COMUNICADO 32

14 y 15 de octubre de 2026

El comunicado 32 contiene siete decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-333/26: La Corte Constitucional estableció que las personas naturales empleadoras también podrán acceder a la deducción del impuesto de renta por pagos destinados a becas y créditos condonables para la educación de sus trabajadores prevista en el literal a) del artículo 107-2 del Estatuto Tributario.

Sentencia SU-334/26: La Corte Constitucional amparó los derechos del exmagistrado Gaona Cruz y de sus familiares por las piezas promocionales de la obra que presentaron la película Noviembre como la verdad de lo ocurrido en el Palacio de Justicia. La película, como obra de ficción, está protegida por la libertad de expresión artística y no puede ser modificada por orden judicial.

Sentencia C-335/26: La Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del inciso primero (parcial) del artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública" en relación con los cargos por configuración de una omisión legislativa relativa y violación de los artículos 1, 13 y 48 de la Constitución, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Sentencia C-336/26: La Corte Constitucional declaró inexequible el literal c) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989 que prevé la "vejez extrema" como causa legal del sacrificio animal.

Sentencia C-338/26: La Corte resolvió estarse a lo resuelto en las sentencias c-374 de 2025 y c-312 de 2026 respecto de los cargos examinados contra la ley 2385 de 2024. asimismo, se inhibió de pronunciarse sobre el cargo por omisión del análisis de impacto fiscal contra el artículo 6 original, por sustracción de materia

Sentencia C-339/26: La Corte Constitucional declaró exequible, con condicionamientos, el Decreto Legislativo 245 del 12 de marzo de 2026, que autorizó al DPS para entregar, de manera extraordinaria y transitoria, transferencias monetarias, apoyos de atención alimentaria y agua segura y apoyos para la recuperación básica de unidades productivas a los hogares damnificados, y fijó reglas excepcionales de focalización, control, financiación y protección de esos recursos.

Sentencia C-340/26: La Corte Constitucional declaró exequible el decreto legislativo mediante el cual se implementaron medidas excepcionales en materia de agua y saneamiento básico con ocasión de la emergencia climática que tuvo lugar a inicios de este año e impactó a más de 181 municipios del país.

Sentencia C-333/26 (14 de octubre)
M.P. Juan Carlos Cortés González
Expediente: D-16895

Personas naturales empleadoras también podrán acceder a la deducción del impuesto de renta por pagos destinados a becas y créditos condonables para la educación de sus trabajadores prevista en el literal a) del artículo 107-2 del Estatuto Tributario

El beneficio operará a partir del período gravable siguiente al de la notificación de esta sentencia y el Gobierno nacional habrá de reglamentar su operatividad.

1. Normas demandadas

"**LEY 1819 DE 2016**
(diciembre 29)

Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016

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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:
[…]

ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 46 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 46. Apoyos económicos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional. Son ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, los apoyos económicos no reembolsables o condonados, entregados por el Estado o financiados con recursos públicos, para financiar programas educativos".

"**LEY 2010 DE 2019**
(diciembre 27)

Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre de 2019

Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

[…]

ARTÍCULO 87. Adiciónese el artículo 107-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 107-2. Deducciones por contribuciones a educación de los empleados. Las siguientes deducciones serán aceptadas fiscalmente siempre y cuando se encuentren debidamente soportadas:

a) Los pagos destinados a programas de becas de estudios totales o parciales y de créditos condonables para educación, establecidos por las personas jurídicas en beneficio de sus empleados o de los miembros del núcleo familiar del trabajador; […]".

2. Decisión

PRIMERO. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la expresión "por el Estado o financiados con recursos públicos", contenida en el artículo 11 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 46 del Estatuto Tributario, por ineptitud sustantiva de la demanda.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "por las personas jurídicas", contenida en el literal a) del artículo 107-2 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 87 de la Ley 2010 de 2019, por el cargo analizado en relación con los principios de igualdad y equidad tributaria, en el entendido de que la deducción allí prevista también se extiende a los empleadores personas naturales. Los efectos de este condicionamiento operarán a partir del período gravable siguiente al de la notificación de esta sentencia.

TERCERO. **EXHORTAR** al Gobierno Nacional para que, en ejercicio de su potestad reglamentaria, adecúe la reglamentación del literal a) del artículo 107-2 del Estatuto Tributario (Decreto 1625 de 2016, modificado por el Decreto 1013 de 2020) a los empleadores personas naturales, sin que la eficacia del condicionamiento dispuesto en el numeral anterior esté supeditada a la expedición de dicha reglamentación.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional conoció la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 11 (parcial) de la Ley 1819 de 2016 y 87 (parcial) de la Ley 2010 de 2019[1] que establecen, respectivamente: (i) que son ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional, los apoyos económicos no reembolsables o condonados, entregados por el Estado o financiados con recursos públicos, para financiar programas educativos; y (ii) que son deducibles fiscalmente los pagos destinados a programas de becas de estudios totales o parciales y de créditos condonables para educación, establecidos por las personas jurídicas en beneficio de sus empleados o de los miembros del núcleo familiar del trabajador.

La demanda sostuvo que las expresiones acusadas vulneran los principios de igualdad y equidad tributaria (arts. 13, 95.9 y 363 C.P.), así como el derecho a la educación, por excluir (i) a los beneficiarios de apoyos educativos de origen privado y (ii) a los empleadores personas naturales, respectivamente.

---

[1] Que modificaron y adicionaron los artículos 46 y 107-2 del Estatuto Tributario, respectivamente.

En primer lugar, la Corte Constitucional estableció que, en relación con el cargo formulado contra el artículo 11 de la Ley 1819 de 2016, la demanda no cumplió los presupuestos argumentativos de especificidad y suficiencia, por lo que se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo.

Respecto del cargo planteado contra la expresión "por las personas jurídicas" del artículo 87 de la Ley 2010 de 2019, la Sala identificó el siguiente problema jurídico: ¿desconoce la norma acusada los principios de igualdad y equidad tributaria, según lo previsto en los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución, por excluir a los empleadores personas naturales de la deducción tributaria prevista únicamente para las personas jurídicas que otorgan apoyos educativos a sus trabajadores y a las familias de estos?

Para resolver el caso, la Corte Constitucional reiteró las reglas y subreglas jurisprudenciales sobre (i) el amplio margen de configuración legislativa en materia de beneficios tributarios, (ii) los principios de igualdad y de equidad tributaria, (iii) la metodología para examinar dichos principios, y (iv) el derecho a la educación.

En este punto, la Sala encontró que la finalidad que tuvo el legislador para implementar la medida analizada fue la de promover la educación de los trabajadores de las empresas.

Con base en lo anterior, la Sala encontró que los grupos identificados en la demanda resultaban comparables. De una parte, están los empleadores personas jurídicas beneficiarios de la medida y que contribuyen al fomento de la educación de sus trabajadores y, de otra, están los empleadores personas naturales, que también contribuyen al fomento de la educación de sus empleados, en los términos de la norma acusada, pero no acceden al beneficio tributario. El criterio de comparación es la condición común de empleador y el gasto educativo que comparten. Se evidenció a continuación que la norma otorga un trato diferente a ambos grupos, pues reserva la deducción a los empleadores personas jurídicas.

Luego, la Sala aplicó un juicio de intensidad leve para evaluar si la medida diferenciadora de beneficiarios era válida, regla general en materia tributaria. En relación con la finalidad de la medida, encontró que no estaba prohibida por la Constitución y que, por el contrario, tenía sustento en su artículo 67. Sin embargo, se advirtió que el legislador no expresó por qué la deducción debía aplicar solo para las personas jurídicas ni por qué se excluía de sus efectos a los empleadores personas naturales.

En el siguiente paso de análisis, la Sala Plena consideró que la exclusión de los empleadores personas naturales no era un medio potencialmente

adecuado para alcanzar la finalidad identificada. Esto, por cuanto privar de la deducción a quienes tienen la misma condición de empleadores y realizan la misma erogación, con idéntico propósito y en favor del mismo tipo de beneficiarios educativos, no contribuye en grado alguno al fin perseguido. Por el contrario, priva del estímulo a un amplio grupo de empleadores que decidan apoyar a sus trabajadores, quienes tienen la misma necesidad de acceso a la educación que los contratados por personas jurídicas. En consecuencia, la expresión "por las personas jurídicas" no supera el juicio integrado de igualdad de intensidad leve.

Como remedio, la Sala descartó la declaratoria de inexequibilidad de la medida, puesto que el asunto analizado recaía sobre la exclusión de los empleadores personas naturales y no sobre la esencia misma de la deducción. Por tal razón, si bien no se trató de una omisión legislativa relativa, se estableció que la forma de remediar la desigualdad normativa y la inequidad tributaria era proferir una sentencia integradora que extienda el beneficio a los empleadores personas naturales. Lo anterior permite preservar la finalidad buscada por el legislador y corregir el trato desigual. En atención a la periodicidad del impuesto y a la seguridad jurídica, se dispuso que el condicionamiento opere a partir del período gravable siguiente al de la notificación de la sentencia, y se exhortó al Gobierno Nacional a adecuar la reglamentación, sin que la eficacia del condicionamiento dependa de ello.

4. Salvamentos parciales de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **Miguel Polo Rosero** salvaron parcialmente el voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** salvó parcialmente su voto en la presente decisión. Compartió la decisión inhibitoria que se adoptó frente al primer cargo propuesto en contra del artículo 11 (parcial) de la Ley 1819 de 2016. Sin embargo, discrepó de la determinación que se tomó ante el segundo cargo formulado contra del artículo 87 (parcial) de la Ley 2010 de 2019, que modificó el literal "a" del artículo 107-2 del Estatuto Tributario. Su diferencia en este punto recayó en considerar que el contenido demandado ha debido declararse exequible sin ningún condicionamiento.

Para el magistrado Ibáñez, la posición mayoritaria no reparó en identificar la finalidad de la medida a partir de los antecedentes legislativos que dieron lugar a la Ley 2010 de 2019. Estos demostraban con absoluta claridad que la finalidad remite a promover la educación de los trabajadores empleados por personas jurídicas. Así podía confirmarse con la proposición que en el

trámite legislativo introdujo la medida demandada y con el debate que se propuso frente a ella y la decisión adoptada por el legislador.

El magistrado Ibáñez recordó que la identificación de la finalidad de la norma exige del juez constitucional un análisis cuidadoso que debe basarse en las pruebas decretadas y debidamente recaudadas, las cuales deben valorarse por el Juez para con fundamento en ellas adoptar la decisión que en derecho constitucional corresponda. De lo contrario, el juez terminaría por asumir una tarea que solo le compete al legislador. Aunque en ciertos eventos el juez puede consultar el contexto de la disposición y surtir una valoración razonable de la finalidad que podría inspirarla, ello solo ocurre cuando la finalidad de la medida no es identificable a partir del trámite legislativo o con las pruebas que debidamente decretadas obren en el expediente. De ahí que si en el curso del proceso legislativo la finalidad se hace expresa, el juez está en el deber de atenerse a ella para efectos de juzgar su constitucionalidad.

A juicio del magistrado Ibáñez, la posición mayoritaria no consideró ese parámetro de valoración. Aunque en este caso, el proceso legislativo da cuenta exacta y concreta de la finalidad de la medida y de las razones que la fundamentaron, con prescindencia de lo anterior, la Corte resolvió construir el juicio sobre una premisa adoptada en el curso del proceso y con el agravante de que, al proceder en ese sentido, la mayoría sostuvo que el legislador no expresó las razones de la exclusión prevista en la medida.

El magistrado Ibáñez advirtió que el legislador sí se ocupó de explicar por qué la medida aplica a las personas jurídicas y no a las naturales. En efecto, señaló que la medida fue el resultado de la observación de un hecho social existente: que las empresas son las que ofrecen apoyos educativos a sus trabajadores, que estos se pueden encauzar en programas de responsabilidad social, que no reciben beneficios por esto y deberían recibirlos. Considerada la evidencia descrita, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, era forzoso concluir que la medida fue plenamente expuesta con su correspondiente justificación y ella fue debatida durante todo el proceso legislativo, y por esa razón no resultaba posible aceptar la tesis que defendió la mayoría en este punto.

El magistrado Ibáñez también discrepó de la valoración dada a la potencialidad del medio para alcanzar la finalidad. A su juicio, resulta razonable que, en aras de contribuir a promover la educación de los trabajadores de las personas jurídicas, se circunscriba a los empleadores personas jurídicas el beneficio de deducción por contribuciones a la educación. De manera que, el medio por el que optó el legislador se ofrece

como adecuado para alcanzar una finalidad que, como lo señaló la posición mayoritaria, no está prohibida por la Constitución Política.

Por último, el magistrado Ibáñez Najar expresó su oposición a la premisa de la que partió la Sala Plena según la cual no extender el beneficio tributario *sub judice* a las personas naturales impide la satisfacción del derecho a la educación de los trabajadores a su servicio. Esta apreciación desconoce lo que de manera uniforme ha dicho la Corte inclusive hasta el mes de septiembre de 2026, que los beneficios tributarios no son derechos. Por lo tanto, cuando se establecen para incentivar alguna conducta privada no se integran a la faceta prestacional de los derechos económicos, sociales, culturales o ambientales que podrían realizarse mediante la conducta incentivada. De modo que, aunque el legislador debe respetar los principios de universalidad y generalidad en la determinación de los beneficios tributarios, no tiene prohibido restringir su alcance, si tal restricción es razonable y proporcionada dentro del amplio margen de configuración normativa que la Constitución Política le reconoce al legislador ordinario en materia tributaria.

En definitiva, el magistrado Ibáñez consideró que la posición mayoritaria restringió de forma desproporcionada la libertad de configuración normativa del legislador y lo hizo variando sin razón ni causa alguna la jurisprudencia constitucional inclusive la más reciente adoptada en el mes inmediatamente anterior, lo que, de contera, genera inseguridad jurídica. Además, esto lo hizo a través de un escrutinio que superpuso indebidamente razones de conveniencia del juez constitucional a la finalidad explícita que adujo el legislador quien es el que en virtud de la potestad tributaria puede crear o modificar tributos, incentivos, exenciones, aminoraciones, etc. La finalidad fundada en la evidencia que arrojó el proceso trámite legislativo, que no se tuvo en cuenta, no contraría la Constitución Política y el medio escogido para lograrla sí resultaba potencialmente adecuado. Por estas razones el magistrado Ibáñez salvó su voto en esta decisión.

El magistrado **Miguel Polo Rosero** salvó parcialmente su voto. Si bien acompañó la decisión de inhibirse para pronunciarse frente a la primera acusación contra el artículo 46 del Estatuto Tributario, dado que, como lo indicó la Corte, no cumplía las condiciones mínimas para justificar un pronunciamiento de fondo; se apartó de lo resuelto respecto de declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*por las personas jurídicas*" del artículo 107-2, literal a), del mismo Estatuto Tributario, en el entendido de que la deducción allí prevista también se extiende a los empleadores personas naturales. Su desacuerdo se fundamentó en tres razones.

Primera. El magistrado **Polo Rosero** sostuvo que el cargo por la violación de los mandatos de igualdad y equidad tributaria (en su dimensión horizontal) no cumplía las condiciones básicas para justificar un pronunciamiento de fondo. A su juicio, la caracterización (i) de los grupos objeto de comparación y (ii) del criterio para realizar el contraste, no permitía identificar con precisión los rasgos relevantes para emprender un examen de igualdad. En este contexto, recordó que, en la sentencia C-121 de 2026, la Sala Plena había destacado que le correspondía al actor justificar adecuadamente la comparabilidad entre los contribuyentes y que, en caso de no proceder en esa dirección, se imponía una decisión inhibitoria. En su opinión, en este caso la Corte no disponía de todos los elementos de juicio para establecer si, en los términos de la demanda, *son comparables fáctica y jurídicamente dos sujetos* (persona jurídica y empleador persona natural), por el solo hecho de "*ser empleador*" y "*realizar los pagos*", previstos por la norma demandada. Tal afirmación genérica no satisfacía los mínimos argumentativos para dar por acreditada la comparabilidad propuesta, lo que demandaba, por razones de contención judicial y dada la prohibición del control oficioso, adoptar una resolución inhibitoria. Lejos de proceder en este sentido, la Sala Plena corrigió y perfiló los sujetos, hasta el punto de hacerlos comparables.

Segunda. Precisó que, si en gracia de discusión se aceptara que los grupos son comparables y, en consecuencia, que el legislador estableció un trato diferente entre sujetos iguales, debería concluirse que este se encuentra justificado. En este caso, la medida superaba el juicio de intensidad débil. El En efecto, además (i) de perseguir un fin constitucionalmente legítimo. consistente en promover la formalización empresarial y laboral, (ii) la medida acusada resultaba potencialmente adecuada para alcanzar tal objetivo, dado que, mediante la distinción, el legislador incentivaba la adopción de formas de organización a través del nacimiento de una persona jurídica.

En todo caso, si se admite que la finalidad de la medida, tal y como lo decidió la Sala, consiste en desarrollar el artículo 67 de la Constitución, sobre el derecho a la educación, también era necesario concluir que se superaba el estándar impuesto por un juicio de intensidad débil. Precisamente, más allá de que dicho propósito es compatible con la Constitución –tal y como lo reconoce la decisión–, la medida tenía la aptitud de impulsar a los empleadores, que han tomado la forma de personas jurídicas, para invertir en becas para la realización de estudios por parte de sus trabajadores. Asumir que una medida de esa naturaleza no es potencialmente adecuada parece imponer al legislador tributario, cuando adopta una exención, la obligación de extenderla a todos los supuestos que contribuyan a dicho fin.

Y ello, aseguró el magistrado, no resulta compatible con la naturaleza de este escrutinio. En efecto, el juicio débil tiene como propósito evaluar el

cumplimiento de las condiciones mínimas de racionalidad, esto es, que no sea una medida caprichosa o inmotivada y que, en algún grado, pueda considerarse fácticamente apta para alcanzar el propósito. La conclusión a la que arribó la Corte, exige del juicio débil más de aquello que este impone, cuando se trata de juzgar medidas comprendidas por el amplio margen de configuración del Congreso de la República.

Tercera. El magistrado **Polo Rosero** advirtió que la Corte debe ser especialmente cuidadosa en la ampliación de las exenciones tributarias. La extensión judicial de este tipo de medidas resulta problemática, no solo por el impacto que puede tener en la eficacia del sistema tributario y en los propósitos de recaudo que persigue en contextos de crisis fiscal, sino también porque, una decisión de esa naturaleza, debe reconocer que la exención no puede, en casos como el analizado, entenderse como si se tratara de un derecho y, por esa vía, afirmar que su ampliación está ordenada por la Constitución. En un país con una profunda crisis fiscal, con un déficit primario del 3,5% del PIB y una deuda pública del 60%, según cifras expuestas por el FMI, el juez constitucional debe ser especialmente riguroso, pues dentro de su deber también se encuentra el de velar por unas finanzas públicas sanas (CP art. 334).

Sentencia SU-334/26 (14 de octubre)
M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera
Expediente: T-11.944.807

La Corte Constitucional amparó los derechos del exmagistrado Gaona Cruz y de sus familiares por las piezas promocionales de la obra que presentaron la película Noviembre como la verdad de lo ocurrido en el Palacio de Justicia. La película, como obra de ficción, está protegida por la libertad de expresión artística y no puede ser modificada por orden judicial

1. Antecedentes

Hechos. Manuel Gaona Cruz fue magistrado y presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo con documentos oficiales, múltiples testimonios y el Informe de la Comisión de la Verdad de la Corte Suprema de Justicia aportados por los accionantes al expediente, fue secuestrado por miembros del M-19 y luego asesinado durante los hechos conocidos como la toma y retoma del Palacio de Justicia, en 1985.

El 6 de septiembre de 2025, en el Festival Internacional de Cine de Toronto se estrenó la película *Noviembre,* escrita y dirigida por Tomás Corredor Pulido

y producida por Burning S.A.S., Piano Producciones Cinematográficas SAPI de C.V., Vulcana Cinema, Tordenfilm AS y Natalia Reyes Gaitán. La obra recrea los hechos conocidos como la toma y la retoma del Palacio de Justicia y ha sido promocionada como una obra de ficción "basada" o "inspirada en hechos reales" que muestra la "verdad" de lo ocurrido. Una escena de la versión original de la película recrea una conversación que los magistrados y consejeros de Estado secuestrados por el M-19 presuntamente habrían tenido, en la que el personaje que representa a la exconsejera de Estado Aydée Anzola descarta a Manuel Gaona Cruz como posible emisario ante las Fuerzas Militares porque, según afirma, era "uña y mugre con estos terroristas", en alusión a miembros armados del M-19. La película se estrenó el 2 de octubre de 2025 en Colombia, acompañada de piezas promocionales y entrevistas en las que se aseguraba que era el resultado de una investigación sobre la historia en la que se basa.

Acción de tutela. El 1° de octubre de 2025, Ruth Marina Bejarano de Gaona, César Gabriel Gaona Bejarano y Ruth Juliana Gaona Bejarano presentaron una acción de tutela contra el director y las productoras de la película. Sostuvieron que la película *Noviembre* vulnera sus derechos y los de Manuel Gaona Cruz a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre, a la imagen, a la verdad y a la memoria histórica. En su criterio, el diálogo con la exconsejera de Estado atribuye una supuesta relación de complicidad del exmagistrado Manuel Gaona Cruz con los miembros armados del M-19, quienes, según afirman los accionantes, precisamente lo secuestraron, sometieron a tratos crueles e inhumanos y asesinaron de forma violenta y atroz. Asimismo, reprochan que la película retrate al magistrado como un hombre cobarde, pusilánime y aliado de los miembros del grupo armado M-19, lo cual es una caracterización totalmente contraria a los hechos históricos acreditados en investigaciones judiciales y administrativas, informes oficiales y testimonios directos. Por esa razón, consideraron que la difusión de la película no está amparada por la libertad de expresión y la creación artística, por lo que solicitaron suspender la exhibición de *Noviembre* y ordenar la adopción de medidas para eliminar o neutralizar la identificación de Manuel Gaona Cruz con el M-19, así como abstenerse de reproducir dicha asociación en obras futuras.

Decisiones de instancia. El 17 de octubre de 2025, el Juzgado 128 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. amparó, de manera transitoria, los derechos fundamentales de los accionantes. Consideró que, aunque es una obra de ficción, la película Noviembre constituye un intento de reconstrucción histórica que atenta contra la memoria colectiva, distorsionando y vulnerando la honra, la dignidad y la imagen post mortem del exmagistrado Gaona y de sus familiares. En consecuencia, ordenó a Burning S.A.S que, entre otros: (i) incorpore, al inicio

y al final de la obra, un *disclaimer* donde advierta que la obra es una "ficción basada en hechos reales, cualquier semejanza no implica afirmación histórica", (ii) incluya esa nota aclaratoria en todas las piezas promocionales y (iii) de ser posible, suprima la frase expresada por la Consejera de Estado en la que dice: "(…) Ni usted, Gaona, que es uña y mugre con estos terroristas (…)". La sociedad Burning S.A.S. y los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia. El 1.º de diciembre de 2025, el Juzgado 016 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá confirmó parcialmente el fallo de primera instancia. Con todo, el juzgado resolvió modificar algunas de las órdenes de primera instancia.

2. Decisión

PRIMERO. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del 1° de diciembre de 2025, proferida por el Juzgado 016 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó parcialmente la sentencia del 17 de octubre de 2025, proferida por el Juzgado 128 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C., que concedió el amparo. En consecuencia, **AMPARAR** de manera definitiva los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre y a la faceta individual del derecho a la verdad y a la memoria histórica del exmagistrado Manuel Gaona Cruz y de sus familiares, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. NEGAR el amparo de los derechos a la propia imagen –en su faceta *iusfundamental*– y a la intimidad personal y familiar, así como de la faceta colectiva del derecho a la verdad y a la memoria histórica, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. CONFIRMAR la orden proferida en la sentencia del 1° de diciembre de 2025, dictada por el Juzgado 016 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que exigió a los accionados incluir un aviso aclaratorio según el cual la película *Noviembre* "es una obra de ficción inspirada en hechos reales. Los eventos y diálogos no constituyen afirmaciones históricas sobre personas reales".

CUARTO. REVOCAR las demás órdenes impartidas en la sentencia del 1° de diciembre de 2025, proferida por el Juzgado 016 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, así como la orden de suprimir la frase cuestionada contenida en la sentencia del 17 de octubre de 2025, proferida por el Juzgado 128 Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D.C. En todo caso, los accionados podrán, si así lo deciden, mantener la versión modificada del diálogo que inicia en el minuto 49:07 de la película *Noviembre*.

QUINTO. ORDENAR a Tomás Corredor Pulido y a Burning S.A.S. que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, publiquen, en medios equivalentes a los utilizados para promocionar la película *Noviembre*, disculpas públicas dirigidas a los accionantes, en las que reconozcan que las piezas publicitarias de las película, difundidas en medios de comunicación y redes sociales, según las cuales la película muestra la verdad de lo ocurrido, vulneraron los derechos a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre y a la verdad, en la faceta individual, del exmagistrado Gaona Cruz y de sus familiares.

SEXTO. DESVINCULAR del trámite de tutela al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, al Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía, a la Dirección Nacional de Derecho de Autor y a la Personería de Bogotá D.C.

SÉPTIMO. Por medio de la Secretaría General, LIBRAR las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena advirtió que, para determinar si los accionados vulneraron los derechos del exmagistrado Gaona Cruz y sus familiares, debía analizar por separado (i) la película *Noviembre* propiamente dicha y (ii) sus piezas promocionales.

En criterio de la Corte, la publicación de la película no vulneró los derechos del exmagistrado ni de sus familiares accionantes. La Corte consideró que la película *Noviembre* constituye un discurso especialmente protegido, dado que (a) es una manifestación de la libertad de expresión artística; (b) versa sobre asuntos de interés público; y (c) se refiere a las actuaciones públicas del exmagistrado Gaona Cruz, quien era presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en 1985, cuando se produjeron los hechos conocidos como la toma y la retoma del Palacio de Justicia. La especial protección de la obra supone que la película *Noviembre* estaba cubierta por las presunciones de cobertura y prevalencia, y que cualquier restricción a su publicación y difusión debía ser excepcional y solo era procedente si se acreditaba que su publicación vulneraba de forma abiertamente desproporcionada los derechos de terceros.

La Corte encontró que la película *Noviembre*, en sí misma, no afectaba de forma desproporcionada los derechos de Manuel Gaona Cruz y sus

familiares. Esto, al tratarse de una obra de ficción que, si bien está inspirada o basada en hechos reales, no tiene una finalidad predominantemente informativa. En este sentido, dijo la Sala Plena, los diálogos son interpretados por la audiencia como ficción —no como afirmaciones de hecho—. En particular, la Corte resaltó que, para un espectador medio, la escena reprochada por los accionantes, en la que se señalaba al exmagistrado Gaona como colaborador o como alguien con una relación cercana con el M-19, no se interpretaba como una imputación fáctica ni como una aseveración de hecho, sino como un diálogo ficcional. Por ello, las cargas de veracidad e imparcialidad no resultan aplicables, y de su publicación no puede derivarse una imputación deshonrosa que afecte los derechos del exmagistrado Gaona Cruz ni los de sus familiares. Además, la Corte resaltó que la Constitución Política permite que las producciones inspiradas o basadas en hechos reales desarrollen historias más allá de la realidad, mediante interpretaciones, conjeturas y representaciones fruto de la imaginación del autor, que no guardan una relación fidedigna con los hechos reconstruidos.

En contraste, la Sala Plena concluyó que las piezas publicitarias de la película, publicadas por los accionados en redes sociales, sí vulneraron los derechos fundamentales del exmagistrado Gaona Cruz y de sus familiares accionantes. La Corte precisó que, a diferencia de la película, las piezas promocionales no estaban amparadas por la libertad de expresión artística y su publicación estaba sujeta a otras cargas, deberes y responsabilidades, tales como la prohibición de publicar publicidad engañosa o que induzca a error. La Corte encontró, sin embargo, que las piezas promocionales no cumplieron con esta carga, dado que presentaban la película *Noviembre* como una representación de la "verdad" sobre lo ocurrido durante la toma y la retoma del Palacio de Justicia. Esto generaba confusión e inducía error a la audiencia sobre la naturaleza de la obra y, en concreto, sobre las afirmaciones hechas en la escena cuestionada en la tutela. La Corte resaltó que la conducta de los accionados en este punto fue contradictoria. Esto, porque pese a que en la tutela alegaban que la película y la escena eran ficción, en las piezas publicitarias sugerían lo contrario: que la película mostraba la "verdad" de lo ocurrido. Esta conducta contradictoria, dijo la Corte, generaba un injustificado manto de duda sobre la relación del magistrado Gaona Cruz con el M-19, lo que vulneraba sus derechos y los de su familia.

Por último, la Sala Plena encontró que las accionadas no vulneraron los derechos a la propia imagen –en su faceta *iusfundamental*– y a la intimidad personal y familiar. Esto, porque el uso de la imagen del exmagistrado Gaona Cruz no estaba prohibido por la Constitución, en atención a su condición de figura pública y, además, la película no divulgó aspectos de

su vida íntima ni familiar. Por otra parte, la Corte resaltó que, pese a que la película presentara una versión de los hechos ocurridos en la toma y retoma del Palacio de Justicia que pudiera resultar chocante para ciertas personas o sectores sociales, no afectaba la faceta colectiva del derecho a la memoria histórica. La Sala Plena resaltó que la protección de la memoria histórica se garantiza mediante la posibilidad de que la sociedad conozca, contraste y discuta distintas fuentes y perspectivas sobre acontecimientos que, como la toma y retoma del Palacio de Justicia, tienen relevancia nacional y admiten lecturas diversas. Una conclusión distinta debilitaría profundamente el debate público, desincentivaría proyectos de memoria histórica extrajudiciales y supondría atribuir al juez constitucional la función de determinar cuál representación artística de un acontecimiento histórico es la correcta, lo cual está prohibido por la Constitución Política.

Órdenes y remedios. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena resolvió confirmar parcialmente los fallos de instancia y amparar, de manera definitiva, los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre y a la faceta individual del derecho a la verdad y a la memoria histórica del exmagistrado Manuel Gaona Cruz y de sus familiares. En contraste, negó el amparo de los derechos a la propia imagen y a la intimidad personal y familiar, así como de la faceta colectiva del derecho a la verdad y a la memoria histórica. Por otra parte, la Corte (i) mantuvo el aviso aclaratorio ordenado por el juez de segunda instancia, según el cual la película *Noviembre* es una "obra de ficción inspirada en hechos reales y sus eventos y diálogos no constituyen afirmaciones históricas sobre personas reales", pero (ii) revocó, entre otras, la orden proferida en primera instancia que exigía a los accionados modificar o eliminar la escena cuestionada en la tutela. Esto último, en el entendido de que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las obras de arte constituyen una "unidad inescindible". Por esta razón, no es posible diseccionar su contenido mediante una orden de un juez o de cualquier otra autoridad pública. La modificación de una película de ficción, dijo la Corte, constituye una forma de censura, así como una intervención injustificada y manifiestamente desproporcionada en la libertad de expresión artística, lo cual está prohibido por la Constitución Política.

Por último, la Sala Plena ordenó al director Tomás Corredor Pulido y a la productora Burning S.A.S. que ofrecieran disculpas públicas a la familia del exmagistrado, en medios equivalentes a los utilizados para promocionar la película, exclusivamente por la publicación de las piezas publicitarias que la presentaron como una representación que mostraba la "verdad" de lo

ocurrido en los hechos conocidos como la toma y la retoma del Palacio de Justicia[2].

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **Vladimir Fernández Andrade** y **Héctor Alfonso Carvajal Londoño** salvaron el voto. La magistrada **Natalia Ángel Cabo**, por su parte, salvó su voto parcialmente. A su vez, la magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera**, así como los magistrados **Carlos Camargo Assis** y **Jorge Enrique Ibáñez Najar**, aclararon su voto.

La magistrada **Ángel Cabo** salvó parcialmente su voto. Inició por celebrar que la mayoría de la Corte haya desistido de transitar una ruta muy compleja en términos de garantía de la libertad de expresión y de respeto a los precedentes de esta Corte: la de intervenir el contenido de una obra artística, como lo hicieron los jueces de instancia, y exigir estándares de veracidad e imparcialidad a obras de ficción basadas en hechos reales. Como insistió, la expresión artística es un discurso altamente protegido, y mal hacen los jueces en tratar de eliminar apartes de obras creativas. La magistrada Ángel recordó lo dicho por la Corte desde 1995, en el sentido de que al juez de tutela no le corresponde convertirse en un crítico de la creación intelectual, y mucho menos obligar a un autor a reescribir su obra conforme a la visión del juzgador[3].

La magistrada Ángel acompañó, sin embargo, el resolutivo que incluye una advertencia inicial en la película para señalar que se trata de una obra de ficción basada en hechos reales, como un mecanismo proporcional capaz de conciliar los derechos en tensión en este caso: el propósito de preservar el buen nombre de un magistrado que fue víctima de uno de los hechos más dolorosos de nuestra historia, y la protección de la libertad de expresión en sus distintas dimensiones. Para la magistrada Ángel, el aviso aclara al público la naturaleza de la obra sin sacrificar su contenido.

La magistrada Ángel se apartó, en cambio, de la decisión de la mayoría de exigir que los accionados presenten disculpas públicas en las que reconozcan haber vulnerado los derechos a la dignidad humana, la honra, el buen nombre y la verdad del exmagistrado y de su familia. A su juicio, esta es una medida desproporcionada frente a lo que la Corte encontró reprochable: que, según la interpretación de la mayoría de la Sala Plena, la

---

2 La Sala Plena reconoció que, en cumplimiento del fallo de primera instancia, los accionados publicaron un comunicado en el que ofrecieron disculpas por la difusión de la película. Sin embargo, consideró que estas disculpas tenían un propósito distinto.

3 Corte Constitucional. Sentencia SU-056 de 1995.

campaña de expectativa sugería que la película mostraría "la verdad de lo ocurrido". Para la magistrada Ángel, esta orden tiene varios problemas.

Primero, con esta orden la Corte termina por calificar la obra que había decidido no calificar. Si la conclusión de la Sala fue que *Noviembre*, en cuanto obra de ficción, no vulneró por sí misma los derechos de la familia Gaona, y que la afectación de sus derechos se derivó de la publicidad, al ordenar las disculpas la Corte termina incidiendo, por una vía indirecta, sobre la valoración de la obra misma, precisamente aquello que había querido evitar. La disculpa pública le dice al espectador que lo que está viendo no es simplemente una obra de ficción, sino una obra que causó un agravio. Esto constituye una calificación de la obra, aunque la sentencia diga que no está haciendo tal valoración. Esto, a su juicio, es diferente a un aviso aclaratorio. Mientras el aviso simplemente informa que se trata de una obra de ficción y deja al público en libertad de pensar lo que quiera sobre ella, la disculpa sí interviene en la forma en que la gente debe percibir la película.

Segundo, la orden de disculpas puede comprometer, a su vez, la libertad de expresión y la libertad de conciencia. El artículo 18 de la Constitución dispone que nadie será obligado a actuar contra su conciencia. La libertad de expresión, por su parte, protege también la facultad de no expresarse, y en particular la de no ser forzado a adoptar como propio un mensaje ajeno. La orden aprobada obliga a los accionados a declarar, con sus propias palabras y en su propio nombre, que vulneraron la dignidad humana, la honra, el buen nombre y la verdad del exmagistrado. Es decir, los obliga a asumir públicamente como suya una calificación jurídica fundada en una decisión judicial.

Esto exigía, entonces, que la Corte evaluara también el impacto de su decisión sobre los derechos de los accionados. A juicio de la magistrada Ángel Cabo, la orden impartida no superaría un juicio de proporcionalidad. Antes de impartirla, la Corte debió preguntarse si la medida es razonable y necesaria para alcanzar la finalidad constitucional perseguida. La respuesta, a su juicio, es negativa. Como se ha insistido, la vulneración de derechos que la Sala encontró acreditada no se originó en la película, sino en la interpretación que hiciera la Corte de unas piezas publicitarias que, según la mayoría, presentaban la obra como "la verdad de lo ocurrido".

El remedio idóneo para un mensaje que puede inducir a error es aclararlo, y eso es exactamente lo que hace el aviso. Es decir, ya existe un mecanismo idóneo para evitar que la audiencia pueda entender que la película no es una obra de ficción. La magistrada recordó, además, que en la Sentencia SU-056 de 1995 la Sala Plena revocó una orden que obligaba a un escritor a

publicar una rectificación en los mismos medios en que había promocionado su libro. ¿Qué necesidad hay, entonces, de forzar una declaración a los creadores de una obra artística, más allá de generar un reproche público innecesario y que deja en entredicho la libertad de crear?

La magistrada Ángel Cabo cerró su salvamento parcial expresando su preocupación por el riesgo de que, caso a caso, se retroceda en la garantía de un derecho central para el desarrollo y ejercicio de las libertades individuales y el funcionamiento de la democracia, como lo es la libertad de expresión. Recordó que los retrocesos no siempre se manifiestan mediante actos explícitos de censura, sino que también pueden producirse a través de medidas que, como esta, parecen menores.

De otra parte, la magistrada **Meneses Mosquera** aclaró su voto. Si bien acompañó la decisión de amparar los derechos fundamentales de los accionantes, así como los resolutivos, consideró que, a diferencia de lo que concluyó la mayoría, la vulneración de los derechos del exmagistrado Gaona Cruz y sus familiares no se derivaba exclusivamente de las piezas promocionales de la obra. A juicio de la magistrada, la escena cuestionada en la tutela, en la que se atribuye al exmagistrado Manuel Gaona Cruz una relación de cercanía o incluso de complicidad con sus victimarios, era difamatoria y revictimizante. Según la magistrada, las piezas promocionales que presentaron la película como "la verdad" de lo ocurrido reforzaban esa percepción, pero no la crean: la falsa imputación de cercanía o complicidad entre el exmagistrado Gaona y miembros armados del M-19 estaba en la escena cuestionada en la tutela.

La magistrada Meneses reconoció que la película *Noviembre* es un discurso especialmente protegido por ser una manifestación de la libertad de expresión artística y recrear un episodio histórico de indiscutible interés público. Esto supone, como señaló la mayoría, que la película está cubierta por las presunciones de cobertura y prevalencia, y que cualquier restricción a su publicación y difusión debe ser excepcional. Sin embargo, según la magistrada Meneses, esto no implicaba que la libertad de expresión artística fuera absoluta. Ningún derecho lo es. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la libertad de expresión artística de los accionados, en este caso, tenía como límite infranqueable el respeto a los derechos de terceros y, en concreto, de las víctimas de los crímenes atroces ocurridos durante la toma y la retoma del Palacio de Justicia, quienes son sujetos de especial protección constitucional.

La magistrada Meneses consideró que los accionantes demostraron que, en este caso, los productores y el director de la película *Noviembre* excedieron los límites constitucionales de la libertad de expresión artística. Con base en

los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional, concluyó que la escena de la película denunciada en la tutela afecta de forma grave, injustificada e intensa los derechos fundamentales de los accionantes a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre, así como la faceta individual del derecho a la verdad y a la memoria histórica. La magistrada Meneses fundó esta conclusión en tres premisas:

1. El tipo de obra y el contenido de las expresiones. La magistrada recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, si bien las obras de arte son, por regla general, una "unidad inescindible", las películas de ficción inspiradas en hechos reales tienen una naturaleza híbrida y contienen diferentes tipos de expresión: las que son ficción y las que no lo son. Los límites aplicables y el grado de protección que la Constitución confiere a cada una de ellas son distintos. Por esta razón, la Corte ha reiterado que, bajo el pretexto del ejercicio del derecho a la creación artística, no es posible que el artista consigne en la obra "total o parcialmente una información que no sea veraz ni imparcial"[4]. De acuerdo con la magistrada Meneses, esto era lo que ocurría en este caso.

Si bien la película no era un documental, la mayor parte de su contenido guarda una estrecha relación con personajes reales y con hechos que efectivamente ocurrieron durante la toma y la retoma del Palacio de Justicia. Además, el tono narrativo o la mirada sobre los hechos no es satírico ni exagerado, ni intenta distanciarse de la realidad. En contraste, a lo largo de toda la película se presentan registros audiovisuales de archivo que refuerzan la cercanía de la historia con los hechos ocurridos. Esta conclusión se refuerza, además, con las piezas promocionales que, se reitera, han difundido la película como el resultado de un proceso investigativo serio que muestra la "verdad" de los hechos, con "lealtad" a la historia. Esta caracterización de la obra, señaló la magistrada, no implica que la película *Noviembre* pueda equipararse a un reportaje de periodismo de investigación, ni que pueda reducirse a una simple dramatización de la realidad. Sin embargo, sí implica que un espectador medio y razonable tiene una predisposición, por lo menos relativa, a tomar por cierto o verdadero el relato de los hechos presentado en la obra. En especial, de aquellos hechos esenciales para comprender las responsabilidades de los distintos actores, sus relaciones y los roles que desempeñaron.

En criterio de la magistrada, a la luz de este contexto, la escena en la que la exconsejera de Estado Aydée Anzola afirmaba que el exmagistrado tenía una relación cercana, o incluso de amistad, con el M-19 y, concretamente, con el comandante Almarales, se interpretaba por la audiencia como una

[4] Corte Constitucional, sentencia SU-056 de 1995. Reiterada en la sentencia T-242 de 2022.

aseveración o un hecho —no como una ficción—. No sólo por la cercanía de la película con la realidad y la identificabilidad de sus personajes con personas reales, sino también por la forma asertiva y categórica con que se formuló la acusación. Según la magistrada, estos elementos, examinados en conjunto, desvirtuaban la idea de que un espectador medio percibiera la escena como una simple ficción.

2. La falsedad de las afirmaciones. La magistrada reconoció que no era procedente aplicar a las películas inspiradas en hechos reales el estándar de veracidad exigible a otras expresiones de carácter informativo. Lo anterior, en atención a su naturaleza híbrida y al riesgo de que la aplicación de estas exigencias desnaturalizara la libertad creadora. Sin embargo, resaltó que, conforme a la jurisprudencia constitucional, las expresiones contenidas en obras de este tipo que fueron promocionadas como la "verdad" de lo ocurrido y, además, hicieran graves imputaciones con un intenso potencial dañino para las víctimas de hechos atroces debían contar con un sustento fáctico mínimo. La magistrada resaltó que este estándar básico de veracidad había sido reconocido por la Corte Constitucional y aplicado por otros tribunales internacionales y cortes extranjeras como una fórmula para armonizar la libertad de expresión artística con los derechos de terceros.

En criterio de la magistrada, el director y los productores de la película *Noviembre* no cumplieron con este estándar mínimo. Esto, dado que las pruebas aportadas por los accionantes señalaban que la responsabilidad de M-19 en el asesinato de Manuel Gaona Cruz era un hecho probado y corroborado por el Informe del Tribunal Especial de Instrucción Criminal, así como constatado en los Informes Preliminar y Final de la Comisión de la Verdad de la Corte Suprema de Justicia, conformada para esclarecer los hechos de la Toma del Palacio de Justicia. Estos informes indican que el magistrado Gaona Cruz fue secuestrado y posteriormente asesinado por miembros del M-19. La magistrada reconoció que, en el marco del trámite de tutela, no corresponde a la Corte determinar responsabilidades penales por los hechos ocurridos durante la toma y retoma del Palacio de Justicia, que aún son objeto de investigación y esclarecimiento. Sin embargo, resaltó que estos informes eran relevantes porque (i) fueron aportados como prueba por los accionantes y (ii) ni la productora ni el director de la película cuestionaron su contenido ni presentaron evidencia alguna de la supuesta relación de cercanía entre el exmagistrado Gaona Cruz y el M-19.

La magistrada reconoció que, por ser una figura pública, el exmagistrado Gaona Cruz estaba sujeto a un escrutinio mayor por parte de la ciudadanía y los artistas. Asimismo, resaltó que no podía evitarse que, en un dramatizado sobre el Palacio de Justicia, se formularan conjeturas sobre el papel que

desempeñó durante los hechos y sobre las conversaciones que pudo haber tenido con otros magistrados, miembros del M-19 o de la fuerza pública. Sin embargo, enfatizó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional de la Sala Plena, si las conjeturas eran percibidas por un espectador medio como hechos efectivamente ocurridos y, además, resultaban abiertamente lesivas para las víctimas de crímenes atroces, como el exmagistrado y sus familiares, debían contar con "un sustento razonable a partir de la información suministrada"[5]. En este caso, sin embargo, la afirmación presentada en la película, según la cual el exmagistrado era "uña y mugre con estos terroristas", no tenía sustento alguno y generaba un manto de duda injustificado sobre la relación de Manuel Gaona Cruz con miembros armados del M-19, quienes fueron sus victimarios.

3. La gravedad de las afirmaciones. La magistrada Meneses consideró que las aseveraciones de la escena denunciadas en la tutela afectaban de forma grave y abiertamente desproporcionada el patrimonio moral del exmagistrado Gaona Cruz y de sus familiares. Esto se debía, según la magistrada, a que la toma del Palacio de Justicia, el asesinato de magistrados, exconsejeros y funcionarios de la Corte Suprema de Justicia y los múltiples crímenes cometidos por miembros armados del M-19, son hechos que generan el máximo rechazo social. Por lo tanto, cualquier asociación de una persona con sus responsables afecta intensamente su reputación. La profunda lesividad de las expresiones denunciadas se agrava en este caso, pues los sujetos afectados son víctimas. En efecto, el magistrado Gaona Cruz fue secuestrado y posteriormente asesinado por el M-19. A juicio de la magistrada, negar a las víctimas su condición o ponerla en duda, al asociarlas con sus victimarios, es profundamente deshumanizante y denigrante, constituye una prolongación del crimen y revive injustificadamente el sufrimiento de sus familiares, lo cual viola de forma manifiesta su dignidad humana.

La magistrada Meneses concluyó que la afectación manifiestamente desproporcionada a los derechos a la dignidad humana, a la honra y al buen nombre, así como a la faceta individual del derecho a la verdad y a la memoria histórica, desvirtuaba las presunciones de prevalencia y de cobertura de la libertad de expresión en este caso. Enfatizó que el uso deliberado de las producciones cinematográficas y de la ficción como herramienta para mancillar la reputación de personas que, como Manuel Gaona Cruz, dedicaron su vida a la justicia, no solo choca abiertamente con las premisas en las que se funda la garantía constitucional de la libertad de expresión artística, sino que además desdibuja la reputación y estima social que el exmagistrado construyó en vida, con su arduo esfuerzo,

[5] Sentencia SU-1723 de 2000.

excelencia y ejemplar vocación de servicio. En este sentido, consideró que el amparo de los derechos en este caso debía fundarse no sólo en las piezas publicitarias, sino también en la violación derivada de la escena de la película denunciada en la tutela. Esto era esencial para proteger a cabalidad la memoria del exmagistrado Gaona Cruz y el recuerdo que sus familiares y la sociedad tienen de él, frente a la tergiversación injustificada y el daño injusto que la productora y el director causaron a su patrimonio moral.

El magistrado **Ibáñez Najar** aclaró su voto en la presente decisión. Acompañó el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre y a la faceta individual del derecho a la verdad y a la memoria histórica del exmagistrado Manuel Gaona Cruz y de sus familiares, así como la orden de presentar disculpas públicas por la forma en que se promocionó la película *Noviembre*. Sin embargo, consideró necesario ahondar en la relación entre la ficción y la verdad de lo ocurrido en el Palacio de Justicia los días 6 y 7 de noviembre de 1985.

En primer lugar, resaltó la manifiesta contradicción en la que con su película incurrieron los accionados. Aunque promocionaron y defendieron la película como una obra de ficción, también la presentaron al público como basada en hechos reales, fruto de una supuesta investigación rigurosa, con "*lealtad*" a la historia y capaz de mostrar "*la verdad de lo que ocurrió*". Para el magistrado Ibáñez Najar, empero, la película no se ajusta a los hechos reales ocurridos en Colombia el 6 y 7 de noviembre de 1985 con motivo de la toma y la ocupación y luego la recuperación -también por algunos llamada retoma- del Palacio de Justicia, ni refleja con fidelidad la historia. Esa promesa de fidelidad es, precisamente, la que lleva al espectador a tomar como ciertos los hechos que ve en pantalla, incluida la escena en la que se atribuye al exmagistrado Gaona Cruz una supuesta cercanía con el entonces grupo guerrillero M-19. Por esa razón, compartió que la promoción de la obra lesionó los derechos de los accionantes, lesión que también se da por el contenido de la obra misma pero que la Corte se abstuvo de reconocer y de ahí la necesidad de aclarar mi voto.

En segundo lugar, el magistrado Ibáñez Najar advirtió que, si bien sobre los hechos del Palacio de Justicia no se ha dicho toda la verdad, sí se ha avanzado de manera significativa en su esclarecimiento. A su juicio, hoy existe tanto una verdad judicial como una verdad histórica construidas, entre otras fuentes, a partir de:

i. Las investigaciones judiciales adelantadas inmediatamente ocurrieron los hechos, por jueces de instrucción criminal y el Tribunal Especial de Instrucción y, posteriormente, a partir de su creación por

la Fiscalía General de la Nación, así como por la verificación de la ocurrencia de los hechos por parte de los jueces ordinarios competentes, los tribunales superiores de distrito especial competentes y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

ii. Mas de medio centenar de procesos de responsabilidad fallados contra el Estado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, en los que se analizaron varios títulos de imputación.

iii. El proceso de responsabilidad internacional del Estado que culminó con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia* (2014).

iv. El Informe del Tribunal Especial de Instrucción (1986), el Libro Blanco 20 años del Holocausto del Palacio de Justicia (2005), los Informes Preliminar (2005) y Final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia (2010), así como la profusa bibliografía que ya existe sobre el tema.

Para el magistrado Ibáñez, esa verdad judicial e histórica que aun desgarra a la Rama Judicial y a la sociedad colombiana por el holocausto del Palacio de Justicia y que partió en dos la historia del Siglo XX en Colombia, no puede soslayarse y mucho menos desvirtuarse con una obra cuyo alcance tiene por pretexto ser de ficción, pero cuyo contenido -que se afirma que corresponde a la verdad de los hechos y a la fidelidad de la historia- no se ajusta a ella y por lo tanto no es fiel a la historia colombiana. Sobre lo poco o mucho que se ha alcanzado de verdad judicial e histórica, no es posible montar o construir una obra cuyas escenas están llenas de mentiras con el propósito de desvirtuarla o distorsionarla, aunque con el irreal argumento de basarse en hechos reales, que pretenden ser resultado de una investigación rigurosa. Ibañez recordó que la verdad en su dimensión pública es un bien colectivo y en su dimensión individual es el espacio en el que las víctimas dejan de ser invisibles.

En tercer lugar, el magistrado Ibáñez resaltó e insistió en que la toma del Palacio de Justicia no fue una acción audaz, sino una acción demencial de un grupo terrorista, como lo calificaron varias sentencias del Consejo de Estado. El grupo guerrillero M-19 profanó violentamente el templo de la justicia, tomó como rehenes a magistrados del más alto nivel, a otros servidores judiciales y a civiles, utilizó a algunos de ellos como escudos humanos y con el arsenal de armas y municiones que a la fuerza convirtió el

Palacio de Justicia en un campo de batalla. A su juicio, ese acto no tiene mérito alguno para ser ovacionado ni romantizado; incluso los dirigentes de ese grupo que se reincorporaron a la vida civil reconocieron que fue una gran equivocación y pidieron perdón por ello. Precisó que con motivo de la toma y ocupación de una instalación pública con servidores públicos y civiles que estaban en su interior, no desconoce la responsabilidad del Estado por una recuperación o retoma que tribunales nacionales e internacionales calificaron de excesiva, caótica y desproporcionada, pues la justicia debe prevalecer sobre el terror, las vías de hecho y la arbitrariedad provenga de donde provenga.

En cuarto lugar, enfatizó que el magistrado Gaona Cruz jamás tuvo nexos o relaciones con el grupo calificado judicialmente como terrorista M-19 que perpetró la toma. La forma en que la película lo presenta en varias escenas y de manera particular en una de ellas como supuesto "uña y mugre de estos terroristas", no se ajusta a la verdad judicial ni a la verdad histórica, y no puede justificarse con el pretexto de que se trata de escenas de ficción, porque la ficción, cuando se funda en hechos reales, no puede desnaturalizar la verdad, mucho menos en relación con el holocausto

La verdad histórica registra que fue precisamente el comando de la guerrilla M-19 el que asesinó al Magistrado Gaona, puesto que fue concretamente Andrés Almarales, el comandante de la escuadra guerrillera que ejecutó la operación de toma y ocupación del Palacio de Justicia, junto con otro guerrillero de ese comando, quienes le habrían disparado por la espalda y del lado al magistrado, cuando éste, como líder de los rehenes que estaban en el baño del cuarto piso, se negó a salir con los guerrilleros para que él y quienes estaban con él fueran usados como escudos humanos o como "carne de cañón" frente a la Fuerza Pública. Algunos de los que estaban con él instantes antes de ser ejecutado por el M-19 escucharon las últimas palabras del Magistrado Gaona Cruz: "Esto no puede ser. Ustedes nos van a sacar al fuego cruzado. ""¡Ustedes son unos cobardes, unos terroristas miserables!". ¡No! Nosotros no les vamos a servir de carne de cañón. Ustedes van a cometer un asesinato. Así no vamos a salir, ¡No! Yo no me muevo de aquí".

En tal virtud, el magistrado Ibáñez estimó que la sentencia debió hacer las siguientes cuatro precisiones:

i. *El episodio del emisario*. Según el Informe Final de la Comisión de la Verdad, fue el comandante guerrillero Andrés Almarales quien rechazó el nombre del magistrado Gaona Cruz como emisario ante el Gobierno. Además, los testimonios de sobrevivientes que obran en el expediente señalan que el magistrado Gaona fue buscado por los

insurgentes como objetivo desde el inicio de la toma. La película, en cambio, atribuye su exclusión a una supuesta cercanía con sus captores. Si a ello se suma que la obra se promocionó como un relato fiel de lo ocurrido, para el magistrado Ibañez los accionados obraron con menosprecio de la verdad o falsedad de lo comunicado, en los términos de la Sentencia SU-1723 de 2000, respecto de un hecho determinante para la reputación de una víctima.

ii. *La doble falsificación de la escena***.** La frase se puso en boca de la entonces consejera de Estado Aydée Anzola Linares, primera mujer en ocupar ese cargo, también retenida durante la toma y cuya sobrina, Gloria Isabel Anzola de Lanao, es una de las personas desaparecidas reconocidas en el caso *Rodríguez Vera y otros,* tampoco tiene fundamento en los hechos. No obra prueba alguna que la consejera hubiera pronunciado esas palabras o sostenido esa opinión. Así, la ficción traslada a una víctima la decisión del victimario y, con ello, afecta también su memoria.

iii. *La lectura del estigma de la época***.** Algunos de los realizadores sostuvieron públicamente que la frase no acusa al magistrado, sino que recoge el estigma que recaía sobre algunos funcionarios judiciales. Para el magistrado, esa explicación no salva la escena: la película no ofrece ninguna señal en pantalla de que se trate de un prejuicio ajeno, pues el personaje de Gaona Cruz guarda silencio, y, si la frase representa un estigma, lo atribuye sin fundamento a personas reales, identificadas por su nombre y cargo. Faltar a la verdad no puede justificarse con el propósito de mostrar la polarización de una época.

iv. *La dimensión reparadora del fallo***.** La decisión judicial que restablece la dignidad y la reputación de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella es, en sí misma, una medida de satisfacción, conforme al principio 22.d de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones (Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). Por ello, para el magistrado Ibáñez Najar, proteger la memoria del exmagistrado Manuel Gaona Cruz no restringe la libertad de expresión artística, sino que la ubica dentro de sus límites constitucionales.

Por último**,** el magistrado Ibáñez Najar se refirió a los remedios. Acompañó la decisión de mantener el aviso aclaratorio, de dejar sin efecto la orden de suprimir la frase, pues el juez de tutela no puede editar la obra; y de permitir que los realizadores conserven, si así lo deciden, la versión modificada del

diálogo. También compartió que las disculpas se impusieran solo al director y a la productora, y que no se les exigiera reconocer una falsedad ni actos de revictimización. No obstante, consideró que la protección habría sido más eficaz con lo siguiente:

i. *Un aviso específico sobre la escena.* El aviso general confirmado por la Sala no se refiere al diálogo cuestionado ni repara el daño concreto causado al exmagistrado Gaona Cruz. A su juicio, la Corte debió fijar el texto literal de un aviso, presentado como ordenado por ella y limitado a hechos indiscutidos: que el diálogo es una creación de los realizadores, que no existe prueba de vínculo alguno del magistrado con el M-19 ni de que la consejera Anzola Linares hubiera pronunciado esas palabras, y que ambos fueron rehenes durante la toma. Ese aviso debía incluirse al inicio y al final de la película, durante treinta segundos, en las versiones exhibidas en Colombia o accesibles desde el territorio nacional así como las exhibidas en el exterior, e instar a los accionados a incorporarlo en las que se distribuyan en otras jurisdicciones.

ii. *Una aclaración pública de contenido fáctico.* En lugar de unas disculpas circunscritas a las piezas publicitarias, consideró que era necesaria una aclaración en la que los accionados indicaran que el diálogo carece de sustento, que no existe prueba de que la consejera lo hubiera pronunciado y que su difusión causó un daño a la memoria del magistrado Gaona Cruz y a su familia. Este tipo de comunicación, de contenido estrictamente fáctico, fue considerado proporcionado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Francia* y *Hachette Filipacchi Associés c. Francia*.

iii. *La comunicación de la sentencia.* Estimó que la providencia debió haber sido comunicada a Amazon, como plataforma que distribuye la película, y a los familiares de la exconsejera Aydée Anzola Linares, por cuanto la escena también compromete su memoria.

Por su parte, el magistrado **Camargo Assis** aclaró su voto. Compartió la decisión de amparar los derechos a la dignidad humana, a la honra, al buen nombre y a la verdad del exmagistrado Manuel Gaona Cruz y de su familia, así como la de no retirar ni modificar la película, en garantía de la libertad de creación y expresión artística. Consideró, sin embargo, que la protección debió ser más profunda.

La propia Sala reconoció que la promoción de la obra como un relato de "la verdad" llevó al público a confundir la naturaleza de la escena cuestionada; por ello, en su criterio, el remedio debía corregir esa

percepción concreta y no limitarse a advertir, en términos generales, que la película es una ficción. Un aviso específico habría sido igualmente respetuoso de la libertad artística y más eficaz para hacer cesar la vulneración: bastaba con precisar que la cercanía atribuida al exmagistrado con el M-19 carece de todo sustento y que, como lo establecieron el Tribunal Especial de Instrucción Criminal y la Comisión de la Verdad de la Corte Suprema de Justicia, fue secuestrado y asesinado por ese grupo durante la toma del Palacio de Justicia.

Precisó que la ficción contribuye legítimamente a la construcción plural de la memoria, pero no puede servir para desdibujar, sin soporte alguno, la condición de víctima que la verdad judicial y extrajudicial ha establecido. Recordó, además, que en la historia colombiana asociar a una persona con grupos armados tiene un especial efecto estigmatizante. Cuando esa asociación recae sobre una víctima de graves crímenes, la Constitución exige un enfoque reforzado que evite su revictimización y preserve la memoria de quienes, como el magistrado Gaona Cruz, entregaron su vida al servicio de la justicia. Ese enfoque, subrayó, debe extenderse a la cónyuge supérstite y a los hijos del exmagistrado, quienes también son víctimas de ese crimen atroz y han cargado con su dolor durante más de cuatro décadas.

Sentencia C-335/26 (15 de octubre)
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente: D-17035

La Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del inciso primero (parcial) del artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública" en relación con los cargos por configuración de una omisión legislativa relativa y violación de los artículos 1, 13 y 48 de la Constitución, por ineptitud sustantiva de la demanda.

1. Norma demandada

"**DECRETO LEY 19 DE 2012**
(enero 10)

Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:
(…)

"Artículo 121. Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad. **El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento**.

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia".

2. Decisión

Único. **INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda presentada contra el inciso primero (parcial) del artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", respecto de los cargos por la presunta configuración de una omisión legislativa relativa y la vulneración de los artículos 1, 13 y 48 de la Constitución Política, por ineptitud sustantiva de la demanda, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad en la que se solicitó declarar la exequibilidad condicionada del inciso primero (parcial) del artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012 ("Ley Antitrámites"). A su vez, se solicitó exhortar al Congreso de la República para que regule "los mecanismos administrativos para que los empleadores asuman la gestión del pago de incapacidades ante las AFP y Colpensiones".

El aparte acusado reguló el trámite de reconocimiento de incapacidades laborales por enfermedad general que son financiadas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud ("SGSSS"), y en tal sentido dispuso que dicho trámite debe ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las EPS. Dispuso también que, en consecuencia, dicha carga no puede ser trasladada en ningún caso al trabajador.

En criterio de los demandantes, como los trabajadores cuya incapacidad es financiada por los Fondos de Pensiones o Colpensiones no se encuentran cobijados por la medida antitrámites y deben asumir directamente las

gestiones necesarias para obtener el reconocimiento de la prestación, tal diferenciación conlleva una omisión legislativa relativa a la vez que viola los artículos 1, 13 y 48 de la Constitución. Al respecto, argumentaron que el grupo de trabajadores no cubierto por la medida debe asumir cargas administrativas como "peticiones, desplazamientos, recaudo de documentos, a veces tutelas, entre otras, los cuales se agravan si se tiene en cuenta la situación de salud que atraviesa la persona".

Previo a abordar el examen de constitucionalidad, la Sala Plena estudió la aptitud sustantiva de la demanda. Al respecto, consideró que la misma no cumplió con las cargas argumentativas exigidas en el artículo 2.3 del Decreto Ley 2067 de 1991. En primer lugar, no se acreditó el requisito de *certeza*. Ello se debe a que la acusación no se basó en una proposición jurídica real y existente, sino en una que los actores derivaron subjetivamente del inciso parcialmente cuestionado. Al respecto, la Corte observó que el artículo regula el trámite de reconocimiento de incapacidades a cargo del SGSSS, no el trámite de reconocimiento de incapacidades a cargo del SGP.

Tampoco se verificó el cumplimiento de la carga de *especificidad* porque no se verifican los cuatro elementos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la configuración de un cargo por omisión legislativa relativa.

En primer lugar, como se dijo, no puede predicarse la omisión del inciso parcialmente cuestionado porque su ámbito de regulación y aplicación se limita al Sistema de Salud y no comprende la regulación de las prestaciones a cargo del SGP. En segundo lugar, no se ilustró que exista alguna disposición constitucional de la que se desprenda que el responsable de tramitar el subsidio por incapacidad debía determinarse en la disposición parcialmente cuestionada, cuando esta no se ocupa de regular dicho subsidio. En tercer lugar, no se acreditó que la exclusión alegada careciera de un principio de razón suficiente, pues la disposición cuestionada regula prestaciones del Sistema de Salud y no aquellas a cargo del SGP. Finalmente, no se acreditó el cuarto elemento de un cargo de esta naturaleza, que se refiere a que la omisión genere una desigualdad negativa que se predica del grupo excluido, respecto del grupo incluido. En el presente caso no se estructura tal elemento debido a que, según los elementos a que antes se hizo alusión, no se está ante grupos asimilables o comparables. En particular, la Sala consideró que las prestaciones económicas, según el tramo temporal, se financian por subsistemas distintos, obedecen a finalidades distintas y tienen diferente naturaleza jurídica.

Por su parte, estos elementos impactan la *especificidad* para la construcción del cargo por violación del principio de igualdad. Ello se debe

a que no existen grupos comparables, pues tanto las prestaciones como sus mecanismos de financiación son diferentes. Por otra parte, la demanda tampoco desarrolló argumentos que permitieran suscitar una duda mínima sobre la vulneración de la dignidad humana y la seguridad social, pues no explicó de qué manera el contenido normativo efectivamente acusado desconocía estas garantías constitucionales.

La Sala tampoco encontró satisfecho el requisito de *pertinencia* respecto de los cargos propuestos, debido a que una parte importante de la argumentación expuesta se basó en las trabas concretas y obstáculos que las entidades del SGP estarían imponiendo a los trabajadores incapacitados para obtener el pago de la incapacidad entre los días 181 y 540 de incapacidad. Sin embargo, tales evidencias concretas, como los formularios y requisitos que reposan en la página web de las entidades competentes, escapan al control abstracto de constitucionalidad. Por lo demás, tales circunstancias particulares eventualmente podrían ser examinadas por el juez de tutela, sin que constituyan, por sí mismas, argumentos pertinentes para sustentar el control abstracto de constitucionalidad previsto en el artículo 241.5 de la Carta.

En consecuencia, ninguno de los cargos formulados satisfizo el requisito de *suficiencia*, pues no logró suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad del artículo 121 parcialmente cuestionado.

Sentencia C-336/26 (15 de octubre)
M. P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño
Expediente: D-17.274

La Corte Constitucional declaró inexequible el literal c) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989 que prevé la "vejez extrema" como causa legal del sacrificio animal

1. Norma demandada

DECRETO NÚMERO 0176 DE 2026

"LEY 84 DE 1989
(diciembre 27)

Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

Artículo 17. El sacrificio de un animal no destinado al consumo humano sólo podrá realizarse mediante procedimientos no sancionados por esta Ley en el capítulo anterior y que no entrañen crueldad, sufrimiento o prolongación de la agonía y únicamente en razón de las siguientes circunstancias:

a) Para poner fin a intensos sufrimientos producidos por lesión o herida corporal grave o enfermedad grave e incurable cualquier otra causa física irreversible capaz de producir sufrimiento innecesario;

b) Por incapacidad o impedimento grave debido a pérdida anatómica o de función de un órgano o miembro o por deformidad grave y permanente;

c) Por vejez extrema;

d) Cuando se obre en legítima defensa actual o inminente, propia o de un tercero;

e) Cuando razonablemente se obre en estado de necesidad o peligro inminente;

f) Por constituir una amenaza cierta o inminente para la salud pública o de otros animales;

g) Por constituir una amenaza para la economía o la ecología o cuando por exceso de su población signifique peligro grave para la sociedad. El sacrificio de animales comprendidos en las circunstancias de este literal, requiere la autorización previa de la entidad administradora del recurso, conforme a la Sección 4ª. del Decreto 1608 de 1978 titulado "caza de control"

h) Por cumplimiento de un deber legal;

i) Por cumplimiento de orden legítima de autoridad competente;

j) Con fines experimentales, investigativos o científicos pero de acuerdo con lo estipulado en el capítulo quinto de éste estatuto."

2. Decisión

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE el literal c) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989.

SEGUNDO. EXHORTAR a las autoridades nacionales y territoriales competentes en materia de protección y bienestar animal para que, en el marco de sus competencias y en la formulación, implementación y desarrollo de las respectivas políticas públicas, incorporen medidas dirigidas a la protección y atención de los animales de edad avanzada, teniendo en consideración sus particulares condiciones de vulnerabilidad y necesidades de cuidado, con el propósito de prevenir que la edad se convierta en causa de desprotección o sacrificio injustificado.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional analizó si la "vejez extrema", prevista en el literal c) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989 como causal autónoma de sacrificio animal, era compatible con el deber constitucional de protección de los animales como seres sintientes. La Sala recordó que la Constitución ecológica impone deberes de protección respecto de la fauna y que la evolución de la jurisprudencia constitucional ha ampliado progresivamente esos ámbitos de protección, de manera que cualquier medida que autorice una afectación grave de la vida o el bienestar de los animales debe contar con una justificación constitucional suficiente.

Al examinar el alcance de la disposición, la Corte advirtió que los literales a) y b) del mismo artículo ya regulaban los supuestos asociados al sufrimiento intenso, la enfermedad grave e incurable, las lesiones irreversibles y la pérdida funcional. Por ello, concluyó que la "vejez extrema" constituía una causal autónoma que permitía poner fin a la vida de un animal por su edad avanzada, sin exigir una condición objetiva de sufrimiento, enfermedad o deterioro irreversible. Asimismo, constató que esa expresión carecía de parámetros jurídicos, técnicos o científicos suficientes para determinar objetivamente cuándo un animal se encontraba en tal condición. La evidencia científica aportada al proceso mostró que el envejecimiento varía entre especies e individuos y que la edad cronológica, por sí sola, no permite establecer la existencia de sufrimiento o pérdida de bienestar.

La Sala destacó especialmente que la edad avanzada constituye una condición de vulnerabilidad que intensifica, en lugar de disminuir, los deberes de asistencia, cuidado, solidaridad y protección de los seres humanos frente a los animales. En esa medida, la lógica de la Constitución ecológica exige que el aumento de la dependencia y fragilidad asociado al envejecimiento conduzca a reforzar su protección. La disposición demandada producía el

efecto contrario, pues convertía esa misma vulnerabilidad en una razón jurídicamente suficiente para poner fin a la vida del animal y facilitaba que sus responsables eludieran los deberes de cuidado precisamente en una etapa en la que estos adquieren mayor relevancia.

Para evaluar la constitucionalidad de la medida, la Corte acudió a un juicio intermedio de proporcionalidad. Al examinar el primer paso del juicio, la Sala no encontró una finalidad constitucionalmente importante que justificara el sacrificio de un animal, pues la edad avanzada no implica necesariamente riesgos para la salud pública, el ambiente o el bienestar del propio animal. Por el contrario, consideró que convertir la ancianidad en fundamento autónomo para terminar su vida resultaba regresivo frente a la evolución constitucional hacia mayores niveles de protección animal. En consecuencia, al no superarse este primer paso del juicio de proporcionalidad, no fue necesario avanzar en sus etapas posteriores para concluir la oposición de la medida a la Constitución.

En consecuencia, la Corte concluyó que la causal de sacrificio por "vejez extrema" era incompatible con la Constitución porque la edad avanzada no constituye una justificación constitucional suficiente para poner fin a la vida de un ser sintiente, la expresión carecía de determinación normativa y científica suficiente y, especialmente, desconocía el deber de protección reforzada que la Constitución ecológica proyecta sobre los animales en condición de vulnerabilidad. Por estas razones, declaró inexequible el literal c) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Carlos Camargo Assis** aclaró su voto frente a la decisión adoptada en este asunto. Si bien acompañó la declaratoria de inexequibilidad del literal c) del artículo 17 de la Ley 84 de 1989, que autorizaba el sacrificio de animales no destinados al consumo humano "por vejez extrema", consideró necesario precisar algunos de sus fundamentos y, en particular, la forma en que debía examinarse la alternativa de la interpretación conforme.

Destacó que comparte la reconstrucción de la Constitución ecológica y el reconocimiento de los animales como seres sintientes, así como la premisa central de la decisión, a saber, que la sola edad de un animal no es una razón constitucionalmente suficiente para poner fin a su vida. No obstante, advirtió que el reproche de la sentencia recae sobre una de las lecturas posibles de la norma, la que permitiría el sacrificio por el mero paso del tiempo, pero no sobre la única. Recordó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Universidad de Antioquia, la Asociación Colombiana e Iberoamericana para la Ciencia del Bienestar Animal (ACICBA) y la Procuraduría General de la

Nación propusieron condicionar la causal, y que el principio de conservación del derecho exigía explicar por qué esa alternativa era insuficiente antes de retirar la disposición del ordenamiento.

Agregó que la indeterminación de la expresión "vejez extrema" podía superarse con los elementos que ofrece el propio ordenamiento, conforme a la regla fijada en la Sentencia C-910 de 2012, según la cual un concepto abierto es constitucional cuando su indeterminación puede ser "superada y disuelta". A su juicio, el sentido de dicha expresión podía determinarse a partir del encabezado del artículo 17, que prohíbe la crueldad, el sufrimiento y la prolongación de la agonía; los artículos 1, 2 y 6 de la Ley 84 de 1989, que presumen cruel la muerte innecesaria de un animal; la Ley 1774 de 2016, que reconoce a los animales como seres sintientes, y el artículo 19 de la Ley 576 de 2000, que somete la eutanasia al criterio del médico veterinario. Además, la evidencia científica aportada al proceso -la valoración individual del dolor, la movilidad, la funcionalidad, el deterioro cognitivo y la calidad de vida- ofrecía parámetros objetivos para aplicarla.

Adicionalmente, el magistrado precisó que la inexequibilidad declarada no impide la eutanasia de animales en edad avanzada cuando su envejecimiento esté asociado a un deterioro irreversible de la salud, a un sufrimiento significativo o a una pérdida grave de calidad de vida. Explicó que estos supuestos continúan cubiertos por los literales a) y b) del artículo 17 y deben acreditarse mediante una valoración clínica individual realizada por un médico veterinario. En esa medida, consideró que la decisión debe entenderse como la exclusión de la edad como razón autónoma para el sacrificio, y no como una prohibición de las intervenciones humanitarias que la ciencia veterinaria admite al final de la vida del animal.

Por último, el magistrado señaló que la efectividad de esta decisión depende de que los propietarios, los tenedores y los médicos veterinarios asuman los deberes reforzados de cuidado que exige la etapa de mayor fragilidad de los animales, y de que las autoridades competentes vigilen que las decisiones eutanásicas respondan a criterios clínicos objetivos. De este modo, la protección de los animales en la vejez no se limita a impedir su sacrificio por la sola edad, sino que comprende la garantía de su bienestar hasta el final de su vida.

Sentencia C-338/26 (15 de octubre)
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente: D-16.193

La Corte resolvió estarse a lo resuelto en las sentencias c-374 de 2025 y c-312 de 2026 respecto de los cargos examinados contra la ley 2385 de 2024.

asimismo, se inhibió de pronunciarse sobre el cargo por omisión del análisis de impacto fiscal contra el artículo 6 original, por sustracción de materia

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 1° y 3° 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 1° y 3° 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 3° 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 cuarto de la Sentencia C-312 de 2026, respecto del artículo 3º de la Ley 2385 de 2024, en relación con el cargo formulado por la presunta vulneración del derecho al trabajo, salvo la expresión "las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos", contenida en el parágrafo cuarto de dicho artículo, que fue declarada INEXEQUIBLE mediante la Sentencia C-374 de 2025, con efectos diferidos por el término de tres años contados a partir del 4 de septiembre de 2025, con el fin de que se inicien los procesos de reconversión laboral y cultural correspondientes a estas actividades.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en el numeral segundo de la Sentencia C-374 de 2025, respecto de la Ley 2385 de 2024, en relación con el cargo formulado por la presunta vulneración de la libertad cultural, la libertad de expresión artística y cultural y el libre desarrollo de la personalidad, salvo la expresión "las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos", contenida en el parágrafo cuarto del artículo 3.º de dicha ley, que fue declarada INEXEQUIBLE mediante la Sentencia C-374 de 2025, con efectos diferidos por el término de tres años contados a partir del 4 de septiembre de 2025, con el fin de que se inicien los procesos de reconversión laboral y cultural correspondientes a estas actividades.

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en el numeral tercero de la Sentencia C-312 de 2026, respecto de los artículos 1º a 5º de la Ley 2385 de 2024, en relación con el cargo formulado por el presunto desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, prevista en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, salvo la expresión "las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos", contenida en el parágrafo cuarto de dicho artículo, que fue declarada INEXEQUIBLE mediante la Sentencia C-374 de 2025, con efectos diferidos por el término de tres años contados a partir del 4 de septiembre de 2025, con el fin de que se inicien los procesos de reconversión laboral y cultural correspondientes a estas actividades.

Cuarto. ESTARSE A LO RESUELTO en el numeral primero de la Sentencia C-374 de 2025, respecto de los artículos 4º y 5º de la Ley 2385 de 2024, en relación con el cargo por la presunta omisión del análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7.º de la Ley 819 de 2003, en armonía con los artículos 151 y 334 de la Constitución Política.

Quinto. INHIBIRSE, por sustracción de materia, de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el artículo 6.º de la Ley 2385 de 2024, en su versión original, respecto del cargo por la presunta omisión del análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7.º de la Ley 819 de 2003.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió cuatro cargos formulados en el expediente D-16.193 contra la Ley 2385 de 2024: la presunta vulneración del derecho al trabajo; el desconocimiento de la libertad cultural, la libertad de expresión artística y cultural y el libre desarrollo de la personalidad; el presunto desconocimiento al principio de reserva de ley estatutaria y la omisión del análisis de impacto fiscal.

Como cuestiones previas, la Sala examinó la aptitud de la demanda y delimitó el alcance de las acusaciones. Luego, verificó, para cada cargo, la identidad de objeto y de causa, así como la correspondencia del parámetro de control, frente a las sentencias C-374 de 2025 y C-312 de 2026. Finalmente, constató la configuración de la cosa juzgada constitucional en los términos que se exponen a continuación.

En relación con el derecho al trabajo, la Sala delimitó el cargo al artículo 3º, pues la acusación cuestionaba la prohibición de las actividades taurinas por impedir su ejercicio como profesión u oficio, sin formular un reproche autónomo contra las medidas de reconversión del artículo 4º. Evidenció que la Sentencia C-312 de 2026 ya había examinado esa restricción frente al derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio. En aquella oportunidad, la Corte concluyó que la medida estaba constitucionalmente justificada por el riesgo social asociado al maltrato animal y superaba el juicio de proporcionalidad, en atención al principio de protección animal, el período de transición y las medidas de reconversión. Al encontrar identidad de objeto, causa y parámetro de control, se estuvo a lo resuelto en el numeral cuarto de esa sentencia.

Respecto de la libertad cultural, la libertad de expresión artística y cultural y el libre desarrollo de la personalidad, la demanda cuestionó la prohibición de una práctica que sus participantes reconocen como expresión artística y de identidad cultural. La Sala constató que ese reproche coincidía sustancialmente con el resuelto en la Sentencia C-374 de 2025. En esa providencia, la Corte examinó la compatibilidad de la prohibición con esos derechos, teniendo en cuenta la competencia del legislador para resolver su tensión con el mandato de protección animal y, con base en ello, consideró que la medida era proporcional en atención al carácter dinámico de la cultura y el principio de protección de los animales. Por ello, la Sala evidenció identidad de objeto, causa

y parámetro de control y se estuvo a lo resuelto en el numeral segundo de aquella sentencia.

En cuanto a la reserva de ley estatutaria, los accionantes sostuvieron que los artículos 1º a 5º debieron someterse al procedimiento previsto en el artículo 152.a de la Constitución, porque la prohibición afectaba el núcleo esencial de los derechos laborales, al impedir escoger y ejercer los oficios taurinos, y de la libertad cultural, al disponer la transformación de esas prácticas. La Sala constató que la Sentencia C-312 de 2026 ya había examinado ambas razones. Aunque en este proceso se invocó el derecho al trabajo, el fundamento del reproche coincidía sustancialmente con el formulado en aquella oportunidad. En ambos asuntos se cuestionó la naturaleza de la ley por su incidencia en la posibilidad de escoger y ejercer los oficios taurinos. Así, la Sala evidenció la identidad a partir del contenido de la acusación.

Por otra parte, sobre la libertad de expresión artística y cultural, la Sentencia C-312 de 2026 descartó que la Ley 2385 de 2024 regulara este derecho en los términos del artículo 152.a de la Constitución, pues su objeto no era definir las facultades propias de ese derecho, sino regular determinadas prácticas por el maltrato animal que involucraban. En consecuencia, la Sala encontró identidad de objeto, causa y parámetro de control y se estuvo a lo resuelto en el numeral tercero de esa providencia.

Sobre el deber de análisis de impacto fiscal, la demanda cuestionó los artículos 4º, 5º y 6º porque las medidas de reconversión y educación que establecen implicarían gastos cuyos costos y fuentes de financiación no habrían sido evaluados durante el trámite legislativo. Respecto de los artículos 4º y 5º, la Sala constató que la Sentencia C-374 de 2025 resolvió el mismo reproche con fundamento en el mismo parámetro de control. Aquella sentencia concluyó que esas disposiciones no contenían órdenes de gasto ni beneficios tributarios que hicieran exigible el análisis previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En consecuencia, se estuvo a lo resuelto en su numeral primero.

Finalmente, la Sala resolvió separadamente el cargo por omisión de análisis de impacto fiscal contra el artículo 6º original. Identificó que este había sido subrogado por el artículo 2º de la Ley 2563 de 2025 y concluyó que no continuaba produciendo efectos jurídicos. Precisó, además, que el reproche cuestionaba el procedimiento de formación de la disposición original y no podía trasladarse a la norma subrogatoria, aprobada mediante un trámite legislativo distinto. Por estas razones, se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo, por sustracción de materia, exclusivamente respecto del artículo 6º original y frente al cargo por la

presunta omisión del análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Carlos Camargo Assis** salvó su voto frente a la decisión adoptada en este asunto. A su juicio, no se demostró la cosa juzgada constitucional relativo al segundo cargo sobre la presunta vulneración de los artículos 70 y 71 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 resolutivo 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 análisis 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 conclusión de los cargos de impacto fiscal, derecho al trabajo y reserva de ley estatutaria, por cuanto se extendió el alcance de la cosa juzgada a artículos que no fueron resueltos por esos cargos en las sentencias C-374 de 2025 y C-312 de 2026. Por tanto, manifestó que las órdenes debían limitarse a los artículos efectivamente coincidentes con lo decidido en dichas providencias.

Sentencia C-339/26 (15 de octubre)
M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño
Expediente RE-408

La Corte Constitucional declaró exequible, con condicionamientos, el Decreto Legislativo 245 del 12 de marzo de 2026, que autorizó al DPS para entregar, de manera extraordinaria y transitoria, transferencias monetarias, apoyos de atención alimentaria y agua segura y apoyos para la recuperación básica de unidades productivas a los hogares damnificados, y fijó reglas excepcionales de focalización, control, financiación y protección de esos recursos.

1. Normas revisadas

En razón de la extensión del Decreto 245 de 2026, se adjunta el link donde puede ser consultado:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=273276

2. Decisión

PRIMERO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 245 de 2026, bajo el entendido de que el ámbito territorial únicamente comprende "(i) a los 181 municipios que, según el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD–, registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico atípico ocurrido entre enero y febrero de 2026, y (ii) a los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del fenómeno que originó la declaratoria del estado de excepción.", según lo resuelto en la sentencia C-191 de 2026.

SEGUNDO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 245 de 2026, bajo el entendido de que: (i) la población objetivo comprende únicamente los hogares damnificados de los 181 municipios que, según el reporte de la UNGRD, registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico, así como de los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta, conforme a la Sentencia C-191 de 2026; (ii) las reglas de compatibilidad que expida el DPS en desarrollo del artículo 6 únicamente podrán restringir la concurrencia de beneficios materialmente equivalentes y destinados a atender la misma necesidad derivada de la emergencia, por lo que no podrán excluir a hogares damnificados por su sola condición de beneficiarios de programas ordinarios o de otras medidas de apoyo, cuando la emergencia les haya generado una pérdida adicional y verificable que comprometa su mínimo vital; y (iii) el intercambio de información habilitado por el artículo 8 operará dentro de los límites del derecho fundamental al habeas data y de la Ley 1581 de 2012.

TERCERO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 3 del Decreto Legislativo 245 de 2026.

CUARTO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 4 del Decreto Legislativo 245 de 2026, salvo la expresión "u otros mecanismos idóneos definidos en la reglamentación", que se declara **INEXEQUIBLE**. La exequibilidad se declara bajo el entendido de que los apoyos autorizados corresponden a medidas de respuesta y rehabilitación en los términos de la Sentencia C-191 de 2026, sin que puedan derivar hacia medidas estructurales, ni hacia acciones de reconstrucción, salvo que respecto de estas últimas se demuestre su relación directa y estrecha con la fase de rehabilitación.

QUINTO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del parágrafo 1 del artículo 4 del Decreto Legislativo 245 de 2026, bajo el entendido de que: (i) la certificación técnica de insuficiencia de cobertura ordinaria sea emitida o validada por la UNGRD o por los comités territoriales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; y esté desagregada territorialmente por municipio, en armonía con la delimitación establecida en la Sentencia C-191 de 2026; (ii) la ampliación de metas y cupos se sujete a las exigencias de financiación del resolutivo segundo, literal (b), de la Sentencia C-191 de 2026, incluido el acto administrativo motivado del ordenador del gasto y el ajuste al recálculo del costo total de la emergencia.

SEXTO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del parágrafo 2 del artículo 4 del Decreto Legislativo 245 de 2026, bajo el entendido de que la reglamentación del DPS deberá respetar los principios de eficiencia, transparencia y trazabilidad

del artículo 12 del mismo decreto, y de que la administración de los recursos se efectuará mediante el mecanismo separado con seguimiento de los organismos de control exigido por la Sentencia C-191 de 2026.

SÉPTIMO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 5 del Decreto Legislativo 245 de 2026, bajo el entendido de que los apoyos extraordinarios allí contemplados se restringen de forma exclusiva a la fase de rehabilitación y recuperación básica de los activos productivos perdidos por los hogares damnificados, sin que resulte admisible la financiación de programas de reconstrucción permanente o planes de desarrollo productivo estructural.

OCTAVO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 6º del Decreto Legislativo 245 de 2026, bajo el entendido de que las reglas de compatibilidad o no acumulación que expida el DPS únicamente podrán excluir la concurrencia de beneficios materialmente equivalentes y destinados a atender la misma necesidad derivada del evento extraordinario, sin que la sola condición de beneficiario de programas ordinarios o de medidas territoriales constituya, por sí misma, una duplicidad injustificada.

NOVENO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 7º del Decreto legislativo 245 de 2026 y los parágrafos 1º y 2º del mismo artículo.

DÉCIMO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 8º del Decreto legislativo 245 de 2026 y el parágrafo 1º del mismo artículo, salvo la expresión "que tenga carácter de reservada o clasificada", que se declarará **INEXEQUIBLE**.

DÉCIMO PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 2 del artículo 8 del Decreto Legislativo 245 de 2026 y el artículo 12 del mismo decreto.

DÉCIMO SEGUNDO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 9 del Decreto 245 de 2026, bajo el entendido de que:

> "(a) Los recursos de que trata el artículo solo podrán destinarse a financiar medidas directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia declarado, y la cuantía de dichos recursos deberá sujetarse al costo total de la emergencia y a las adiciones presupuestales necesarias para financiarlo, de conformidad con el recálculo que efectúe el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de la Sentencia C-191 de 2026.
> "(b) La habilitación prevista para que las entidades competentes "adelanten las operaciones presupuestales, ajustes, distribuciones, modificaciones y demás actuaciones que resulten necesarias para la

adecuada ejecución de los recursos" únicamente comprende las operaciones dirigidas a la ejecución de los recursos ya apropiados al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante el Decreto Legislativo 241 de 2026.

"(c) La habilitación así delimitada solo podrá ejercerse cuando: (i) la entidad competente, mediante acto administrativo motivado, justifique de manera clara y concreta las razones por las cuales no era posible acudir a los mecanismos ordinarios de ejecución, sin que la mera eficiencia operativa pueda constituir razón suficiente; y (ii) los recursos queden sujetos a un mecanismo de seguimiento estricto que permita conocer su destinación en cada etapa presupuestal y habilite a los organismos de control para ejercer vigilancia permanente sobre ellos, en los términos ordenados en la Sentencia C-191 de 2026".

"**DÉCIMO TERCERO**. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 10 del Decreto 245 de 2026, bajo el entendido de que las reglas de dispersión allí previstas solo podrán aplicarse, de manera transitoria, respecto de los recursos destinados a las medidas de atención de la emergencia y constitucionalmente habilitados en los términos señalados en el ordinal décimo segundo de esta providencia".

DÉCIMO CUARTO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 11 del Decreto 245 de 2026, bajo el entendido de que la inembargabilidad y las demás garantías allí previstas se aplicarán, de manera transitoria, exclusivamente a los recursos entregados en ejecución de las medidas de atención de la emergencia y constitucionalmente habilitados en los términos señalados en el ordinal décimo segundo de esta providencia".

DÉCIMO QUINTO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 13 del Decreto Legislativo 245 de 2026, bajo el entendido de que las medidas previstas en el artículo 1 del mismo decreto, esto es, las transferencias monetarias extraordinarias para la protección del mínimo vital de los hogares damnificados; los apoyos extraordinarios de atención alimentaria y agua segura para enfrentar situaciones de hambre y sed derivadas de la emergencia; y los apoyos temporales para la recuperación básica de unidades productivas y economía popular y el restablecimiento mínimo de los medios de vida afectados, podrán otorgarse en virtud de dicha normativa únicamente hasta el cierre de la vigencia fiscal del año 2026.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de esta Corporación adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 245 del 12 de marzo de 2026, "[p]or medio del cual se adoptan medidas extraordinarias de carácter presupuestal, de focalización y de ejecución a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados del frente frío, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 0150 de 2026".

El citado decreto autorizó al DPS para entregar, de manera extraordinaria y transitoria, transferencias monetarias, apoyos de atención alimentaria y agua segura y apoyos para la recuperación básica de unidades productivas a los hogares damnificados, y fijó reglas excepcionales de focalización, control, financiación y protección de esos recursos.

Como cuestión preliminar, la Sala analizó si procedía declarar la inexequibilidad por consecuencia del decreto, a partir de la exequibilidad parcial del Decreto 150 de 2026 dispuesta en la Sentencia C-191 de 2026. Sobre el particular, la Corte consideró que el Decreto Legislativo 245 de 2026 no se refiere a soluciones a largo plazo a situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria del estado de excepción, y, por el contrario, hace parte de las medidas de respuesta y rehabilitación. Por ese motivo, para el despacho, las tres medidas son ajenas a los temas declarados inexequibles por la Sentencia C-191 de 2026 y se inscriben dentro de las acciones de respuesta y rehabilitación que esa providencia reconoció como constitucionalmente admisibles en el marco del estado de emergencia declarado.

A continuación, la Sala constató que el decreto satisfizo los requisitos formales de validez, en tanto (i) fue firmado por el presidente de la República y todos los ministros del despacho; (ii) se expidió en desarrollo del Decreto 150 de 2026 y dentro del término de vigencia del estado de emergencia, (iii) se analizó que tiene aplicación en el ámbito territorial dispuesto en la sentencia C-191 de 2026 y (iii) está debidamente motivado.

Por último, la Corte examinó la validez material de las medidas en cinco bloques temáticos: (i) el objeto del decreto (artículo 1); (ii) las medidas de auxilio (artículos 3, 4 y 5); (iii) las medidas instrumentales de identificación, compatibilidad, control y transparencia (artículos 2, 6, 7 y 12 y parágrafo 2 del artículo 8); (iv) el intercambio de información (inciso único y parágrafo 1 del artículo 8 y el parágrafo 1 del artículo 7), y (v) la financiación, dispersión e inembargabilidad

de los recursos (artículos 9, 10 y 11). También revisó la regla de vigencia del artículo 13.

En primer lugar, la Sala Plena examinó las medidas referentes a la definición de los mecanismos de respuesta y rehabilitación contenidos en el artículo 1 del decreto examinado y condicionó su exequibilidad, bajo el entendido de que el ámbito territorial únicamente comprende (i) a los 181 municipios que, según el reporte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD– , registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico atípico ocurrido entre enero y febrero de 2026, y (ii) a los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del fenómeno que originó la declaratoria del estado de excepción.", según lo resuelto en la sentencia C-191 de 2026.

En segundo lugar, en cuanto a las medidas referentes a trasferencias monetarias para la protección del mínimo vital, atención alimentaria y agua y recuperación de unidades productivas y economía popular y medios de vida dispuestas en los artículos 3, 4 y 5, la Sala Plena (i) encontró satisfechos los juicios materiales de constitucionalidad exigidos para adelantar el estudio de este tipo de decretos respecto del artículo 3 y declaró su exequibilidad simple; (ii) declaró la inexequibilidad de la expresión "u otros mecanismos idóneos definidos en la reglamentación", contenida en el artículo 4. A su vez, condicionó la referida norma, bajo el entendido de que los apoyos autorizados corresponden a medidas de respuesta y rehabilitación en los términos de la Sentencia C-191 de 2026, sin que puedan derivar hacia medidas estructurales, ni hacia acciones de reconstrucción, salvo que respecto de estas últimas se demuestre su relación directa y estrecha con la fase de rehabilitación.

En tercer lugar, la Sala examinó las medidas de carácter instrumental y las referentes al tratamiento de información, contenidas en los artículos 2, 6, 7, 12 y en el parágrafo 2 del artículo 8 del decreto. En cuanto al artículo 2, lo condicionó a que: (i) la población objetivo comprenda únicamente los hogares damnificados de los 181 municipios que, según el reporte de la UNGRD, registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico, así como de los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta, conforme a la Sentencia C-191 de 2026; (ii) las reglas de compatibilidad que expida el DPS en desarrollo del artículo 6 únicamente podrán restringir la concurrencia de beneficios materialmente equivalentes y destinados a atender la misma necesidad derivada de la emergencia, por lo que no podrán excluir a hogares damnificados por su sola condición de beneficiarios de programas ordinarios o de otras medidas de apoyo, cuando la emergencia les haya generado una pérdida adicional y verificable que

comprometa su mínimo vital; y (iii) el intercambio de información habilitado por el artículo 8 operará dentro de los límites del derecho fundamental al habeas data y de la Ley 1581 de 2012.

A su vez, acerca del artículo 6, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que las reglas de compatibilidad o no acumulación que expida el DPS únicamente podrán excluir la concurrencia de beneficios materialmente equivalentes y destinados a atender la misma necesidad derivada del evento extraordinario, sin que la sola condición de beneficiario de programas ordinarios o de medidas territoriales constituya, por sí misma, una duplicidad injustificada. En cuanto al artículo 8º, la Sala declaró la inexequibilidad de la expresión "que tenga carácter de reservada o clasificada". Por su parte, encontró acreditados los juicios materiales desarrollados en la jurisprudencia constitucional para examinar este tipo de decretos respecto de los artículos 7, 8 (salvo la referida expresión declarada inexequible) y 12 del Decreto Legislativo 245 de 2026.

En cuanto al artículo 9, la Corte distinguió entre las operaciones presupuestales dirigidas a garantizar la disponibilidad de los recursos y las orientadas a su ejecución. Las primeras no eran necesarias, porque el requerimiento adicional del DPS fue atendido mediante el Decreto Legislativo 241 de 2026. En consecuencia, condicionó la exequibilidad del artículo a que (a) los recursos de que trata el artículo solo podrán destinarse a financiar medidas directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia declarado, y la cuantía de dichos recursos deberá sujetarse al costo total de la emergencia y a las adiciones presupuestales necesarias para financiarlo, de conformidad con el recálculo que efectúe el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de la Sentencia C-191 de 2026; (b) a habilitación prevista para que las entidades competentes "adelanten las operaciones presupuestales, ajustes, distribuciones, modificaciones y demás actuaciones que resulten necesarias para la adecuada ejecución de los recursos" únicamente comprende las operaciones dirigidas a la ejecución de los recursos ya apropiados al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante el Decreto Legislativo 241 de 2026 y (c) la habilitación así delimitada solo podrá ejercerse cuando: (i) la entidad competente, mediante acto administrativo motivado, justifique de manera clara y concreta las razones por las cuales no era posible acudir a los mecanismos ordinarios de ejecución, sin que la mera eficiencia operativa pueda constituir razón suficiente; y (ii) los recursos queden sujetos a un mecanismo de seguimiento estricto que permita conocer su destinación en cada etapa presupuestal y habilite a los organismos de control para ejercer vigilancia permanente sobre ellos, en los términos ordenados en la Sentencia C-191 de 2026.

También se declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 10 y 11. El primero bajo el entendido de que las reglas de dispersión allí previstas solo podrán aplicarse, de manera transitoria, respecto de los recursos destinados a las medidas de atención de la emergencia y constitucionalmente habilitados en los términos señalados en el ordinal décimo segundo de esta providencia. El segundo que la inembargabilidad y las demás garantías allí previstas se aplicarán, de manera transitoria, exclusivamente a los recursos entregados en ejecución de las medidas de atención de la emergencia y constitucionalmente habilitados en los términos señalados en el ordinal décimo segundo de esta providencia.

Finalmente, el artículo 13 también fue condicionado en el entendido que las medidas previstas en el artículo 1 del mismo decreto, podrán otorgarse en virtud de dicha normativa únicamente hasta el cierre de la vigencia fiscal del año 2026.

Sentencia C-340/26 (15 de octubre)
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente RE-402

La Corte Constitucional declaró exequible el decreto legislativo mediante el cual se implementaron medidas excepcionales en materia de agua y saneamiento básico con ocasión de la emergencia climática que tuvo lugar a inicios de este año e impactó a más de 181 municipios del país

1. Normas revisadas

"***DECRETO LEGISLATIVO 0228 DE 2026***
(marzo 5)

Diario Oficial No. 53.419 de 6 de marzo de 2026

[…]

Por el cual se adoptan medidas excepcionales en materia de agua y saneamiento básico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

[…]

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 215 de Constitución Política faculta al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país.

Que, mediante el Decreto número 0150 del 11 de febrero de 2026, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los departamentos de Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia.

Que, el decreto en mención dispuso que el Gobierno nacional adoptará, mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas que sean necesarias y estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, incluyendo las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que, si bien el ordenamiento jurídico contempla mecanismos ordinarios de política de vivienda, agua y saneamiento básico, gestión del riesgo y atención de desastres, tales instrumentos resultan manifiestamente insuficientes para atender, con la inmediatez, amplitud y flexibilidad requeridas, la magnitud de la crisis derivada de los eventos climáticos y evitar la extensión de sus impactos.

Que, en materia de vivienda, agua y saneamiento básico, se requiere que el Gobierno nacional pueda expedir medidas extraordinarias relacionadas con procedimientos administrativos de licenciamiento y habilitación urbanística, uso del suelo, esquemas de financiación, direccionamiento y ejecución de recursos.

Que, lo anterior constituye el fundamento jurídico para el desarrollo de disposiciones legislativas sectoriales dirigidas a garantizar el acceso al agua y al saneamiento básico, así como restablecer la continuidad, calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios en los territorios afectados.

Que, se presentó un evento climático excepcional denominado "Frente frío" de carácter imprevisible y de rápida intensificación, el cual ha generado un incremento inusual de las precipitaciones, descensos abruptos de temperatura, inundaciones, desbordamientos de cuerpos de agua, movimientos en masa, crecientes súbitas, deslizamientos, erosión fluvial, costera y vendavales con afectaciones severas, particularmente en regiones del Caribe y noroccidente colombiano.

Que, con base en el consolidado nacional de reportes de afectación por lluvias para el periodo comprendido entre el 27 de enero al 6 de febrero de 2026, emitido por la Sala de Crisis de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), se reportaron 65 emergencias, entre las cuales se encuentran: 53 eventos de inundaciones, 5 movimientos en masa, 3 crecientes súbitas, 2 vendavales, 1 erosión fluvial y 1 erosión costera en 61 municipios de 8 departamentos del país. En el mencionado reporte se indicó que estas emergencias dejaron afectaciones en 69.235 familias y 252.233 personas, con un saldo de 10 fallecidos y 3 heridos. Se reportaron daños en 19.798 hectáreas productivas, 11.955 viviendas averiadas, 4.158 viviendas destruidas, 111 vías, 19 puentes peatonales, 39 puentes vehiculares, 38 acueductos, 4 alcantarillados, 91 centros educativos, 23 centros de salud y 18 centros comunitarios. Asimismo, se registraron afectaciones en 5.230 animales de producción, 312 animales de compañía y 54 animales silvestres.

Que, de acuerdo con el sistema de monitoreo establecido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para evaluar las consecuencias directas del evento hidrometeorológico extraordinario, las entidades territoriales, empresas prestadoras de los servicios de servicios públicos y los gestores comunitarios han reportado 155

afectaciones a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en 88 municipios de los ocho (8) departamentos; circunstancias que han comprometido la captación, conducción, tratamiento y distribución de agua apta para consumo humano y la adecuada disposición de aguas residuales, generando un riesgo grave e inminente de salubridad en la población afectada.

Que, los reportes técnicos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), la Dirección General Marítima (DIMAR) y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) evidenciaron acumulados de precipitación que superaron entre el 130% y el 289% de los promedios climatológicos históricos para los meses de enero y febrero, generando saturación prolongada de suelos, desbordamiento de ríos, reconexión de cauces con planicies de inundación y afectación de rondas hídricas, lo cual comprometió la estabilidad de las fuentes abastecedoras, la infraestructura hidráulica y sanitaria y la seguridad operacional de los sistemas de acueducto y alcantarillado, configurando un riesgo grave e inminente de interrupción del servicio y de deterioro de las condiciones de salubridad pública en los territorios afectados.

Que, como consecuencia directa de los eventos antes señalados, se afectó de manera grave la infraestructura, operación y continuidad de los sistemas de acueducto y saneamiento básico principalmente en la Región Caribe y Noroccidente del país, vulnerando el goce efectivo del derecho fundamental al agua y saneamiento básico, lo cual hace necesaria la adopción de intervenciones urgentes por parte del Estado, en un contexto de precariedad de los servicios públicos, en el que las limitaciones fiscales, las rigideces presupuestales y la fragmentación de las fuentes de financiación han restringido la capacidad de respuesta oportuna mediante los mecanismos ordinarios, demandando la implementación de medidas excepcionales, inmediatas y coordinadas para atender las afectaciones y evitar la extensión de sus efectos sobre la población.

Que, la Corte Constitucional ha reconocido de manera reiterada que el acceso al agua apta para consumo humano es un derecho fundamental autónomo e indispensable para la vida, la salud y la dignidad humana (Sentencias T-410/03, T-270/07, T-717/10, T-740/11 y T-302/17), estableciendo que ante la afectación del mínimo vital, las autoridades tienen la obligación de adoptar medidas inmediatas, eficaces y proporcionales, sin que sea admisible justificar la inacción en limitaciones presupuestales, administrativas o procedimentales (Sentencias T-381/09 y T-616/10).

Que, el artículo 365 de la Constitución Política señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, siendo deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Que, esta situación excepcional y sobreviniente hizo necesaria la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, como instrumento constitucional idóneo para adoptar medidas legislativas extraordinarias, inmediatas y temporales, orientadas a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que, conforme al marco constitucional y legal vigente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la autoridad rectora de la política pública de agua potable y saneamiento básico, con la responsabilidad de asegurar la prestación continua,

adecuada y segura del servicio, obligación que se ve gravemente comprometida por la magnitud, extensión territorial y simultaneidad de las afectaciones descritas.

Que, los servicios públicos de agua y saneamiento básico están profundamente relacionados con los derechos fundamentales ya que el acceso al agua y al saneamiento se consideran esenciales para garantizar el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la vida, la salud y la dignidad humana, por lo cual, se hace necesaria la adopción de las medidas contenidas en el presente decreto.

Que, el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011 establece que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es el competente para evaluar y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y sus entidades públicas descentralizadas a través del mecanismo que defina.

Que, con el objetivo de remover provisionalmente barreras administrativas críticas y acelerar el desarrollo de intervenciones para hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de emergencia y/o conjurar sus efectos, se requiere otorgar facultades temporales al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para, entre otros, estructurar y ejecutar proyectos de agua potable y saneamiento básico, los cuales podrán priorizarse a través de un Comité Especial de Atención de Emergencias, bajo el procedimiento especial que para tal efecto establezca.

Que, las limitaciones propias del régimen presupuestal ordinario pueden impedir una respuesta eficaz y oportuna frente a situaciones excepcionales como la presente, por lo cual resulta necesario autorizar mecanismos extraordinarios de priorización, focalización y ajuste presupuestal que permitan a las autoridades nacionales y territoriales orientar recursos de manera inmediata hacia la atención de la emergencia y salvaguardar los riesgos que pudieran derivar en una crisis sanitaria y la pérdida en la continuidad en el acceso al agua y saneamiento básico, en los territorios afectados, en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Antioquia, Chocó.

Que, el inciso tercero del artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019, en relación con la administración eficiente de los recursos públicos, establece que los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento.

Que, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se hace necesario optimizar el uso de todas las fuentes de financiación asociadas a los recursos públicos del sector de agua potable y saneamiento básico, incluyendo los rendimientos financieros que se generen por la administración de los aportes transferidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de patrimonios autónomos, fondos o encargos fiduciarios, con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta institucional, asegurar la continuidad en la ejecución de proyectos estratégicos y ampliar el alcance de las intervenciones destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que, la Ley 1176 de 2007, desarrolló los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, estableciendo taxativamente en sus

artículos 10 y 11 las actividades susceptibles de financiación con los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) asignados a departamentos (Artículo 10) en esquemas de prestación regional y proyectos de vocación regional de acueducto, alcantarillado y aseo; y los distritos y municipios (Artículo 11) priorizando principalmente inversiones de infraestructura y expansión de cobertura.

Que, el carácter específico y condicionado del SGP-APSB, aunque adecuado en escenarios ordinarios, limita su utilización flexible e inmediata en necesidades tales como la operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, la financiación de esquemas diferenciales o medios alternos de prestación, la adquisición, instalación, puesta en funcionamiento y mantenimiento de acometidas y medidores, así como la financiación de programas de mínimo vital.

Que, por consiguiente, resulta constitucionalmente necesario, idóneo y proporcional flexibilizar transitoriamente la destinación prevista en los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007, con el fin de permitir que los recursos del SGP-APSB puedan orientarse a otras actividades, garantizando así la continuidad, calidad y sostenibilidad del acceso al agua apta para consumo humano y al saneamiento básico de la población durante la contingencia.

Que, el régimen ordinario de subsidios presenta limitaciones que obstaculizan una respuesta financiera integral. El artículo 89 de la Ley 142 de 1994 impone a los concejos municipales y distritales la obligación de crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI), cuya naturaleza, conforme al artículo 2.3.4.1.2.4 del Decreto número 1077 de 2015, es la de constituir cuentas con destinación específica para el otorgamiento de subsidios tarifarios a los usuarios de menores ingresos, financiados con recursos presupuestales y aportes solidarios. En ese sentido, los excedentes y superávits generados en dichos fondos no pueden destinarse a finalidades distintas en condiciones ordinarias.

Que, el parágrafo transitorio del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, adicionado por el artículo 2o de la Ley 2538 de 2025, autorizó a las entidades territoriales para que dentro del año siguiente a su expedición (20 de agosto de 2005), por una única vez, liberaran los recursos que se encontraran en los FSRI por concepto del SGP-APSB que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios y que no se requieran para ello; así mismo estableció que, los recursos correspondientes a superávits de aportes solidarios deberían permanecer en el Fondo.

Que, la estricta inmovilización de los recursos de los FSRI desconoce la necesidad superior de asegurar el acceso al agua y al saneamiento básico durante la emergencia, y en este contexto, se considera pertinente la habilitación de estos recursos para las actividades previstas en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 y a aquellas adicionales autorizadas en el presente decreto.

Que, el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 en su primer inciso establece que, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Que, el parágrafo 3 del artículo en mención, adicionado por el artículo 276 de la Ley 2294 de 2023, establece que se podrán definir porcentajes de subsidios diferenciales a los señalados en el inciso primero hasta un

porcentaje máximo del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; y treinta por ciento (30%) para el estrato 3 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización.

Que, el artículo 2.3.8.3.11 del Decreto número 1077 de 2015, establece que el subsidio comunitario no podrá exceder el 80% y 50% del valor total de la factura o documento equivalente, para los estratos 1 y 2, respectivamente.

Que, con el fin de compensar la pérdida de capacidad de pago y preservar el acceso al servicio público de acueducto, resulta razonable y proporcional incrementar temporalmente al noventa por ciento (90%) el subsidio a la tarifa de los usuarios de los gestores comunitarios que prestan servicio público de acueducto en los municipios afectados por la emergencia.

Que, el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 establece que las empresas podrán pasar por predios ajenos, ocupar temporalmente las zonas que se requieran y remover cultivos y obstáculos en dichos predios, cuando sea necesario para prestar los servicios públicos; y en este contexto, conforme a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, el propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización.

Que, con el fin de hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de emergencia y conjurar sus efectos, las entidades nacionales y territoriales competentes, podrán constituir gravámenes de servidumbre a título gratuito sobre bienes inmuebles fiscales y baldíos adjudicables y no adjudicables, con la finalidad de brindar acceso a agua apta para consumo humano y saneamiento básico.

Que, con base en las consideraciones expuestas, se:

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. OBJETO Y ALCANCE. El presente decreto tiene por objeto adoptar medidas legislativas excepcionales y temporales para garantizar el acceso al agua apta para consumo humano y el saneamiento básico en los departamentos de Magdalena, La Guajira, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Antioquia y Chocó en el marco del Decreto número 150 de 2026 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional".

ARTÍCULO 2o. ADICIONAR PARÁGRAFO TRANSITORIO. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

"Parágrafo transitorio. Con el propósito de conjurar los efectos de las condiciones climáticas excepcionales que dieron lugar a la emergencia declarada mediante el Decreto número 0150 de 2026, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá estructurar y ejecutar proyectos de agua potable y saneamiento básico. Para ello podrá, entre otros, crear un comité especial de atención de emergencias y celebrar negocios jurídicos con sociedades fiduciarias."

ARTÍCULO 3o. DESTINACIÓN DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS. De conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, con el propósito de conjurar los efectos de las condiciones climáticas excepcionales que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica,

el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá destinar los rendimientos financieros de los proyectos de agua potable y saneamiento básico, a la atención de la emergencia en esta materia.

Las sociedades fiduciarias que administren recursos provenientes de aportes ministeriales deberán informar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el monto de los rendimientos financieros bajo su administración dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la expedición de este decreto. Así mismo, deberán efectuar el traslado de los rendimientos conforme a los lineamientos que establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para tales efectos.

Estos lineamientos definirán el vehículo financiero -incluidos fondos o patrimonios autónomos-, a través del cual se centralizarán y administrarán dichos rendimientos.

ARTÍCULO 4o. ADICIONAR PARÁGRAFO TRANSITORIO. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 10 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

"Parágrafo transitorio. Los departamentos destinatarios del Decreto número 0150 de 2026 con el fin de atender las afectaciones, evitar la extensión de sus efectos y garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento básico, podrán destinar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, durante el término de la emergencia y hasta finalizar la vigencia fiscal 2026, para financiar las siguientes actividades:

a) Apoyo financiero a la operación y mantenimiento, incluido la limpieza y purga de redes, de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo que hayan resultado afectados y cuya situación haya sido reportada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

b) Financiación de esquemas diferenciales o medios alternos de prestación.

c) Adquisición, instalación, puesta en funcionamiento y mantenimiento de acometidas y medidores que hayan resultado afectados y cuya situación haya sido reportada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

d) Financiación de programas de mínimo vital."

ARTÍCULO 5o. ADICIONAR PARÁGRAFOS TRANSITORIOS. Adiciónese dos parágrafos transitorios al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, los cuales quedarán así:

"Parágrafo transitorio 1. Los municipios y distritos destinatarios del Decreto número 0150 de 2026 con el fin de atender las afectaciones, evitar la extensión de sus efectos y garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento básico, podrán destinar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, durante el término de la emergencia y hasta finalizar la vigencia fiscal 2026, para financiar las siguientes actividades:

a) Apoyo financiero a la operación y mantenimiento, incluido la limpieza y purga de redes, de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo que hayan resultado afectados y cuya situación haya sido reportada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

b) Financiación de esquemas diferenciales o medios alternos de prestación.

c) Adquisición, instalación, puesta en funcionamiento y mantenimiento de

acometidas y medidores que hayan resultado afectados y cuya situación haya sido reportada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

d) Financiación de programas de mínimo vital.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Autorícese a los municipios y distritos destinatarios del Decreto número 0150 de 2026 para que, durante el término de la emergencia y hasta finalizar la vigencia fiscal 2026, liberen los recursos correspondientes a excedentes y superávits que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos por concepto del Sistema General de Participaciones del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, a fin de que puedan ser utilizados en las demás actividades del sector que contempla este artículo."

ARTÍCULO 6o. ADICIONAR PARÁGRAFO TRANSITORIO. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

"Parágrafo transitorio. El subsidio a la tarifa de los usuarios de los gestores comunitarios que prestan servicio público de acueducto, consagrado por el artículo 2.3.8.3.11. del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y que resulten afectados por la emergencia, será del noventa por ciento (90%) de descuento en el valor total de la factura o documento equivalente durante el término de la emergencia y hasta finalizar la vigencia fiscal 2026."

ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIÓN DE SERVIDUMBRES A TÍTULO GRATUITO. Las entidades nacionales y territoriales competentes podrán constituir gravámenes de servidumbre a título gratuito sobre bienes inmuebles fiscales y baldíos adjudicables y no adjudicables, con la finalidad de que las entidades garantes del acceso al servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, y quienes se contraten para tal efecto, puedan hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de emergencia y/o conjurar sus efectos.

Bastará la presentación del levantamiento topográfico de la franja o área requerida a la entidad competente para poder iniciar la ejecución de la obra.

PARÁGRAFO 1o. Lo anterior, sin perjuicio del trámite de registro al que haya lugar de manera posterior, el cual deberá ser atendido de manera prioritaria por las entidades competentes.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de territorios ancestrales y/o tradicionales no titulados, se podrán habilitar inversiones para proyectos de agua y saneamiento básico a través de la figura de servidumbre, acatando los derechos que le asistan a los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom y sin requerir el pago del avalúo por parte del municipio.

ARTÍCULO 8o. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y hasta que finalice la vigencia fiscal del año 2026. Sin perjuicio de lo anterior, los proyectos de agua y saneamiento básico encaminados a hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de emergencia y/o conjurar sus efectos, se regirán por las disposiciones de este decreto hasta su culminación.

[…]

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 del Decreto Legislativo 228 de 2026, bajo el entendido de que las medidas excepcionales adoptadas se limitan al ámbito territorial definido en la Sentencia C-191 de 2026.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 8 del Decreto Legislativo 228 de 2026, bajo el entendido de que:

(i) Los proyectos que se ejecuten al amparo del decreto exclusivamente podrán involucrar medidas de respuesta y rehabilitación y, solo excepcionalmente, medidas de reconstrucción, siempre que estas estén directamente relacionadas con la rehabilitación de la infraestructura indispensable para asegurar la prestación continua de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

(ii) Los proyectos de reconstrucción que, de conformidad con el artículo 8, continúen rigiéndose por las disposiciones del Decreto Legislativo 228 de 2026 hasta su culminación, deberán finalizar a más tardar tres (3) años después de la vigencia fiscal 2026, siempre que hayan iniciado en esta última vigencia.

TERCERO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto Legislativo 228 de 2026, bajo el entendido de que:

(i) La facultad excepcional y transitoria atribuida al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solo podrá ejercerse cuando los mecanismos ordinarios de los departamentos, municipios o distritos no estén en la capacidad de atender oportunamente las afectaciones registradas en su jurisdicción en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Tal incapacidad deberá constar en una manifestación expresa y motivada de la respectiva entidad territorial, de manera que la activación de la facultad excepcional pueda ser objetivamente verificada.

(ii) Los proyectos que el Ministerio estructure y ejecute al amparo de dicha facultad deberán corresponder exclusivamente a medidas de respuesta y rehabilitación, y solo excepcionalmente a medidas de reconstrucción, cuando estas estén directa y estrechamente relacionadas con la rehabilitación de la infraestructura indispensable para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en los mismos términos previstos para el artículo 8.

(iii) Con el fin de garantizar el principio de autonomía presupuestal de las entidades territoriales, previsto en el artículo 287.3 de la Constitución Política,

los proyectos objeto de estructuración solo podrán ser ejecutados con cargo a recursos públicos de la Nación.

CUARTO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3 del Decreto Legislativo 228 de 2026, en el entendido de que:

(i) Los recursos de los que allí se habla, derivados de los rendimientos financieros de los proyectos de agua potable y saneamiento básico, no podrán ser empleados en gastos que no estén directamente encaminados a garantizar el acceso al agua apta para consumo humano y el saneamiento básico de la población afectada.

(ii) Tales recursos solo podrán ejecutarse en medidas de respuesta o en proyectos destinados a la rehabilitación y/o reconstrucción de los sistemas de acueducto y alcantarillado que se vieron afectados como consecuencia de la emergencia.

(iii) El vehículo financiero a través del cual se centralizarán y administrarán dichos rendimientos deberá garantizar que la administración y ejecución de los recursos obtenidos por ese concepto estén separados de otras fuentes, de forma que los organismos de control puedan realizar el seguimiento adecuado de su destinación, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C-191 de 2026.

QUINTO. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 228 de 2026.

SEXTO. EXHORTAR al Gobierno Nacional para que, en lo sucesivo, cuando en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica exista la necesidad de otorgar subsidios a la tarifa de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, haga prevalecer un criterio formal y material de igualdad en la definición de los beneficiarios de tales medidas, de manera que ellas comprendan a los usuarios de los estratos socioeconómicos más bajos con independencia del prestador del servicio.

SÉPTIMO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 7 del Decreto Legislativo 228 de 2026, bajo el entendido de que la constitución de servidumbres a título gratuito sobre bienes baldíos adjudicables no podrá obrar en desmedro de la expectativa ni de los intereses jurídicos de quien ocupe de buena fe el bien baldío sobre el que deba imponerse el gravamen. Conforme a ello, la imposición de la servidumbre deberá ajustarse a los siguientes criterios: **(i)** el ocupante de buena fe debe ser informado con antelación razonable sobre la constitución del gravamen y sobre la extensión precisa del área objeto de gravamen, de conformidad con el levantamiento topográfico previsto en el inciso segundo del artículo 7 *ibidem*; **(ii)** el área gravada tendrá que limitarse

estrictamente a la necesaria para la ejecución del proyecto de agua potable y saneamiento básico, sin extenderse a franjas adicionales no requeridas técnicamente; y, **(iii)** la constitución de la servidumbre a título gratuito no puede ser invocada por ninguna autoridad como obstáculo o causal de rechazo de la solicitud de adjudicación del baldío que se encuentre en trámite ante la Agencia Nacional de Tierras.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena examinó si el Decreto Legislativo 228 de 2026, por el cual se adoptaron medidas excepcionales en materia de agua y saneamiento básico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 150 de 2026, cumplía los requisitos formales y los juicios materiales de validez constitucional fijados en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

De manera preliminar, analizó si el decreto legislativo bajo examen tenía una relación de conexidad directa con las materias del Decreto 150 de 2026, que fueron objeto de declaratoria de exequibilidad parcial en la sentencia C-191 de 2026, en la que se examinó la constitucionalidad de la declaratoria del estado de emergencia. Lo anterior, con el fin de determinar si, a partir de lo decidido en la citada providencia, procedía declarar la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 228 de 2026. Como resultado de dicho análisis, concluyó que el decreto legislativo bajo examen no regula ninguna de las materias estructurales que fueron expresamente excluidas del marco de habilitación definido por la Corte, por lo que debía proseguirse con el análisis de los requisitos formales y materiales previstos en la Carta Política y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

Para tal propósito, reiteró la doctrina constitucional sobre el estado de emergencia económica, social y ecológica y sobre el control de los decretos legislativos dictados a su amparo. A continuación, verificó el cumplimiento de los requisitos formales, los cuales dio por acreditados. Sobre el particular, concluyó que el Decreto Legislativo 228 de 2026 fue suscrito por el entonces presidente de la República y por todas y todos sus ministros. Adicionalmente, constató que el decreto fue expedido dentro de los treinta (30) días calendario de vigencia del estado de excepción y que sus disposiciones se sustentaron en específicas consideraciones de orden fáctico y normativo. La Sala observó por otro lado que las medidas se circunscribieron a la delimitación territorial originalmente propuesta por el Gobierno, al tiempo que este último, por conducto del secretario jurídico de la Presidencia, remitió oportunamente el decreto legislativo para su control constitucional.

En lo sucesivo, la Corte realizó el examen material del articulado. Encontró que los **artículos 1** y **8** se ajustaban a la Constitución. Sin embargo, condicionó su

exequibilidad. Por lo que respecta al **artículo 1**, condicionó el ámbito territorial de las medidas allí previstas a lo definido en la Sentencia C-191 de 2026. Asimismo, en torno al **artículo 8**, precisó que los proyectos que se ejecuten al amparo de este decreto solo podrán involucrar medidas de respuesta y rehabilitación y, solo excepcionalmente, de reconstrucción, siempre que estas estén directamente relacionadas con la rehabilitación de la infraestructura indispensable para asegurar la prestación continua de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. De igual modo, destacó que los proyectos de reconstrucción que, de conformidad con este artículo, sigan rigiéndose por las disposiciones del decreto legislativo *sub examine* hasta su culminación, deberán finalizar a más tardar (3) años después de la vigencia fiscal 2026, siempre que hayan iniciado en esta última vigencia.

A su turno, encontró que el **artículo 2** superaba la totalidad de los juicios materiales. Observó, entre otras cosas, que la facultad excepcional otorgada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio efectivamente requería de una norma con fuerza de ley, y que la referencia a la posibilidad de celebrar negocios jurídicos con sociedades fiduciarias no impactaba la vigencia de las normas integrantes del Estatuto General de la Contratación Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, en aras de salvaguardar los principios de autonomía territorial y presupuestal, la Sala condicionó la exequibilidad del artículo en los siguientes términos. *Primero*, señaló que la facultad excepcional a la que previamente se hizo referencia solo puede ejercerse en el evento en que las entidades territoriales correspondientes no estén en capacidad de atender oportunamente las afectaciones registradas en su jurisdicción en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. A este respecto, la Sala aclaró que tal incapacidad deberá constar en una manifestación expresa y motivada de la respectiva entidad territorial sobre su imposibilidad de respuesta, de manera que sea posible verificar objetivamente la activación de la facultad excepcional.

Segundo, puso de manifiesto que, en concordancia con lo previsto a propósito del artículo 8 del decreto *sub examine*, los proyectos a estructurar y ejecutar al amparo de esta habilitación excepcional solo pueden estar asociados a medidas de respuesta y rehabilitación y solo excepcionalmente de reconstrucción, cuando estas estén directa y estrechamente relacionadas con la rehabilitación de la infraestructura indispensable para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Tercero, recalcó que, con el fin de garantizar el principio de autonomía presupuestal de las entidades territoriales, previsto en el artículo 287.3 de la Constitución Política, los proyectos objeto de estructuración solo podrán ser ejecutados con cargo a recursos públicos de la Nación.

Por su parte, también por superar los requisitos materiales de validez, declaró la exequibilidad del **artículo 3**. No obstante, sujetó su constitucionalidad a lo siguiente. De un lado, observó que los recursos de los que allí se habla, derivados de los rendimientos financieros de los proyectos de agua potable y saneamiento básico, no pueden ser empleados en gastos que no estén directamente encaminados a garantizar el acceso al agua apta para consumo humano y el saneamiento básico de la población afectada. De otro lado, hizo hincapié en que estos últimos solo pueden ejecutarse en medidas de respuesta o en proyectos destinados a la rehabilitación y/o reconstrucción de los sistemas de acueducto y alcantarillado que se vieron afectados como consecuencia de la emergencia. Finalmente, a propósito de los vehículos financieros a los que alude el inciso tercero de este artículo, la Sala enfatizó en que estos últimos deberán garantizar que la administración y ejecución de los recursos obtenidos por ese concepto estén separados de otras fuentes, de forma que los organismos de control puedan realizar el seguimiento adecuado de su destinación, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C-191 de 2026.

Por lo que respecta a los **artículos 4** y **5**, la Corte encontró que su contenido también superaba la totalidad de los juicios materiales de validez. Entre otras cosas, el pleno reconoció que las medidas allí previstas no desnaturalizan la programación original de los recursos ni alteran la destinación específica de los mismos. Si bien las medidas autorizan a que los recursos del SGP-APSB puedan emplearse en actividades complementarias, todas ellas se circunscriben al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Por otra parte, la Sala destacó que los departamentos, municipios y distritos no cuentan con facultades ordinarias para redireccionar los recursos a los que allí se alude hacia actividades como el apoyo a la operación y mantenimiento de sistemas afectados, la financiación de esquemas diferenciales, la reposición de acometidas y medidores o la implementación de programas de mínimo vital en un contexto de emergencia, lo que obraba en favor de la necesidad de las medidas.

Adicionalmente, la Sala encontró que el **artículo 6** superaba el escrutinio material. En lo relativo a su alcance advirtió que, conforme a la alusión explícita al Decreto 1077 de 2015, la disposición delimitaba por sí sola el universo de sus beneficiarios: las personas que habiten inmuebles de estratos 1 y 2 que hayan sido afectados por la emergencia y que sean usuarios de los gestores comunitarios del agua. El pleno de la Corte consideró que, a juzgar por los propósitos de la medida, tal delimitación era razonable y no comprometía el cumplimiento del juicio de no discriminación. De un lado, pretende compensar la pérdida de capacidad de pago de personas que, por su condición socioeconómica, pudieron verse altamente afectadas por la emergencia climática. De otro lado, busca evitar mayores afectaciones

financieras a los gestores comunitarios del agua, cuyo esquema de organización precisa de la solidaridad comunitaria para mantener su operación.

Con todo y ello, la Sala consideró oportuno **exhortar** al Gobierno Nacional para que, en lo sucesivo, cuando en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica exista la necesidad de otorgar subsidios a la tarifa de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, haga prevalecer un criterio formal y material de igualdad en la definición de los beneficiarios de tales medidas, de manera que ellas comprendan a los usuarios de los estratos socioeconómicos más bajos con independencia del prestador del servicio.

Finalmente, la Corporación encontró que el **artículo 7** también superó la totalidad de los juicios materiales de validez. Sin perjuicio de lo anterior, en lo relativo al parágrafo 2º, la Sala destacó que la referencia a los derechos de los pueblos indígenas no supone la existencia de una afectación directa que haga exigible la consulta previa en abstracto; cuestión última que no releva a las autoridades competentes de adelantar la consulta previa cuando, en la fase de ejecución de un proyecto concreto, se verifique que la intervención puede afectar directamente a una comunidad étnica determinada. Por otro lado, la Corte consideró oportuno condicionar la exequibilidad de la medida bajo el entendido de que la constitución de servidumbres a título gratuito sobre bienes baldíos adjudicables no podrá obrar en desmedro de la expectativa ni de los intereses jurídicos de quien ocupe de buena fe el bien baldío sobre el que deba imponerse el gravamen.

A este último respecto, la Corporación destacó que la imposición de la servidumbre deberá ajustarse a los siguientes criterios: (i) el ocupante de buena fe debe ser informado con antelación razonable sobre la constitución del gravamen y sobre la extensión precisa del área objeto de gravamen, de conformidad con el levantamiento topográfico previsto en el inciso segundo del artículo 7 *ibidem*; (ii) el área gravada tendrá que limitarse estrictamente a la necesaria para la ejecución del proyecto de agua potable y saneamiento básico, sin extenderse a franjas adicionales no requeridas técnicamente; y, (iii) la constitución de la servidumbre a título gratuito no puede ser invocada por ninguna autoridad como obstáculo o causal de rechazo de la solicitud de adjudicación del baldío que se encuentre en trámite ante la Agencia Nacional de Tierras.

Paola Andrea Meneses Mosquera
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia