja o muy baja y 41 carecían de registro de desparasitación, evidencia un déficit de regulación y de vigilancia atribuible a las autoridades competentes, más que la imposibilidad estructural de regular la actividad.

Adicionalmente, el magistrado insistió en que la sustitución de estos vehículos debe ser gradual, acompañada institucionalmente y respetuosa del mínimo vital de quienes dependen de ella, conforme a los criterios desarrollados, entre otras, en las sentencias C-355 de 2003, T-514 de 2014 y T-143 de 2021. Por ello, precisó que el numeral segundo de la parte resolutive debe interpretarse en armonía con ese estándar, de manera que el retiro, la inmovilización y la incautación de los vehículos se articulen con una oferta efectiva de reconversión laboral, y no queden sujetos a una capacidad

institucional sin plazo, sin recursos asignados y sin mecanismos de verificación. Recordó que las experiencias de Cartagena, Bogotá y Manizales, invocadas para demostrar la viabilidad de la sustitución, corresponden a procesos progresivos, acompañados de censos, capacitación y entrega de alternativas productivas, y no a retiros inmediatos.

Por último, el magistrado señaló que la adecuada implementación de la decisión exige que las autoridades nacionales y territoriales adelanten, sin dilaciones, los programas de sustitución progresiva y de reconversión sociolaboral previstos en la Ley 2138 de 2021, de modo que la protección de los animales no se logre a costa de trasladar a los conductores y a sus familias una carga desproporcionada.

Por su parte, el magistrado **Polo Rosero aclaró su voto** frente a la sentencia C-310 de 2026. En concreto, apoyó la parte resolutive de la providencia, en tanto consideró necesario declarar la inexequibilidad de las normas objeto de estudio, diferir los efectos de la decisión y ordenar, a las autoridades competentes, el inicio de programas tendientes a sustituir los vehículos de tracción animal o la implementación de alternativas de reconversión laboral.

También acompañó la idea de que el cargo admitido debía estudiarse bajo la metodología del *test intermedio de proporcionalidad*. Sin embargo, señaló que, en este caso concreto y contrario a lo sostenido por la mayoría, era claro que las medidas objeto de estudio no respondían a una *finalidad constitucional importante*.

En criterio del magistrado Polo, la protección de las expectativas económicas asociadas a quienes utilizan animales como fuerza motriz para transporte con fines turísticos no convertía, por sí sola, la excepción contenida en la norma acusada, en una finalidad constitucional importante. Para sostener lo anterior, afirmó que los animales no deben soportar dolor por razones fútiles, como aquellas relacionadas con la simple recreación humana. Resaltó que, en los últimos 16 años, desde la sentencia C-666 de 2010, y en desarrollo directo de la Constitución, la Corte 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 humanos¹.

¹ 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.

De ahí que el citado mandato implique 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. En este sentido, manifestó que, cuando una medida legislativa permite la continuidad de una práctica que somete a los animales a esfuerzos físicos permanentes, altas temperaturas, jornadas prolongadas y sin descanso, ruido, contaminación o riesgo de lesiones, la finalidad que la sostiene debe examinarse con especial rigor. No basta con invocar de manera general la existencia de una actividad turística o de una fuente de ingresos, pues el Estado tiene el deber constitucional de orientar la transición hacia alternativas que sean compatibles con el bienestar y la protección animal.

En este orden de ideas, el magistrado Polo no estuvo de acuerdo, como lo manifestó la mayoría, en que la promoción del empleo de quienes se dedican a transportar turistas en vehículos de tracción animal constituye una finalidad constitucional importante, que justifica –en principio– la permanencia en el ordenamiento jurídico de las normas objeto de estudio. En contraste con este postulado, señaló que, en un orden constitucional que reconoce a los animales como seres sintientes y proscribire su sufrimiento injustificado por razones de diversión o placer, así ello tenga un impacto económico directo o tangencial para ciertas comunidades, no es compatible con la Constitución conservar ese tipo de actividades, sino que, en su lugar, el Estado debe asegurar una transición para las personas afectadas y, al mismo tiempo, hacer efectivo el deber superior de protección y bienestar animal.

Al respecto, recordó lo dispuesto en la sentencia C-374 de 2025, donde la Corte resaltó lo siguiente: “(...) *la jurisprudencia constitucional, en los años recientes, ha interpretado con mayor profundidad el alcance de las obligaciones del Estado frente a la protección de los animales y su relacionamiento con los seres humanos. En este punto, es claro que existe un consenso pacífico, sustentado en una ética universal, y refrendado en nuestra Constitución viviente, sobre el deber de no provocar dolor, sufrimiento o muerte de forma deliberada a otro ser sintiente, so pretexto de placer o diversión, aun cuando tal manifestación pueda tener connotaciones históricas de carácter artístico o cultural*”² (Énfasis fuera de texto). En otras palabras, el maltrato animal fundado en razones de simple entretenimiento resulta, de entrada, inaceptable, y lejano a cualquier finalidad constitucional importante.

² Comunicado Nro. 38, de septiembre 3 y 4 de 2025.

Continuando con lo dispuesto en la sentencia C-374 de 2025, el magistrado Polo resaltó que la conciencia actual sobre el maltrato animal, y su no aceptación cuando se funda en motivos banales, obedece a un cambio en la sociedad, en cuya virtud se proscribe toda violencia arbitraria que recaiga sobre seres sintientes. Bajo esta perspectiva, insistió en que la recreación turística basada en la tracción animal no podía presentarse como una finalidad constitucional importante, pues reproduce una forma de instrumentalización de seres sintientes por razones de entretenimiento y beneficio económico tangencial. Por lo tanto, advirtió que si bien el Estado debe atender con seriedad la situación de quienes derivan su sustento de esta actividad, esa obligación no es una habilitación constitucional para mantener una excepción que neutraliza el mandato general de sustitución progresiva y que procura armonizar la protección del trabajo con el deber superior de bienestar animal.

Por ello, las normas demandadas debían ser excluidas del ordenamiento jurídico, al no superar el primer criterio del test intermedio —la existencia de una finalidad constitucional importante—, sin necesidad de avanzar al examen de efectiva conducencia, ni su evidente desproporción³. *“Cuanto más indefensa es una criatura, más derecho tiene a ser protegida por el hombre, contra la crueldad del hombre”* (Mahatma Gandhi).

Sentencia C-311/26
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente D-16595

La Corte declaró exequibles las reglas demandadas que establecen una vigencia de cinco años para las licencias de conducción particular de personas entre 60 y 80 años y de un año para las de servicio público de mayores de 60 años

1. Norma demandada

DECRETO LEY 019 DE 2012
(enero 10)

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

Artículo 197. Vigencia de la licencia de conducción. El artículo 22 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 quedará así:

“Artículo 22. Vigencia de la Licencia de Conducción. Las

³ Esto, según la metodología del test intermedio, expuesta en las sentencias C-345 de 2019, C-374 de 2025 y C-468 de 2025.

licencias de conducción para vehículos de servicio particular tendrán una vigencia de diez (10) años **para conductores menores de sesenta (60) años de edad, de cinco (5) años para personas entre sesenta (60) años y ochenta (80) años**, y de un (1) año para mayores de ochenta (80) años de edad.

Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de tres (3) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de un (1) año para mayores de sesenta (60) años de edad.

Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas".

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones “para conductores menores de sesenta (60) años de edad, de cinco (5) años para personas entre sesenta (60) años y ochenta (80) años”, contenidas en el inciso primero, y “para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de un (1) año para mayores de sesenta (60) años de edad”, contenidas en el inciso segundo, ambos del artículo 22 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda contra las expresiones del artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012 que establecen períodos diferenciados según la edad de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio particular y de servicio público. Los demandantes sostuvieron que la renovación más frecuente exigida a las personas mayores vulneraba la igualdad y la prohibición de discriminación por edad, porque utiliza el rango etario como único criterio diferencial, presume una pérdida generalizada de capacidades, carece de sustento técnico e impone cargas administrativas y económicas injustificadas. El examen se circunscribió a las expresiones acusadas, sin integrar la disposición que establece una vigencia anual para las licencias de servicio particular de personas mayores de 80 años.

La Corte recordó que el artículo 13 de la Constitución, interpretado conforme al artículo 93 superior y a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, exige que las diferencias fundadas en la edad cuenten con una justificación objetiva y proporcionada, sin proscribir toda utilización de ese criterio en la regulación. La especial protección de esta población obliga a respetar su autonomía y a evitar que los estereotipos sustituyan la valoración de sus condiciones individuales. A su vez, destacó que la conducción es una actividad riesgosa cuya regulación permite establecer controles para proteger la vida y la integridad de todos los actores viales.

Para resolver el cargo único, la Sala comparó los grupos etarios dentro de cada modalidad de conducción y aplicó un juicio integrado de igualdad de intensidad *intermedia*, atendiendo al criterio de diferenciación, al contexto regulatorio y al alcance de la medida, que conserva una evaluación individual y no establece una exclusión definitiva por edad. A partir de ello, concluyó que las disposiciones persiguen una finalidad constitucionalmente importante, son efectivamente conducentes y no resultan evidentemente desproporcionadas.

En cuanto a la finalidad y la conducencia, señaló que la licencia acredita una aptitud verificada en un momento determinado y que su renovación permite comprobar oportunamente la conservación de las condiciones físicas, mentales y de coordinación motriz necesarias para conducir. Los cambios funcionales asociados al envejecimiento ofrecen un fundamento para actualizar esa valoración con mayor frecuencia, sin que ello suponga atribuir una pérdida uniforme de aptitudes. La diversidad del envejecimiento exige una evaluación individual, pero no impide programarla mediante reglas generales debidamente justificadas. La edad determina la periodicidad de un examen exigible a todos los conductores, mientras que la evaluación individual establece las condiciones de cada persona. Por ello, la regulación no fija una edad máxima para conducir ni convierte el cumplimiento de determinada edad en una causa de incapacidad. La menor participación de un grupo en las cifras de siniestralidad tampoco desvirtúa, por sí sola, la utilidad de verificar sus capacidades, pues la ocurrencia de accidentes depende de múltiples factores.

Respecto de la proporcionalidad, la Sala Plena reconoció que una renovación más frecuente exige tiempo, recursos y desplazamientos para adelantar el trámite correspondiente. Para el servicio particular, valoró el intervalo quinquenal y la posibilidad de obtener sucesivas renovaciones mediante el cumplimiento de los requisitos legales. En el servicio público, examinó la anualidad considerando conjuntamente la verificación de la aptitud individual y las responsabilidades de esa actividad frente a sus usuarios. Estimó que estas cargas no son evidentemente desproporcionadas, pues responden a una finalidad preventiva y preservan la posibilidad de continuar conduciendo, en tanto lo dispuesto no implica la suspensión o cancelación de la licencia para los mayores de 60 años y por su naturaleza o intensidad no comportan una exigencia administrativa excesiva para los destinatarios de la norma.

En este orden de ideas, la Sala concluyó que la diferenciación examinada es compatible con la igualdad y la prohibición de discriminación por edad previstas en la Constitución y en la Convención Interamericana. Se trata de una regulación orientada a proteger la vida y la seguridad vial que conserva la evaluación individual como presupuesto de la habilitación para conducir. En consecuencia, declaró exequibles las expresiones demandadas por el cargo analizado.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Salvaron su voto el magistrado **Juan Carlos Cortés González** y la magistrada **Lina Marcela Escobar Martínez**. Por su parte, la magistrada **Natalia Ángel Cabo** aclaró su voto para llamar la atención sobre la influencia que está teniendo la edad en la garantía real del derecho a la igualdad.

Sentencia C-312/26
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expedientes D-16158 y D-16172 acumulados

La Corte declaró exequible, por los cargos examinados, la ley que prohíbe las corridas de toros y otras prácticas taurinas, y resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-374 de 2025 respecto de los cargos por omisión del examen de impacto fiscal y por presunta vulneración de la diversidad étnica y cultural y de las riquezas culturales de la Nación

1. Norma demandada

“LEY 2385 DE 2024

(julio 22)

Diario Oficial No. 52.825 de 22 de julio de 2024

Por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos que socavan la integridad de formas de vida no humana

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto aportar en una transformación cultural que se fundamente en el reconocimiento y respeto por la vida animal, y que contribuya al avance de la cultura de la paz, mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos, que socavan la integridad de formas de vida no humana.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional.

Artículo 3. Prohibición. Transcurridos tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, queda prohibido en todo el territorio nacional el desarrollo de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas.

Parágrafo primero: Para el caso de las actividades que actualmente se encuentren incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial LRPCI, únicamente quedarán vigentes las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a estas actividades, que no impliquen el maltrato animal, después de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el presente artículo.

Parágrafo segundo: El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en los primeros dos meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de desarrollo de las actividades taurinas durante los tres años permitidos, las cuales se basarán en los más altos estándares de bienestar y protección animal.

Parágrafo tercero: <Parágrafo corregido por el artículo 1 del Decreto 1228 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno

Nacional hará pedagogía sobre las condiciones de desarrollo de actividades taurinas a las entidades territoriales durante los tres años permitidos, las cuales podrán autorizar dichos espectáculos siempre que se dé estricto cumplimiento de condiciones de bienestar y protección animal, así como de lo siguiente:

a) Las actividades señaladas en los artículos 1º y 3º de la presente ley solo podrán realizarse en aquellos lugares en que se trate de una manifestación ininterrumpida de tradición de la población.

b) La realización de las actividades señaladas en los artículos 1º y 3º de la presente ley deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente estas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización.

c) Las autoridades municipales y departamentales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones o a la financiación de estas actividades.

d) Las entidades territoriales tendrán la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales.

Parágrafo cuarto. La prohibición de la que trata este artículo no es extensiva para el resto de actividades y prácticas diarias que se realizan en la ganadería nacional ni para otras actividades y prácticas no descritas en la presente ley. Por tanto, quedarán excluidas de la prohibición las cabalgatas, las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos.

<La expresión “las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos” fue declarada INEXEQUIBLE

mediante la Sentencia C-374 de 2025, con efectos diferidos por el término de tres (3) años contados a partir de esa decisión (4 de septiembre de 2025).>

La verificación del cumplimiento de dichas condiciones estará a cargo de las entidades territoriales. Su incumplimiento dará lugar a la suspensión o cancelación del evento, en cualquier tiempo.

Artículo 4. Reconversión laboral. El Gobierno Nacional, en coordinación con las Entidades Territoriales, tendrá un plazo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para garantizar programas efectivos de reconversión económica y laboral para las personas que se dedican a la actividad taurina y que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades de las que tratan los artículos 1 y 3 de la presente ley.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE apoyará técnicamente a la Comisión Interinstitucional creada en el presente artículo y al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes en la elaboración de los instrumentos para desarrollar un registro administrativo para determinar el número de personas que dependen directa y exclusivamente de las actividades a las que hace referencia este artículo. Así mismo, se determinará el número de personas que, aunque no dependan directamente de estas actividades, se ven beneficiados con su realización.

Una vez se conozca el resultado del diagnóstico, se adoptarán las medidas necesarias para facilitar el tránsito de las personas que dependen de estas actividades hacia otras actividades económicas y/o laborales.

Parágrafo primero. Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo, créase una Comisión Interinstitucional liderada por

el Ministerio del Trabajo y conformada por los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, así como del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, y las asociaciones de toreros o cualquier gremio u organización del sector, a cargo de definir los programas requeridos para la reconversión económica y laboral de estas personas.

Parágrafo segundo. El Gobierno Nacional garantizará planes especiales de articulación en los municipios, dirigido a las personas que hacen parte del comercio indirecto que rodean los espectáculos taurinos, a fin de que desarrollen sus labores en el marco de otros eventos de carácter artístico, cultural, deportivo o de cualquier otra índole, que se encuentren a cargo de la respectiva entidad territorial; así como la adopción de la política pública establecida en la Ley 1988 de 2019 y sus derechos reglamentarios, a fin de beneficiar a los vendedores informales o sus organizaciones, que hacen parte de la actividad taurina, y que están amparados bajo en principio de confianza legítima.

Artículo 5. Reconversión cultural. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y respetando el principio de autonomía territorial, tendrá un plazo de un (1) año contados a partir de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el artículo 3º de la presente ley, para llevar a cabo el proceso de reconversión de los escenarios de propiedad pública y con participación mayoritaria del Estado, usados para el desarrollo de las prácticas taurinas, en espacios destinados a actividades culturales, lúdicas, deportivas y artísticas, priorizando la vinculación y participación

de las personas señaladas en el artículo 4 de la presente ley.

Parágrafo: Para alcanzar el objetivo de la reconversión cultural de manera efectiva y sostenible, se podrán usar figuras jurídicas como las Alianzas Público-privadas y Público-Populares.

Artículo 6. Educación en cuidado y protección animal. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 2563 de 2025. Se transcribe el texto original, que fue el demandado:> Los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental, brindarán las orientaciones para que en las estrategias de Proyectos Ambientales Escolares -PRAES-, Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental -PROCEDAS- Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental -CIEDAS- se reconozca e integre el tema del cuidado y la protección animal y fauna silvestre de los diferentes ecosistemas del territorio nacional.

Adicionalmente, en el marco de sus competencias, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes implementará políticas, programas y acciones orientados a fomentar una cultura ciudadana alrededor de la vida y la protección animal y que desincentiven las prácticas prohibidas en la presente ley de forma gradual en la sociedad mostrándoles los perjuicios y consecuencias de estas prácticas.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias".

2. Decisión

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en el numeral primero de la Sentencia C-374 de 2025, que declaró **EXEQUIBLES** los artículos 4 y 5 de la Ley 2385 de 2024, por el cargo relativo a la presunta omisión del examen del impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en armonía con el artículo 151 de la Constitución Política.

Segundo. En cuanto al artículo 3 de la Ley 2385 de 2024, **ESTARSE A LO RESUELTO** en el numeral segundo de la Sentencia C-374 de 2025, en cuanto declaró **EXEQUIBLE** la citada ley, por los cargos referentes a la protección de la diversidad cultural y del patrimonio cultural de la Nación, por la presunta vulneración de los artículos 7 y 8 de la Constitución Política, salvo la expresión "*las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos*" contenida en el párrafo 4 del citado artículo 3 de la Ley 2385 de 2024, que fue declarada INEXEQUIBLE.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2385 de 2024, por (i) el cargo de desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, por presunta regulación de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión artística y cultural y a la libertad de escoger profesión u oficio; así como por (ii) el cargo relacionado con el desconocimiento del principio de especialidad en la asignación de competencia a las comisiones constitucionales permanentes; salvo la expresión "*las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos*" contenida en el párrafo 4 del citado artículo 3 de la Ley 2385 de 2024, que fue declarada INEXEQUIBLE mediante la Sentencia C-374 de 2025.

Cuarto. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3º de la Ley 2385 de 2024 por el cargo de presunta vulneración de la libertad de escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo; salvo la expresión "*las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos*" contenida en el párrafo 4 del citado artículo 3 de la Ley 2385 de 2024, que fue declarada INEXEQUIBLE mediante la Sentencia C-374 de 2025.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena examinó cinco cargos en las dos demandas acumuladas contra la Ley 2385 de 2024, que prohíbe las corridas de toros, el rejoneo, las novilladas, las becerradas y las tientas, después de un período de transición de tres años. Los demandantes cuestionaron el cumplimiento de las exigencias de impacto fiscal, la protección constitucional de la diversidad y del patrimonio cultural, el trámite de esa ley por el procedimiento ordinario, la competencia de las

comisiones que surtieron el primer debate y la compatibilidad de la prohibición con la libertad de escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo.

Como cuestiones previas, la Sala verificó que el cargo sobre competencia de las comisiones se presentó oportunamente y precisó que el reproche por reserva estatutaria, por su naturaleza competencial, no está sujeto a caducidad. Ante la solicitud inhibitoria de un interviniente, examinó la aptitud de los cargos y concluyó que permitían un pronunciamiento de fondo. En ese análisis, precisó el parámetro del cargo sobre la competencia de las comisiones y concentró el examen sobre libertad profesional y trabajo en el artículo 3. Asimismo, descartó integrar el nuevo artículo 6, introducido por la Ley 2563 de 2025, pues las acusaciones sobre la formación de la ley recaían sobre el procedimiento legislativo de 2024, cuyo examen no impedía la modificación posterior. Finalmente, concluyó la existencia de cosa juzgada constitucional, así:

(i) **Impacto fiscal de las medidas de reconversión.** La Sala constató que este cargo ya había sido decidido en la Sentencia C-374 de 2025. En ambos procesos se cuestionó la aprobación de los artículos 4 y 5 de la Ley 2385 de 2024, sin el examen previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por considerar que las medidas de reconversión económica, laboral y cultural implicaban órdenes de gasto. La decisión anterior declaró exequibles esas disposiciones frente a ese reproche, al concluir que no contenían órdenes de gasto ni beneficios tributarios que hicieran exigible dicho examen. Por tanto, la Sala estableció la identidad de disposiciones, cargo y parámetro de control, por lo que resolvió estarse a lo resuelto en el numeral primero de aquella sentencia.

(ii) **Protección de la diversidad y del patrimonio cultural.** La Corte también encontró configurada la cosa juzgada frente al cargo dirigido contra el artículo 3 por la presunta vulneración de los artículos 7 y 8 de la Constitución. La acusación sostenía que el arraigo de las prácticas taurinas en determinadas comunidades y territorios imponía al Estado el deber de preservarlas. Ese cuestionamiento coincidía sustancialmente con el resuelto en la Sentencia C-374 de 2025, cuyo pronunciamiento comprendió la protección de la diversidad y del patrimonio cultural y las manifestaciones reconocidas como propias por regiones y colectivos. La referencia a la tradición territorial e ininterrumpida de esas prácticas no configuraba, por sí misma, una acusación distinta. Tampoco se acreditaron circunstancias sobrevinientes que justificaran reabrir el examen: las estimaciones sobre empleo y actividad

económica no demostraban, por sí solas, que la prohibición hubiera aumentado la clandestinidad o el sufrimiento animal y modificado los presupuestos del juicio anterior. En consecuencia, respecto de ese cargo contra el artículo 3, la Sala se estuvo a lo resuelto en el numeral segundo de la decisión anterior.

En este sentido, la Sala Plena asumió el estudio de fondo de los cargos relacionados con el principio de reserva de ley estatutaria, la competencia de las comisiones y la libertad profesional y trabajo:

Reserva de ley estatutaria. La Corte concluyó que la Ley 2385 de 2024 podía tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario. Recordó que la reserva prevista en el artículo 152, literal a), de la Constitución se interpreta restrictivamente para preservar la competencia general del Congreso y el principio democrático. En este sentido, no toda disposición que incida en un derecho fundamental exige una ley estatutaria. Esta se requiere, cuando la norma tiene por objeto directo desarrollar el régimen de un derecho fundamental, lo regula de manera integral, estructural y completa, o cuando versa sobre su núcleo esencial, sus principios básicos o sus elementos estructurales. Por ello, el carácter específico de una regulación no basta para descartar la reserva, como tampoco basta la intensidad de sus efectos para tenerla por configurada.

En esa línea, respecto de la libertad de expresión artística y cultural, la Sala explicó que la ley no establece el régimen de las facultades de crear, expresar, difundir o acceder a manifestaciones artísticas. Su contenido se concentra en la realización material de determinados espectáculos y en los procedimientos lesivos para los animales que los integran. La prohibición no redefine los titulares, las facultades esenciales ni los mecanismos de protección de aquella libertad. Además, el parágrafo primero del artículo 3 conserva las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a las actividades incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial que no impliquen maltrato animal. Esta conclusión reconoce la vinculación de la tauromaquia con el ámbito cultural y no depende de negar ese carácter por el solo hecho de haber sido prohibida. Finalmente aludió que el reconocimiento cultural de una práctica tampoco la sustrae de toda intervención del legislador ordinario.

En relación con el libre desarrollo de la personalidad, la Corte reconoció que la prohibición incide en una actividad a la que sus aficionados atribuyen valor dentro de su proyecto de vida. Sin embargo, la regulación no configura de manera general la autonomía para adoptar decisiones personales. Recae

sobre la ejecución de prácticas determinadas con efectos externos sobre seres sintientes, sin establecer un modelo obligatorio de identidad, convicciones o preferencias personales. Finalmente, en cuanto a la libertad de escoger y ejercer profesión u oficio, aunque la prohibición impide continuar o iniciar los oficios inseparables de esas prácticas, su objeto normativo no es definir la facultad de elección ocupacional ni el régimen general de acceso y ejercicio de las profesiones y los oficios, sino regular una actividad concreta por el daño que ocasiona a un interés constitucionalmente protegido.

Así, la ausencia de reserva se sustentó en que, examinada su incidencia sobre cada derecho, la ley no tiene por objeto desarrollar un derecho fundamental, no contiene una regulación integral o estructural ni versa sobre su núcleo esencial.

Competencia de las comisiones constitucionales permanentes. La Sala descartó el desconocimiento del principio de especialidad. Conforme a los artículos 142 y 157.2 de la Constitución y al artículo 2 de la Ley 3 de 1992, la asignación de los proyectos debe atender a su materia predominante. Como lo ha señalado la jurisprudencia, la concurrencia de asuntos relacionados con distintas comisiones no convierte en inconstitucional el reparto y corresponde identificar la relación más directa, específica y sustancial con el contenido de la iniciativa, así como verificar que la asignación no sea manifiestamente irrazonable.

La Sala encontró que la transformación de prácticas culturales constituye el eje de la Ley 2385 de 2024. Esta conclusión se desprende del conjunto de su contenido. La ley interviene una práctica previamente reconocida como artística y cultural, reconvierte sus escenarios y dispone, desde su versión original, medidas educativas para acompañar esa transformación. La finalidad de protección animal se desarrolla mediante esa intervención; por ello, la conexión educativa y cultural organiza la regulación y no constituye un componente accesorio ni una simple denominación de la iniciativa. En este sentido, las disposiciones conforman una regulación dirigida a transformar determinadas prácticas y acompañar sus consecuencias sociales. Por ello, existía una conexión sustancial con las materias de educación y cultura asignadas a las comisiones sextas, en las cuales se surtió el primer debate.

En este sentido, no se acreditó que las comisiones sextas fueran manifiestamente incompetentes para tramitar en primer debate el proyecto de ley, pues aun cuando la iniciativa podía tener relación con otras materias como la fauna, el ambiente y las actividades agropecuarias, ello no desplazaba la materia predominante del proyecto.

Libertad de escoger profesión u oficio y derecho al trabajo. La Sala examinó la prohibición del artículo 3 a partir de los artículos 25 y 26 de la Constitución, interpretados a la luz del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los artículos 6 y 7 del Protocolo de San Salvador. El análisis comprendió tanto a quienes obtienen su sustento de las actividades prohibidas como a quienes pretendieran escogerlas en el futuro, y atendió a la protección de los medios de subsistencia y de las condiciones dignas de trabajo.

La Corte recordó que estos derechos admiten restricciones legislativas siempre que exista un riesgo social y las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas. Frente al riesgo social, la Sala indicó, por un lado, que las sentencias C-666 de 2010 y C-889 de 2012 reconocieron el maltrato inherente a las prácticas taurinas y la competencia del Congreso para prohibirlas. Por otro lado, el riesgo que justifica la intervención no deriva simplemente de la falta de preparación de quien desarrolla la actividad, pues el daño a los animales hace parte de estas prácticas y no desaparece mediante la exigencia de títulos o requisitos de idoneidad. Respecto de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, la Corte aplicó un juicio de intensidad *intermedia*.

De una parte, el carácter prohibitivo de la medida impedía acudir a una intensidad leve. De otra, el margen de configuración del legislador ordinario para resolver la tensión entre la realización de la práctica taurina y el deber constitucional de protección animal, así como el hecho de que la medida no estuviera fundada en un criterio sospechoso de discriminación, desestimaban una estricta. En ese contexto, la Sala procedió a examinar los tres pasos del test con la referida intensidad: (i) que la medida persiguiera una finalidad constitucionalmente importante; (ii) que fuera efectivamente conducente para alcanzarla; y (iii) que no resultara evidentemente desproporcionada.

Al respecto, la Sala estimó, en primer lugar, que la prohibición persigue una finalidad constitucionalmente importante, relacionada con el mandato constitucional de protección animal. *Segundo*, la medida es efectivamente conducente para garantizar el fin aludido, pues evita la realización de las prácticas y los procedimientos que ocasionan dolor y sufrimiento injustificado a los animales. *Finalmente*, la medida no resulta evidentemente desproporcional. Aunque puede incidir en quienes ejercen la actividad taurina como actividad económica principal. Esta afectación se ve atenuada por el periodo de transición de tres años y por las medidas de reconversión económica y laboral previstas en la ley (artículos 4 y 5). De forma que el

beneficio de la norma es mayor, pues se dirige a impedir formas concretas de maltrato a seres sintientes, mientras que la afectación laboral, aunque intensa, está acompañada de un plazo de adaptación y de obligaciones dirigidas a proteger a quienes dependen económicamente del sector y facilitar su tránsito hacia otras actividades. Por ello, la Corte encontró que el artículo 3º de la Ley 2385 de 2024 no desconoció la libertad de escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo.

Finalmente, la Corte precisó que las declaraciones de exequibilidad adoptadas en esta oportunidad no comprenden la expresión relativa a los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos, contenida en el parágrafo cuarto del artículo 3. Esto, por cuanto su inexequibilidad fue declarada en la Sentencia C-374 de 2025 y permanece sometida al diferimiento de efectos dispuesto en aquella decisión, que este pronunciamiento no modifica.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Carlos Camargo Assis** presentó salvamento de voto respecto a esta decisión. A su juicio, no se demostró la cosa juzgada constitucional respecto del cargo quinto del expediente D-16172, sobre la presunta vulneración de los artículos 7 y 8 de la Constitución por desconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación, frente a la Sentencia C-374 de 2025.

Destacó que el ejercicio de confrontación se realizó contra el comunicado 38 de 2025 puesto que aún no se cuenta con la versión definitiva y firmada de dicho fallo. Al respecto, señaló que esa pieza comunicativa describe -en términos genéricos- el cargo resuelto como “protección de la diversidad cultural y al patrimonio cultural de la Nación”, sin precisar si ese examen se ocupó del argumento específico que se plantea en esta demanda, es decir, el arraigo regional e ininterrumpido de la actividad taurina como manifestación de la diversidad étnica y cultural de comunidades determinadas. En esa medida, recordó que la cosa juzgada relativa exige identidad en el alcance del estudio y esa identidad solo puede verificarse frente a la motivación de la sentencia, no frente a su resolutive ni al resumen que de ella hace el comunicado de prensa. Por tanto, el magistrado insistió en que antes de tener por configurada la cosa juzgada sobre este cargo, era necesario verificar el texto íntegro de la Sentencia C-374 de 2025, para constatar si allí se examinó el argumento del arraigo territorial que ahora se plantea o si, por el contrario, el pronunciamiento se limitó a la tensión general entre cultura y protección animal.

Agregó que el cargo bajo estudio se construyó sobre una premisa de variación territorial, debido a que el demandante refirió que las corridas de toros, el

rejoneo, las novilladas, las becerradas y las tientas tienen arraigo “en distintas regiones del país”, de manera que la prohibición anularía una expresión de diversidad cultural que no se manifiesta con la misma intensidad ni el mismo significado en todo el territorio nacional. A partir de lo anterior, el magistrado calificó como insuficiente e impertinente un juicio de proporcionalidad abstracto y de alcance nacional que examine en general la tensión entre “cultura” y protección animal, sin distinguir el impacto sobre comunidades y regiones concretas.

Adicionalmente, planteó que la prohibición derivada de la Sentencia C-374 de 2025 generó un incentivo perverso como es la proliferación clandestina de dichas actividades en distintas regiones, con mayor sufrimiento animal, ausencia de control, afectación de quienes ejercían la actividad de manera legal y menor recaudo tributario para el Estado. Por estas razones, consideró que la Sala debió pronunciarse de fondo sobre este cargo, en lugar de remitirse a lo decidido en la sentencia anterior.

Por último, el magistrado cuestionó la orden de estarse a lo resuelto en la C-374 de 2025 “respecto de los cargos de sostenibilidad fiscal, protección de la diversidad cultural y al patrimonio cultural de la Nación, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión”. Afirmó que en los expedientes bajo estudio no fueron planteados los cargos de libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión, razón por la cual no debieron integrarse en el resuelve y la orden debía limitarse a los cargos efectivamente coincidentes con lo resuelto en la C-374 de 2025.

Sentencia SU-313/26

M.P. Natalia Ángel Cabo.

Expediente T-11.675.549

La Corte Constitucional protegió los derechos de los estudiantes de un colegio oficial con graves deficiencias de infraestructura y adoptó medidas estructurales para impulsar el mejoramiento de la infraestructura escolar en el país

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela presentada por el señor Luis Gabriel Álvarez Morales, en calidad de agente oficioso de niños, niñas y adolescentes, en contra de la Secretaría de Educación Distrital y la Alcaldía Mayor de Cartagena. El accionante solicitó la protección de los derechos fundamentales de los estudiantes de la Institución Educativa Mercedes Ábrego, presuntamente vulnerados por el estado de la infraestructura educativa.

En este caso, la Corte encontró acreditadas cinco deficiencias de la infraestructura: (i) el mal estado de las instalaciones sanitarias; (ii) el abandono de los espacios de recreación, donde se ubica un pozo de aguas estancadas; (iii) un riesgo en la estructura del quiosco; (iv) la existencia de asbesto en la cubierta de la biblioteca y (v) la presencia de murciélagos en las aulas de informática. Todo lo anterior compromete el derecho a la educación de los estudiantes y, según sus características, las deficiencias afectan tanto la integridad personal, como la salud, la vida y la igualdad de los estudiantes.

A partir de lo expuesto, la Corte revocó la decisión de segunda instancia en el trámite de tutela y, en su lugar, concedió el amparo de los derechos de los NNA de la Institución Educativa Mercedes Ábrego. Como consecuencia, adoptó una serie de medidas a corto, mediano y largo plazo para su protección.

Adicionalmente, al encontrar que la problemática desborda el caso concreto, la Corte adoptó medidas estructurales para promover un mejor diagnóstico del estado de la infraestructura escolar en Colombia, y de ajuste de política pública para poder responder a sus deficiencias. .

2. Decisión

1. Órdenes para el caso concreto

Primero. **LEVANTAR** la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

Segundo. **REVOCAR** los fallos de tutela proferidos el 4 de septiembre de 2025, en primera instancia, por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Cartagena y el 10 de octubre de 2025, en segunda instancia, por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cartagena. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la educación, la integridad, la igualdad, la vida y la salud de las niñas, niños y adolescentes que estudian en la Institución Educativa Mercedes Ábrego de Cartagena.

1.1. Plan de atención a las deficiencias de la infraestructura de la Institución Educativa Mercedes Ábrego

Tercero. **ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Secretaría de Educación de Cartagena y a la Institución Educativa Mercedes Ábrego, que adopten las siguientes medidas urgentes, que están dirigidas a conjurar las deficiencias ya identificadas en esta providencia, así:

- (i) Restringir el acceso de los estudiantes al quiosco y habilitar un espacio alternativo en el que puedan consumir sus alimentos;
- (ii) Restringir el acceso a la biblioteca mientras subsista la exposición al asbesto de su cubierta y habilitar un espacio alternativo donde puedan tener acceso a los insumos, documentos, libros y materiales de la biblioteca escolar;
- (iii) Dar manejo adecuado a los murciélagos presentes en las aulas de informática, de conformidad con la Ley 1774 de 2016 y otras normas aplicables sobre manejo de fauna silvestre, con el acompañamiento de la autoridad ambiental competente, y habilitar un espacio alternativo en el que los estudiantes puedan recibir su formación en informática mientras se ejecuta dicho manejo;
- (iv) Cubrir de manera provisional el pozo de aguas residuales del patio central;
- (v) Garantizar, así sea de manera provisional, la disponibilidad de baterías sanitarias funcionales y suficientes para la población estudiantil.

Las restricciones de acceso previstas en los numerales (i) y (ii) deberán adoptarse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia. Las demás medidas deberán cumplirse en un término máximo de treinta (30) días calendario.

Dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al vencimiento de este último término, la Secretaría de Educación de Cartagena remitirá al Juzgado Noveno Civil Municipal de Cartagena un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

Cuarto. **ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Secretaría de Educación de Cartagena y a la Institución Educativa Mercedes Ábrego que, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación Nacional, elaboren un plan de acción integral para la intervención de la infraestructura de la Institución Educativa Mercedes Ábrego. Este plan deberá iniciar con una fase diagnóstica donde, a partir de los estudios y pruebas técnicas, se establezcan las medidas necesarias para superar las deficiencias de la infraestructura escolar de toda la Institución Educativa. El diagnóstico deberá elaborarse dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la notificación de esta providencia.

A partir de este diagnóstico, la Secretaría de Educación de Cartagena y la Institución Educativa Mercedes Ábrego deberán establecer las medidas concretas y definir un cronograma de implementación, que incluya los plazos y los responsables de cada medida. Este plan deberá articular las medidas de

mediano y largo plazo dirigidas a atender la integridad de la infraestructura escolar. En todo caso, el plan deberá contemplar la sustitución de la cubierta de asbesto de la biblioteca y de los demás elementos que lo contengan, de conformidad con la Ley 1968 de 2019 y los protocolos de manejo seguro aplicables, y deberá considerar los aportes estudiantiles recogidos en cumplimiento de la orden quinta de esta providencia.

La ejecución del plan no podrá superar los dieciocho (18) meses contados a partir de la notificación de esta providencia. Cualquier ampliación de este término deberá solicitarse y justificarse previamente ante el juez de primera instancia.

Quinto. **INVITAR**, por medio de la Personería Distrital de Cartagena de Indias, a los estudiantes que integran el gobierno escolar de la Institución Educativa – en particular, al Consejo de estudiantes–, así como al personero o personera estudiantil, a que, de manera activa y libre, expongan sus expectativas y propuestas sobre las mejoras en la infraestructura escolar y el impacto que las condiciones de los espacios educativos tienen en su experiencia escolar y su cotidianidad en el colegio. Para tal efecto, ORDENAR a la rectoría de la Institución Educativa Mercedes Ábrego que facilite los espacios, tiempos y medios necesarios para la realización de este ejercicio. El Consejo de estudiantes y la Personería estudiantil, con apoyo de la Personería Distrital de Cartagena de Indias, remitirá la recopilación de estas opiniones a la rectoría de la institución Mercedes Ábrego y a la Secretaría de Educación de Cartagena dentro de los 5 días siguientes a su recopilación. La falta de remisión de estas opiniones no suspende ni condiciona el cumplimiento de las demás órdenes de esta providencia.

2. Órdenes complejas orientadas a la protección de la dimensión objetiva del derecho a la educación, en materia de infraestructura escolar

2.1. Sistema de información y diagnóstico sobre el estado de la infraestructura escolar

Sexto. **ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio de Educación Nacional que diseñe e implemente un sistema de información y diagnóstico sobre el estado de la infraestructura escolar oficial del país, que deberá desarrollarse en las siguientes fases:

(i) *Consolidación y depuración de la información existente.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en el CONPES 4181 de 2026 y de manera articulada con las entidades territoriales certificadas y no certificadas, los rectores de las instituciones educativas oficiales y las demás autoridades competentes, adoptará una metodología unificada para el levantamiento y

la actualización de la información sobre las condiciones físicas, funcionales, estructurales y de accesibilidad de las instituciones educativas oficiales del país. Con base en esa metodología, identificará los vacíos existentes y recolectará la información faltante. A partir de ello, consolidará y depurará la información disponible.

El Ministerio deberá recabar información, al menos, sobre los siguientes aspectos: (a) una estimación de los costos requeridos para superar el déficit; (b) una evaluación sobre la suficiencia o insuficiencia de las fuentes de financiación disponibles frente a las circunstancias identificadas en la construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura escolar; (c) las dificultades de seguimiento y fiscalización de la ejecución de los recursos ya destinados a este fin; (d) la identificación de las posibles modificaciones normativas necesarias para asegurar el mantenimiento adecuado de la infraestructura educativa oficial; y (e) una evaluación de alternativas de política pública, incluyendo un análisis de las necesidades de infraestructura requeridas para garantizar los estándares de accesibilidad y calidad del derecho fundamental a la educación.

(ii) *Diseño del sistema de información unificado.* Con base en los insumos obtenidos en la fase anterior, dentro de los tres (3) meses siguientes –es decir, a más tardar a los nueve (9) meses contados desde la notificación de esta providencia–, el Ministerio deberá diseñar un sistema de información unificado y actualizado sobre infraestructura educativa que permita conocer posibles causas del deterioro del plantel de las instituciones educativas, así como hacer seguimiento del estado de los espacios educativos y establecer las vías de atención o superación de estas deficiencias. Este sistema de información tiene la finalidad de ser una herramienta que le permita al Estado conocer, con certeza y de manera actualizada, en qué estado se encuentra la infraestructura educativa oficial del país. El diseño deberá llevarse a cabo a la luz de un enfoque diferencial y de derechos, visibilizar las diferencias territoriales y prever los parámetros que permitan su actualización periódica.

2.2. Medidas de mediano plazo

Séptimo. **ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio de Educación Nacional que establezca mecanismos de articulación permanente con las entidades territoriales certificadas y no certificadas para el seguimiento del estado de la infraestructura educativa oficial, con el objetivo de facilitar la identificación de las sedes que requieren atención prioritaria, clasificar las deficiencias según su gravedad y urgencia, orientar las decisiones de planeación e identificar las fuentes de financiación disponibles para los proyectos de infraestructura educativa.

Estos mecanismos de articulación deberán definirse en un plazo de dos (2) meses, contados a partir del lanzamiento del sistema de información mencionado –once (11) meses desde la notificación de esta providencia– y su elaboración deberá hacerse a la luz de un enfoque de derechos humanos y visibilizar las diferencias territoriales.

2.3. Medidas de largo plazo

Octavo. **ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio de Educación Nacional que, con fundamento en los insumos recabados dentro del cumplimiento de las órdenes previas, actualice la política pública en materia de infraestructura escolar, de manera que satisfaga los estándares constitucionales del derecho fundamental a la educación. Esta actualización de la política deberá incluir, además de lo que disponga el Ministerio, (i) un plan en materia de sismorresistencia para las instituciones educativas oficiales, de conformidad con la Ley 400 de 1997, el Decreto 926 de 2010 (NSR-10) y la NTC 6705 de 2023 y (ii) medidas orientadas a la sustitución definitiva de los techos y demás elementos de asbesto en las instituciones educativas oficiales, a la luz del artículo 3 de la Ley 1968 de 2019.

La actualización de la política deberá realizarse en un plazo máximo de nueve (9) meses, contados a partir de la culminación del lanzamiento del sistema de información al que se refiere la orden sexta –es decir, dieciocho (18) meses contados a partir de la notificación de esta providencia–.

Noveno. **ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio de Educación Nacional que, con el acompañamiento de la Delegada para asuntos constitucionales de la Defensoría del Pueblo, propicie, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un espacio de participación de los estudiantes a nivel nacional, a través de encuestas o el método que considere más eficiente en el marco de su autonomía, con el fin de conocer sus necesidades y expectativas en materia de infraestructura educativa. La finalidad de este espacio es asegurar que la voz de los estudiantes, como agentes centrales del proceso educativo, esté presente, siempre dirigiendo su intervención hacia los problemas específicos de infraestructura. Los resultados de este ejercicio deberán ser considerados y proyectarse en el sistema de información y la actualización de la política pública de infraestructura escolar.

3. Órdenes complementarias para el seguimiento y la implementación de las medidas sobre infraestructura escolar

Décimo. **ORDENAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Cartagena y a la Institución Educativa Mercedes Ábrego que remitan al Juzgado Noveno Civil Municipal de Cartagena informes semestrales de avance sobre el cumplimiento del cronograma del plan de acción y sobre el estado de ejecución de las obras de la Institución Educativa a las que se refiere la orden cuarta. Estos informes tienen la finalidad de facilitar el seguimiento y verificar el cumplimiento de las órdenes que se adoptaron para el caso concreto. Los informes deberán contener, como mínimo, una relación de las medidas concretas adoptadas durante el periodo, una reseña de las actuaciones pendientes y sus responsables, así como las novedades del estado de la infraestructura de la Institución Educativa. Los informes semestrales deberán presentarse a los seis (6), doce (12) y dieciocho (18) meses contados a partir de la notificación de la sentencia.

Décimo primero. **ORDENAR** al Ministerio de Educación Nacional que, dentro del año siguiente a la notificación de esta providencia, presente un informe sobre los datos obtenidos en materia de infraestructura escolar del país al Juzgado Noveno Civil Municipal de Cartagena y a la Delegada para asuntos constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

Décimo segundo. **EXHORTAR**, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales, con fundamento en el sistema de información y el estudio técnico al que se refiere la orden sexta, así como los resultados de la actualización de las estrategias de articulación a las que se refiere la orden séptima y la política pública referida en la orden octava, evalúe las necesidades en materia de infraestructura y expida las leyes necesarias para garantizar la construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura escolar en el territorio colombiano, en el marco de la Ley 715 del 2001 y demás normas aplicables.

Décimo tercero. **INSTAR** a la Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto, creada por el artículo 6 de la Ley 1968 de 2019, para que haga seguimiento a las órdenes contenidas en esta sentencia que estén relacionadas con materias de su competencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte recordó que la educación tiene una doble dimensión –derecho y servicio público con función social–. En ese contexto, precisó que la infraestructura escolar adecuada es una condición material del derecho fundamental a la educación. Por lo tanto, resaltó que la ausencia de instalaciones que satisfagan condiciones mínimas de seguridad, salubridad y

habitabilidad constituyen un desconocimiento del derecho fundamental a la educación, a pesar de que el servicio se preste formalmente.

A partir de estas premisas, la Corte reiteró que la infraestructura física no es un elemento accesorio del derecho a la educación, sino una condición material de su ejercicio efectivo.

En el caso concreto, la Sala encontró acreditadas cinco deficiencias en la Institución Educativa Mercedes Ábrego de Cartagena: el mal estado de las instalaciones sanitarias; un pozo de aguas estancadas en el patio; un riesgo en la estructura del quiosco; una cubierta de asbesto en la biblioteca y la presencia de murciélagos en las aulas de informática. Así las cosas, concluyó que estas fallas vulneraban no solo la educación, sino también la salud, la vida, la igualdad y la integridad personal de los NNA estudiantes.

Ahora bien, la Corte encontró que las deficiencias de la infraestructura educativa no son una particularidad exclusiva de esta institución educativa. En esa línea, identificó que la infraestructura educativa oficial en Colombia presenta insuficiencias estructurales en cantidad, distribución territorial y pertinencia funcional. Estas limitaciones se presentan de manera diferenciada en el territorio nacional y están asociadas, entre otras, con la distribución histórica de la inversión en materia de infraestructura escolar. A partir del proceso participativo, la Corte tuvo conocimiento de que la Nación no cuenta con una herramienta que le permita al Ministerio de Educación conocer o hacer seguimiento al estado de la infraestructura escolar, pues solo conoce la información reportada por las entidades territoriales.

Por lo anterior, la Corte consideró imprescindible avanzar consideraciones sobre la dimensión objetiva del derecho. Es decir, adoptar medidas para una infraestructura segura, adecuada y digna para los niños, niñas y adolescentes.

Así pues, la Sala Plena ordenó medidas de ajuste y actualización de la política pública para el mejoramiento de la infraestructura educativa, más allá del caso. En concreto, para impulsar estrategias que aporten al avance de una solución en materia de infraestructura escolar, la Corte le ordenó al Ministerio de Educación construir un sistema de información nacional unificado y un diagnóstico sobre el estado de la infraestructura escolar. Además, le ordenó diseñar mecanismos de seguimiento y articulación con las entidades territoriales –certificadas y no certificadas–. También le ordenó llevar a cabo una actualización de la política pública en materia de infraestructura escolar.

Finalmente, la Corte exhortó al Congreso de la República para que, a partir de los insumos que le remita el Ministerio de Educación, evalúe la adopción de medidas de financiación específicas para el mantenimiento de la infraestructura educativa del país. Por último, la Corte consideró relevante

propiciar espacios de participación reales y abiertos para los NNA. Por lo tanto, dictó órdenes en el caso concreto y en el diseño de la actualización de la política pública para que las autoridades faciliten ejercicios de participación de los NNA, en el que se reconozca la agencia de los estudiantes como núcleo de la comunidad educativa.



Paola Andrea Meneses Mosquera
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia