



## COMUNICADO 22

24 de junio de 2026

El comunicado 22 contiene seis decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos.

**Sentencia C-191/26:** La Corte dispuso que era exequible la declaratoria del estado de emergencia prevista en el Decreto 150 de 2026, con excepción de los hechos y consideraciones relacionados (i) con la atención de la crisis financiera de las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y el riesgo sistémico para la continuidad del servicio público domiciliario de energía en el territorio nacional; (ii) las facultades de la Agencia Nacional de Tierras en materia de deslinde de tierras de la Nación y la recuperación de bienes de uso público y baldíos, así como en otros procedimientos agrarios; y (iii) la actualización de los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA–, los procesos de acotamiento de rondas hídricas y su incorporación como determinantes ambientales en los instrumentos de ordenamiento territorial, que se declararon inexecutable.

Igualmente, la Corte definió los límites al ejercicio de las facultades de excepción, previendo condiciones relacionadas con (i) su alcance territorial, (ii) la naturaleza de las medidas que pueden adoptarse para la atención del desastre, y (iii) la forma de ejecución de los recursos destinados a la financiación de la emergencia.

**Sentencia C-192/26:** La Corte Constitucional declaró que el término máximo de quince (15) días calendario para la devolución del dinero a favor del consumidor derivada del ejercicio del derecho al retracto se aplica de manera uniforme a todas las modalidades de contratación previstas en el artículo 47 de la ley 1480 de 2011, incluidos los casos de comercio electrónico.

**Sentencia C-194/26:** La Corte Constitucional declaró exequibles las normas del Plan Nacional de Desarrollo que prevén que determinados patrimonios autónomos estratégicos sean administrados por sociedades fiduciarias públicas.

**Sentencia C-195/26:** Los ciudadanos nacionales por adopción, sin doble nacionalidad, tienen derecho a ingresar a la carrera diplomática y consular, así como a desempeñar los cargos públicos de ministro de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y equivalentes en la Policía Nacional, y director de organismos de inteligencia y seguridad.

**Sentencia C-196/26:** La Corte Constitucional declaró exequible la sobretasa temporal del impuesto sobre la renta a cargo de las empresas de los sectores asegurador, bursátil y del mercado de valores. A juicio del Tribunal, la medida respeta el principio de equidad tributaria. La sentencia también hizo precisiones importantes sobre el concepto de capacidad contributiva y sus diferencias frente a la tasa efectiva de tributación.

**Sentencia C-197/26:** Corte constitucional declaró exequible norma del Plan Nacional de Desarrollo que regula las concesiones forestales campesinas (art. 55 de la Ley 2294 de 2023), tras verificar que no se vulneraron ni la consulta previa, ni la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales.

**Sentencia C-191/26**  
**M.P. Miguel Polo Rosero**  
**Expediente: RE-390**

La Corte dispuso que era exequible la declaratoria del estado de emergencia prevista en el Decreto 150 de 2026, con excepción de los hechos y consideraciones relacionados (i) con la atención de la crisis financiera de las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y el riesgo sistémico para la continuidad del servicio público domiciliario de energía en el territorio nacional; (ii) las facultades de la Agencia Nacional de Tierras en materia de deslinde de tierras de la Nación y la recuperación de bienes de uso público y baldíos, así como en otros procedimientos agrarios; y (iii) la actualización de los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA–, los procesos de acotamiento de rondas hídricas y su incorporación como determinantes ambientales en los instrumentos de ordenamiento territorial, que se declararon inexecutable.

Igualmente, la Corte definió los límites al ejercicio de las facultades de excepción, previendo condiciones relacionadas con (i) su alcance territorial, (ii) la naturaleza de las medidas que pueden adoptarse para la atención del desastre, y (iii) la forma de ejecución de los recursos destinados a la financiación de la emergencia.

**1. Decreto objeto de control**

**DECRETO 150 DE 2026**

(febrero 11)

**por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.**

1.

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Declárese 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 la vigencia de este decreto.

**Artículo 2º.** El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y las demás disposiciones

concordantes, exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

**Artículo 3º.** El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas 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

**Artículo 4º.** Convocar al Congreso de la República para el décimo día siguiente al vencimiento del cese del Estado de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, según lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución y en el artículo 46 de la Ley 137 de 1994, con el fin de que se realice el control político sobre el ejercicio

de las facultades extraordinarias del Gobierno nacional.

**Artículo 5°.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

## 2. Decisión

**Primero:** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 1 del Decreto 150 de 2026, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”, salvo en lo relativo a los hechos y consideraciones relacionados (i) con la atención de la crisis financiera de las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y el riesgo sistémico para la continuidad del servicio público domiciliario de energía en el territorio nacional; (ii) las facultades de la Agencia Nacional de Tierras en materia de deslinde de tierras de la Nación y la recuperación de bienes de uso público y baldíos, así como en otros procedimientos agrarios; y (iii) la actualización de los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA–, los procesos de acotamiento de rondas hídricas y su incorporación como determinantes ambientales en los instrumentos de ordenamiento territorial, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

La exequibilidad previamente declarada se condiciona a que se entienda que el ámbito territorial definido en el artículo 1, 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.

**Segundo:** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 2 y 3 del Decreto 150 de 2026, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”, bajo las siguientes condiciones cuya implementación deberá iniciarse tan pronto se publique el comunicado de esta decisión:

a) El estado de emergencia no habilita la adopción de *medidas estructurales*, ni de aquellas que tengan por objeto ejecutar *acciones de reconstrucción*, a menos que, respecto de estas últimas, el Gobierno nacional demuestre que se encuentran directa y estrechamente relacionadas con la fase de rehabilitación, en los términos que han quedado indicados en la parte motiva de esta providencia.

b) La configuración y ejecución de las medidas de financiación extraordinarias deberá sujetarse a las siguientes exigencias:

- i. Las competencias para financiar (recaudo, crédito, distribuciones, entre otras) y ejecutar recursos al amparo del estado de excepción no pueden extenderse, en ningún caso, a gastos no relacionados directamente con el estado de emergencia declarado y en las condiciones indicadas en esta sentencia. A la mayor brevedad posible, el Ministerio de Hacienda deberá recalcular el costo total de la emergencia y de las adiciones presupuestales necesarias para financiarlo, teniendo en cuenta el contenido de esta sentencia y los principios y reglas que guían la gestión de los recursos públicos.
- ii. La entidad con competencia para ordenar el gasto en cada sector deberá indicar en un acto administrativo, las razones por las cuales, en función de la oportunidad del gasto y la disponibilidad de los recursos, no es posible acudir a medios ordinarios de financiación. Esta obligación se extenderá a los recursos que todavía no se hayan comprometido o ejecutado.
- iii. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales afectadas, deberá establecer mecanismos que, con pleno respeto de su autonomía, permitan distribuir las tareas de financiación de las medidas de emergencia entre la Nación y dichas entidades.
- iv. El Gobierno nacional deberá prever, según los instrumentos actualmente existentes, un mecanismo para la administración y ejecución de los recursos obtenidos al amparo del estado de emergencia, absolutamente separado de otras fuentes, que permita un seguimiento adecuado de su destinación y que haga posible que los organismos de control dispongan de información permanente sobre los diferentes compromisos que se asuman. Esta obligación se extenderá a los recursos que todavía no se hayan comprometido o ejecutado.

**Tercero:** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 4 y 5 del Decreto 150 de 2026, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”.

**Cuarto: ORDENAR** al Gobierno nacional y al Congreso de la República que, en adelante y desde sus competencias respectivas, incluyan un análisis de impacto climático en la preparación y aprobación de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de optimizar la capacidad de respuesta del Estado frente a los desastres o calamidades vinculadas con el cambio climático, y para contrarrestar las causas humanas vinculadas con el mismo, protegiendo a todas las personas, en particular aquellas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

**Quinto: EXHORTAR** al presidente de la República para que, en su condición de conductor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y con el propósito de fortalecer todas las fases de gestión del riesgo (conocimiento, reducción y manejo de desastres), adopte e impulse, en el marco de sus competencias, las medidas que se requieran para (i) asegurar su financiación permanente, continua y ascendente; y (ii) para optimizar su capacidad de respuesta frente a todos los desastres o calamidades vinculadas con el cambio climático. El fin de estas medidas deberá consistir en asegurar recursos suficientes para enfrentar la variabilidad climática y la clase de fenómenos meteorológicos evaluados en esta sentencia.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte reiteró su competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 150 de 2026, con fundamento en el artículo 241.7 de la Constitución y en la jurisprudencia reiterada de este Tribunal. A partir de este reconocimiento, la Sala Plena estableció que le correspondía establecer si el decreto cumplía las condiciones formales y materiales de validez.

Para la Corte la expedición del Decreto 150 de 2026 cumplió con las condiciones formales previstas para ese propósito en la Constitución y la ley. Precisó, en todo caso, que la mención que en las consideraciones del decreto se hace respecto de zonas diferentes a las enunciadas en la delimitación territorial contenida en el artículo 1, no constituye una habilitación para ejercer las competencias que confiere la emergencia, por fuera de los ocho departamentos allí indicados.

La Sala concluyó que el evento meteorológico que tuvo lugar entre enero y febrero del año en curso, a pesar de inscribirse en el contexto del cambio climático, constituyó un hecho repentino e inesperado que, en virtud de la cantidad de precipitaciones que produjo, alteró de manera significativa el sistema hidrológico. Con ese punto de partida reconoció que, en general, los hechos invocados como fundamento fáctico para la expedición del

Decreto 150 de 2026 satisfacen los requerimientos que imponen los *juicios de realidad, identidad y sobreviniencia (presupuesto fáctico)*. Según la Corte, el fenómeno meteorológico que tuvo lugar podía calificarse como extremo, extraordinario y sobreviniente.

No obstante, esta Corporación encontró que, según el reporte de la UNGRD<sup>1</sup>, en 181 municipios –del total que integran los departamentos identificados en el artículo 1 del decreto– se registraron afectaciones por el fenómeno meteorológico atípico que tuvo lugar, lo que implica que no satisface el *juicio de realidad*, la referencia general a la totalidad del territorio de tales departamentos. Teniendo en cuenta tal circunstancia, estimó necesario declarar que el artículo 1 del decreto debe entenderse en el sentido de que el ámbito territorial allí previsto, solo comprende los 181 municipios referidos, así como los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, un impacto concreto derivado de la misma causa.

Para la Corte, en diferentes partes integradas a la justificación del Decreto 150 de 2026, se alude a hechos y consideraciones relacionados **(i)** con la atención de la crisis financiera de las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y el riesgo sistémico para la continuidad del servicio público domiciliario de energía en el territorio nacional; **(ii)** las facultades de la Agencia Nacional de Tierras en materia de deslinde de tierras de la Nación y la recuperación de bienes de uso público y baldíos, así como en otros procedimientos agrarios; y **(iii)** la actualización de los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA–, los procesos de acotamiento de rondas hídricas y su incorporación como determinantes ambientales en los instrumentos de ordenamiento territorial. A juicio de este Tribunal, tales hechos y consideraciones corresponden a *circunstancias estructurales*, cuya agravación por el evento hidrometeorológico no resultó acreditada y, en esa medida, al no superar el *juicio de sobreviniencia*, se encuentran excluidos de la declaración de emergencia contenida en el artículo 1 del Decreto 150 de 2026. Por lo demás, en cuanto al *juicio de identidad*, no se advirtió ningún reparo en el estado declarado por parte del Gobierno nacional de ahí que se diera por satisfecho, con las salvedades ya señaladas, el *presupuesto fáctico*.

A continuación, la Sala Plena estableció que el Decreto 150 de 2026 cumplió las exigencias propias del *presupuesto valorativo*, dado que las razones invocadas para su expedición, así como los medios de prueba recaudados, mostraban un impacto significativo en diferentes áreas de la

---

<sup>1</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

vida familiar, comunitaria y social, afectando y amenazando derechos previstos en la Constitución. Aunque con diferencias en su magnitud, la Sala Plena verificó que el fenómeno impactó directamente el ejercicio de múltiples facetas de tales derechos, incluyendo la vida, la integridad personal, la vivienda, la salud y la educación.

Advirtió la Corte que la declaratoria del estado de emergencia regulado en el artículo 215 de la Constitución tiene por objeto exclusivo conferir competencias al Gobierno nacional para *conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*. Señaló que el alcance del referido estado de excepción, para hacer frente a los desastres vinculados a eventos meteorológicos como los referidos en el Decreto 150 de 2026, debe considerar **(i)** las fases previstas para la atención de los desastres y **(ii)** la prohibición de adoptar medidas de naturaleza estructural. Bajo esta perspectiva y apoyándose en diferentes fuentes, la Sala precisó el alcance de las facultades excepcionales en este tipo de situaciones:

Tipo de medidas	Definición	Admisibilidad en los estados de excepción
<b>Medidas de respuesta</b>	Son aquellas medidas que se toman justo antes, durante o inmediatamente después de una crisis, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad; asegurar la seguridad pública; o atender las necesidades mínimas de subsistencia de las personas. Lo anterior, mediante la provisión de asistencia humanitaria, acceso a agua potable y saneamiento básico, alimentación y salud, alojamiento de emergencia, evacuación, transporte, búsqueda y rescate, así como las demás acciones necesarias para atender las necesidades inmediatas y de corto plazo de la población en riesgo o afectada.	Se trata de medidas compatibles con los estados de excepción.
<b>Medidas de rehabilitación</b>	Son aquellas que se implementan inmediatamente después de que se ha dado respuesta a las necesidades más urgentes de la población afectada. Su finalidad es la restauración a corto plazo de los servicios e instalaciones básicos preexistentes afectados por la crisis, al igual que propiciar la superación de las dificultades económicas generadas por esa situación. Estas medidas no pretenden transformar, ni mejorar las condiciones preexistentes a la crisis.	Se trata de medidas compatibles con los estados de excepción.

<p><b>Medidas de reconstrucción</b></p>	<p>Son aquellas que persiguen reestablecer en el mediano y largo plazo las condiciones de vida, la infraestructura, los servicios y las actividades socio-económicas afectados por la crisis a niveles iguales o superiores a su advenimiento. Así, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (ONU), la reconstrucción se refiere a la <i>“reedificación a mediano y largo plazo y restauración sostenible de infraestructuras vitales resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medios de vida necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectadas por un desastre”</i>.</p>	<p>Solo son compatibles con el estado de excepción cuando el Gobierno demuestre que tales medidas se encuentran, a su vez, estrecha y directamente relacionadas con la fase de rehabilitación.</p>
<p><b>Medidas estructurales</b></p>	<p>Son aquellas que se orientan a superar un problema preexistente a la crisis. Es decir, a diferencia de las medidas de reconstrucción, su objetivo no es atender la crisis ni devolver las cosas al estado anterior a su producción, sino superar un problema de vieja data.</p>	<p>Estas medidas son incompatibles con el estado de excepción.</p>

A partir de esta clasificación la Sala Plena afirmó que las facultades de excepción previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 150 de 2026, no habilitan la adopción de medidas estructurales dirigidas a superar problemas preexistentes a la crisis, ni de aquellas que tengan por objeto ejecutar *acciones de reconstrucción*, a menos que, únicamente respecto de estas últimas, el Gobierno nacional demuestre que se encuentran directa y estrechamente relacionadas con la fase de rehabilitación, en los términos indicados.

Precisado en esos términos el alcance general de las facultades conferidas por el Decreto 150 de 2026, la Sala señaló, a partir de su jurisprudencia, que el empleo del estado de emergencia regulado en el artículo 215 de la Constitución, para enfrentar los desastres naturales originados en eventos meteorológicos, requiere una valoración especial que tenga en cuenta **(i)** los esfuerzos por integrar los desastres naturales más agudos al objeto de la legislación ordinaria, tal y como ha ocurrido con la Ley 1523 de 2012; **(ii)** la proscripción constitucional de la inercia estatal frente a la gestión de los riesgos de desastre derivados del cambio climático; y **(iii)** la experiencia acumulada del Estado frente a situaciones análogas o equivalentes. Esa valoración especial se traduce en una carga a favor de la utilización de los medios ordinarios y, en consecuencia, en un escrutinio particular del **presupuesto de insuficiencia** de las medidas ordinarias.

A partir de esas consideraciones la Corte valoró el cumplimiento de ese presupuesto en el Decreto 150 de 2026. En esa dirección, identificó que dicho decreto prevé que, con fundamento en las facultades previstas en sus artículos 2 y 3, serán adoptadas dos clases de medidas para enfrentar la emergencia. Así, el decreto anuncia **(i)** medidas que no tienen como propósito la financiación de la emergencia, y **(ii)** medidas cuyo fin consiste en recaudar y apropiar recursos para asegurar dicha financiación.

**(i) Sobre las medidas que no tienen como propósito la financiación de la emergencia declarada.**

La Corte señaló que, respecto de este grupo de medidas, el Decreto 150 de 2026 cumplía las condiciones impuestas por el presupuesto de insuficiencia. En aplicación del precedente establecido en la sentencia C-383 de 2023, la Sala Plena concluyó que la fundamentación contenida en las consideraciones del referido decreto, así como la evidencia probatoria recaudada, interpretadas a la luz de las características y efectos del evento hidrometeorológico, permitió concluir que la valoración realizada por el Gobierno nacional sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias disponibles podía considerarse razonable.

**(ii) Sobre las medidas que tienen como propósito la financiación de la emergencia declarada.**

La Sala Plena señaló que el Decreto 150 de 2026 estableció, en atención al impacto de los hechos que motivaron la declaración del estado de emergencia, que era necesario adoptar instrumentos encaminados a obtener recursos para financiar la gestión del desastre. A su vez, en el curso del proceso, el Gobierno destacó que no existía un mecanismo ordinario que hiciera posible contar con los recursos necesarios para financiar las medidas de la emergencia. Para el Gobierno nacional no eran suficientes los actualmente previstos en el ordenamiento (distribuciones, SGP, SGR, empréstitos, y mensaje de urgencia para la aprobación de un proyecto de ley).

No obstante, la Corte también encontró que algunas de las intervenciones recibidas en el curso del proceso, discrepaban de ese punto de partida, al advertir que el Gobierno disponía de múltiples alternativas, incluyendo el uso de recursos derivados de operaciones de endeudamiento o la ejecución de los que integran el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo. Igualmente advirtieron que podría realizar operaciones de distribución presupuestal o incluso de disponer de manera eficiente de los recursos del

Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías.

Teniendo en cuenta tal circunstancia, la Sala concluyó que la pregunta sobre los medios óptimos para financiar la emergencia no parece tener una respuesta concluyente. Estableció que existían discrepancias que impedían definir con plena certidumbre en qué grado los recursos requeridos pueden obtenerse a través de los medios ordinarios. A pesar de estos desacuerdos, señaló que la justificación presentada por el Gobierno nacional no podía considerarse arbitraria, debido a que en la motivación del decreto y en los informes presentados, procuró contrastar las diversas fuentes de financiación previstas en el ordenamiento, las condiciones para su aplicación y los límites jurídicos o prácticos previstos para su empleo.

La Corte consideró que, sin perjuicio de esa conclusión, existían dos cuestiones relacionadas con el presupuesto de insuficiencia que debían ser abordadas. En *primer lugar*, era necesario definir cómo debe proceder este Tribunal cuando, como consecuencia del debate surtido en la Corte, persisten dudas sobre la posible existencia de medidas ordinarias para la financiación de las medidas de emergencia. A su vez, en *segundo lugar*, estimó que debía establecer qué ocurre cuando de las pruebas recaudadas también surgen dudas sobre la cuantía del presupuesto que ha estimado el Gobierno y, con fundamento en el cual ha justificado la necesidad de adoptar medidas de financiación.

Sobre los **instrumentos de financiación**, la Sala indicó que la definición de la aptitud de estos instrumentos para hacer frente a la emergencia declarada depende de valoraciones concretas y particulares que no le correspondía definir a la Corte. Juzgar en este examen la idoneidad precisa de cada uno de tales instrumentos, no solo suscitaría objeciones de naturaleza jurídica, sino que enfrentaría a este Tribunal a problemas de información que no podría superar en el curso de este proceso judicial. Así, por ejemplo, la Sala Plena consideró que no tenía la posibilidad de indicar, en este momento, si las posibilidades de priorización de recursos del SGP o del SGR tienen la aptitud, en términos de oportunidad, para cubrir algunas dimensiones de la emergencia. Incluso, precisó la Corte, era necesario considerar los instrumentos de financiación a disposición de las entidades territoriales afectadas por el fenómeno.

En todo caso, indicó que las facultades de excepción para la financiación que se ejerzan con fundamento en los artículos 2 y 3 del decreto examinado, deben considerar los instrumentos ordinarios que, en función de la oportunidad y disponibilidad de recursos, puedan ser empleados para

enfrentar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En esa dirección, concluyó que la configuración y ejecución de los instrumentos de financiación aprobados en desarrollo de lo dispuesto en los artículos referidos, debe sujetarse a las siguientes condiciones:

**a)** La entidad con competencia para ordenar el gasto en cada sector deberá indicar en un acto administrativo debidamente motivado, las razones por las cuales, en función de la oportunidad del gasto y la disponibilidad de los recursos, no es posible acudir a medios ordinarios de financiación. Esta obligación se extenderá a los recursos que todavía no se hayan comprometido o ejecutado.

**b)** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales afectadas, deberá establecer mecanismos que, con pleno respeto de su autonomía, permitan distribuir las tareas de financiación de las medidas de emergencia entre la Nación y dichas entidades.

Sobre el **presupuesto estimado** para financiar la emergencia, la Sala destacó que **(i)** los desacuerdos que han surgido sobre los cálculos existentes de la cuantía de los recursos requeridos para enfrentar la crisis y conjurar la extensión de sus efectos, y **(ii)** la prohibición de que las medidas de excepción puedan ejecutarse más allá de la búsqueda de tales fines, conforme lo exige el artículo 215 de la Constitución, exige concluir que las competencias para recaudar y ejecutar recursos al amparo de las facultades previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 150 de 2026 no pueden extenderse, en ningún caso, para cubrir gastos que no se encuentren directamente vinculados con el estado de emergencia, en los términos en que ello establece esta sentencia.

Destacó la Sala que la dificultad de la presupuestación no puede derivar en una habilitación para adoptar medidas de financiación que excedan lo requerido, impongan cargas tributarias excesivas o dejen a un lado otros medios para la obtención de recursos. Con ese propósito, precisó el alcance de las facultades de excepción para la ejecución de los recursos estableciendo las siguientes condiciones:

**a)** Las competencias para financiar (recaudo, crédito, distribuciones, entre otras) y ejecutar recursos al amparo del estado de excepción no pueden extenderse, en ningún caso, a gastos no relacionados directamente con el estado de emergencia declarado, y en las condiciones antes indicadas. Por eso, a la mayor brevedad posible, el Ministerio de Hacienda deberá recalcular el costo total de la emergencia y

de las adiciones presupuestales necesarias para financiarlo, teniendo en cuenta el contenido de esta sentencia y los principios y reglas que guían la gestión de los recursos públicos.

**b)** El Gobierno nacional deberá prever un mecanismo para la administración y ejecución de los recursos obtenidos al amparo del estado de emergencia, absolutamente separado de otras fuentes, que permita un seguimiento adecuado de su destinación y que haga posible que los organismos de control dispongan de información permanente sobre los diferentes compromisos que se asuman. Esta obligación se extenderá a los recursos que todavía no se hayan comprometido o ejecutado.

Conforme con lo anterior, la Sala Plena resaltó la importancia de la actividad de los organismos de control, en particular de la Contraloría General de la República, a efectos de asegurar la correcta ejecución de los recursos, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas en esta oportunidad y los principios que gobiernan la gestión fiscal.

La Sala Plena advirtió que cada fenómeno meteorológico no puede traducirse en la declaración de un estado de excepción. Esa es una ecuación inconstitucional. Y ello es así, no solo porque a medida que el conocimiento avanza y la ciencia se desarrolla, se incrementa la posibilidad de anticipar los eventos extraordinarios. También porque las instituciones se encuentran obligadas, a partir de su experiencia, a establecer e implementar *medidas ordinarias de excepción*, esto es, instrumentos incorporados al ordenamiento mediante los procedimientos regulares de producción normativa. El control constitucional de los decretos dictados al amparo del artículo 215 de la Constitución debe tomar nota de esta circunstancia y, en consecuencia, considerar los avances en la legislación ordinaria.

La Corte destacó que la realidad del cambio climático, la variabilidad recurrente del clima y el surgimiento de eventos meteorológicos repentinos e inusuales en el territorio colombiano, exige un compromiso de todas las autoridades, en particular del Gobierno nacional, el Congreso y las entidades territoriales, para implementar las estrategias de planeación que se requieran, con el fin de fortalecer institucional y presupuestalmente los esfuerzos estatales frente al cambio climático y, en ese contexto, las entidades y fondos encargados de cumplir la responsabilidad de gestionar el riesgo en sus diferentes fases. La necesidad de ese fortalecimiento se inscribe en un contexto en el que los fenómenos climáticos tienden a manifestarse con más fuerza y a tener mayores impactos, afectando de

manera especial a grupos vulnerables. consecuencia, la Corte encontró procedente formular una orden y un exhorto para avanzar en esa dirección.

La Corte constató en esta oportunidad la existencia de debilidades significativas en el Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres, lo que exige su fortalecimiento con el propósito de incrementar su capacidad para enfrentar los desafíos asociados a la emergencia climática. Bajo esa perspectiva, la Sala estimó necesario anunciar que el examen de suficiencia futuro de los medios ordinarios impondrá una carga argumentativa especial al Gobierno nacional que no se entenderá cumplida solo con la identificación de la insuficiencia de las medidas de dicho sistema, sino que requerirá demostrar cómo se ha avanzado en su fortalecimiento.

Concluyó indicando que la decisión, en un caso como el examinado, exige un grado alto de valoración global de las circunstancias, pero también de adopción de medidas para asegurar el debido control del estado de excepción. Las pretensiones de declarar la exequibilidad simple o de expulsar del ordenamiento el Decreto 150 de 2026, no pueden abrirse paso en esta oportunidad. Esa idea del “*todo o nada*” impide articular las preocupaciones concurrentes de asegurar, por una parte, la reducción del dolor y la desesperanza que en la emergencia conviven, y de preservar, por la otra, el cauce limitado de los poderes de excepción. De ahí que, sea el propósito de articular ambas preocupaciones –que encuentran asiento en el texto de la Constitución– lo que justifica las determinaciones que en esta ocasión adopta la Corte.

#### **4. Salvamento parcial de voto y aclaración de voto**

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó parcialmente el voto y el magistrado **Carlos Camargo Assis** aclaró su voto en la presente decisión.

El magistrado **Ibáñez Najar** compartió la declaratoria de inexecutable de los componentes estructurales que la propia Sala Plena excluyó por no superar el juicio de sobrevivencia. Su desacuerdo parcial con la decisión recayó sobre la decisión de declarar executable el resto del Decreto. A su juicio, la valoración integral de todas y cada una de las pruebas recaudadas en el proceso conducía indefectiblemente a una declaratoria de inexecutable de la totalidad del Decreto Legislativo 0150 de 2026, y no solo la de aquellos componentes a los que se refiere la decisión mayoritaria.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, las pruebas aportadas al proceso demostraron que el frente frío que afectó a una parte de la región Caribe en los primeros días de febrero de 2026 fue un hecho real y de consecuencias graves sobre la población. Empero, la realidad de la ocurrencia de ese hecho grave no equivale a que sea extraordinario, ni mucho menos sobreviniente y además existían los medios ordinarios para afrontar y superar sus consecuencias. Por ello, el decreto declarativo del estado de emergencia no cumplía el juicio de sobreviniencia, no tampoco el de suficiencia. El incumplimiento de cualquiera de estos juicios bastaba, por sí solo, para que la Sala Plena declarara la inexecutable de la totalidad del Decreto Legislativo 0150 de 2026.

Dicho de otro modo, el magistrado Ibáñez Najar consideró que todas las pruebas recaudadas en el expediente y que fueron aportadas por la misma administración pública, dan cuenta de la ocurrencia de fuertes precipitaciones en varios municipios de la región caribe -no todos-, durante los primeros días de febrero de 2026. Sin embargo, ese material probatorio también demuestra que tales precipitaciones habían sido advertidas previamente por las autoridades competentes y generaron perturbaciones pero ellas no se corresponden con la gravedad estimada, calificada o sobrevalorada por el Gobierno nacional para declarar el estado de emergencia y de esa manera autohabilitarse arbitrariamente para ejercer función legislativa excepcional y adoptar medidas inconducentes. Esos hechos debieron ser atendidos mediante las herramientas del régimen ordinario de gestión del riesgo y atención de desastres que fue construido por el Estado colombiano desde hace varios años, pero que en los más recientes ha sido utilizado para otros fines diferentes a la prevención y atención de desastres.

Ello significa que no concurrían las condiciones extraordinarias y sobrevinientes que la Constitución Política exige para declarar un estado de emergencia y ejercer temporalmente funciones legislativas excepcionales.

En cuanto a la **sobreviniencia**, el magistrado Ibáñez consideró que los hechos que motivaron la declaratoria no fueron imprevistos. Ellos fueron anunciados por la propia administración con suficientes meses de antelación. En efecto, la autoridad técnica nacional pronosticó la lluvia por encima de lo normal y la creciente que en efecto se produjo. Las advertencias fueron efectuadas por los canales oficiales e identificaron con fecha cierta el momento estimado de aumento de las lluvias. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales: (i) advirtió desde su Boletín 362 de abril de 2025, allegado al expediente por la Gobernación del Cesar, que las precipitaciones por encima de lo normal eran el escenario más probable en las regiones Andina y Caribe, con incrementos estimados entre

el 10 % y el 40 %; (ii) en su Boletín de seguimiento del fenómeno ENOS 207, publicado el 27 de noviembre de 2025, reportó condiciones de tipo La Niña, con su efecto de aumento significativo de las lluvias en el Caribe; y (iii) en su Boletín de Predicción Climática 370, publicado el 8 de diciembre de 2025, pronosticó para la región Caribe precipitaciones por encima de lo normal en diciembre de 2025, enero de 2026 y febrero de 2026, el mes mismo del evento, y anticipó para el río Sinú, cuyo desbordamiento motivó la declaratoria, niveles “en el rango alto”, con la anotación de que su régimen está influido por la operación del embalse de Urrá.

A esos pronósticos siguió la activación de los mecanismos ordinarios de gestión del riesgo: la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en su Circular 079 del 17 de diciembre de 2025, dejó constancia de que el año 2025 había transcurrido con exceso de precipitación e incremento de eventos hidrometeorológicos, advirtió las probables condiciones de “La Niña” e impartió a todos los gobernadores y alcaldes orientaciones de preparación y alistamiento. El Magistrado resaltó que lo que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo anticipó, y está diseñado para absorber, no puede operar a la vez como la circunstancia inopinada que habilita la declaratoria de un estado de excepción.

El magistrado Ibáñez sostuvo, además, que como el mismo Gobierno lo reconoció en el decreto que declaró el estado de emergencia, y los informes aportados al proceso, la causa eficiente de la perturbación no fue el frente frío considerado de manera aislada, sino la degradación estructural y crónica del sistema hídrico del bajo Sinú, sobre la cual el fenómeno climático de aumento de las precipitaciones operó como detonante.

Añadió que las pruebas aportadas al expediente dan cuenta de que el aumento de las lluvias obedeció a la presencia de La Niña y la ocurrencia del frente frío. La propia institucionalidad así lo confirmó con la información dada en respuesta al auto de pruebas del 18 de febrero de 2026. En efecto: (i) la Agencia Nacional de Tierras, en el informe que la Presidencia de la República y la UNGRD remitieron el 4 de marzo de 2026 (radicado 1019 P, oficio OPC-027-26), acreditó que las intervenciones antrópicas sobre la Ciénaga Grande del Bajo Sinú, en los municipios de Lorica, Momil, Purísima, Chimá, Cotorra y Ciénaga de Oro causaron la inundación de las cabeceras municipales; (ii) la Gobernación de Córdoba, en su respuesta del 27 de febrero de 2026 (radicado 946 P, oficio OPC-030-26), reconoció dinámicas históricas de ocupación de las zonas ribereñas, de carácter estructural, que superan la capacidad del nivel local y departamental, e imputó el evento, en parte, al rebose del embalse de Urrá I; y (iii) el informe conjunto de la UNGRD, el Ministerio de Ambiente, el IDEAM y la DIMAR (radicado 929 P, oficio OPC-030-26, remitido el 27 de febrero de 2026) documentó que la

ocupación de las planicies de inundación y los cambios en el uso del suelo redujeron la capacidad natural de amortiguación del territorio e incrementaron la escorrentía.

A ello se añade que el propio IDEAM, en informe del 25 de febrero de 2026 (radicado 20261300029811), reconoció que no es posible aislar ni cuantificar la precipitación atribuible al frente frío, ni existe registro consolidado ni inventario histórico de los frentes fríos de los últimos diez años que permita calificarlo de anómalo. Antes bien, la gráfica comparativa que la propia UNGRD aportó (radicado 929 P, oficio OPC-030-26, remitido el 27 de febrero de 2026) muestra que la precipitación observada en 2026 se había replicado, al menos en parte, en 2018 y 2023. Y la operadora de la Central Hidroeléctrica Ituango, en su respuesta del 22 de abril de 2026 (radicado 1966 P, oficio OPC-068-26), negó el carácter extraordinario del caudal que el decreto invocó.

A lo anterior se suma que, la cuestión ya había sido resuelta por la Corte Constitucional. En efecto, en la Sentencia C-075 de 2026 esta Corte, sobre el mismo fenómeno y bajo la misma declaratoria de desastre nacional, contenida en el Decreto 1372 de 2024 y prorrogada por el Decreto 1193 de 2025, sostuvo que los desastres asociados a la ola invernal y al cambio climático no superan el juicio de sobreviniencia, por constituir una situación estructural, conocida y previsible que debe atenderse por los mecanismos ordinarios.

La coherencia del precedente obligaba a aplicar esa misma regla en el presente asunto. En este caso el frente frío es la progresión esperada de un fenómeno estacional, no la circunstancia excepcional que agudiza lo crónico más allá de lo previsible.

El presupuesto fáctico no se quiebra únicamente por la falta de sobreviniencia. La magnitud sobre la que el decreto edificó como el hecho habilitante tampoco encuentra respaldo en las pruebas, porque substituyó el daño efectivamente constatado por una estimación de exposición potencial que sus propios autores reconocen que no acredita afectación.

La ficha de la Sala de Crisis de la Unidad Nacional, con corte al 9 de febrero de 2026, consolidó en los ocho departamentos 19.798 hectáreas afectadas, de las cuales Córdoba concentra 14.597 y Antioquia 5.029, esto es, el 99,1 %, mientras La Guajira aparece con 72 hectáreas, Sucre con 100, y Chocó, Bolívar, Cesar y Magdalena sin hectárea alguna; el departamento del Cesar no reporta siquiera personas afectadas. El informe técnico del 9 de febrero de 2026, suscrito por el IDEAM, la DIMAR y la UNGRD, reconoció de manera expresa que “no todas las zonas tuvieron afectación”. Lo que la prueba

acredita es un daño real y grave, pero intensamente concentrado en la cuenca del Sinú, no la inundación extensa y generalizada en los ocho departamentos que el decreto presupuso.

Frente a ese daño, el decreto sustentó la magnitud en una afectación potencial sobre 184.890 viviendas y 87.054 hectáreas estimadas mediante imágenes de radar; y el documento de elementos expuestos que el propio Gobierno aportó al expediente, del 13 de febrero de 2026, posterior a la fecha del decreto, contrastó las edificaciones localizadas dentro de la mancha de inundación con cifras de vivienda calculadas sobre la malla de densidad poblacional, hasta atribuir al Atlántico, departamento ni siquiera incluyó la declaratoria, 4.126 edificaciones residenciales que extrapolaba a 430.537 viviendas. Ese mismo documento se presenta como estimación preliminar sujeta a verificación en campo, y la Contraloría General de la República, en concepto rendido en el expediente bajo el oficio OPC-069-26, halló una posible sobreestimación del impacto físico de la emergencia.

Esa depuración proyecta su efecto directo sobre la segunda razón del desacuerdo: el presupuesto de **suficiencia**. La posición mayoritaria desconoció que la insuficiencia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, la cual fue medida contra un polígono estimado o contra elementos apenas potencialmente expuestos, y no contra el daño consolidado, le imponía al Gobierno la obligación de explicar por qué esa amenaza, y no la afectación cierta, desbordaba los mecanismos ordinarios. Tampoco se tuvo en cuenta que donde la prueba no registra siquiera hectáreas inundadas, la conclusión de que el régimen ordinario era insuficiente queda sin sustrato fáctico. Además, se omitió que el riesgo de inundación de estas cuencas estaba reconocido y se gestionaba por la vía ordinaria: el desastre nacional había sido declarado en el Decreto 1372 de 2024 y prorrogado por el Decreto 1193 de 2025, y el régimen ordinario de gestión del riesgo de la Ley 1523 de 2012 ofrecía las herramientas para atenderlo, sin que el decreto demostrara por qué resultaba inservible.

En esas condiciones, el magistrado Ibáñez Najar concluyó que el Decreto Legislativo 0150 de 2026 ha debido declararse inexecutable en su integridad. La decisión de la mayoría no debió solo excluir, por no superar el juicio de sobrevivencia, al riesgo del Mercado de Energía Mayorista, las facultades de la Agencia Nacional de Tierras y la actualización de los planes de ordenación de cuencas y el acotamiento de las rondas hídricas. Ha debió extenderse a los demás componentes, y no acudir a una serie de condicionamientos para corregir lo que terminó siendo la fusión de lo súbito con lo estructural en que el decreto incurrió. En otras palabras, la Corte debió haber aplicado al daño por inundación el mismo rigor con que la decisión analizó los componentes estructurales que tuvo por inexecutables.

En suma, para el Magistrado Ibáñez Najar, según las pruebas aportadas y que finalmente no fueron valoradas o por lo menos no suficientemente por la Sala para adoptar la decisión contenida en la sentencia de la cual con todo respeto discrepa, el Gobierno Nacional desbordó arbitraria e ilegítimamente sus facultades constitucionales para declarar un estado de emergencia cuando no se cumplían los presupuestos exigidos por la Constitución Política, la ley estatutaria de los estados de excepción, la jurisprudencia constitucional y la reciente Sentencia C-075 de 2026 de 2026, al sobrevalorar un hechos que sí ocurrieron pero no en la magnitud y extensión calificada por el Gobierno y cuyos efectos habían podido sortearse con los medios institucionales ordinarios y los recursos previstos en el sistema presupuestal, salvo que, por otras circunstancias, sus fines y medios han sido desviados para otros menesteres.

El magistrado **Carlos Camargo Assis**, por su parte, acompañó la decisión adoptada por la Sala Plena de declarar exequible el Decreto 150 de 2026 salvo en lo concerniente a los temas relacionados con el riesgo sistémico en el Mercado de Energía Mayorista energía y con tierras. No obstante, manifestó su aclaración con dos propósitos: (i) plantear algunos fundamentos que refuerzan y complementan la conclusión a la que llegó la Sala al analizar el presupuesto de suficiencia; y (ii) llamar la atención sobre la importancia del control de los recursos por parte de la Contraloría General de la República.

Sobre el presupuesto de suficiencia, el magistrado Camargo Assis consideró que, si bien el Gobierno explicó de forma genérica la insuficiencia de los mecanismos ordinarios, en atención a la jurisprudencia constitucional, es viable concluir que el decreto que declaró el estado de emergencia es constitucional. Estimó que esa conclusión descansa sobre tres premisas que merecen ser enunciadas con mayor nitidez, pues su explicitación fortalece la coherencia del fallo con el precedente constitucional.

El magistrado Camargo Assis precisó que el margen de apreciación presidencial reconocido desde la Sentencia C-004 de 1992 no es uniforme en todas las circunstancias, al contrario, dicha apreciación es inversamente proporcional a la posibilidad objetiva de prever y planificar la respuesta. Cuando la crisis es súbita, catastrófica y en pleno desarrollo -como en este caso-, la exigencia de una justificación exhaustiva de cada instrumento ordinario tiene un costo institucional que la Constitución no puede ignorar sin volverse inaplicable. Por otra parte, el magistrado Camargo destacó la existencia del Decreto 1372 de 2024 de desastre nacional -expedido precisamente al amparo de la Ley 1523 de 2012 y vigente al momento de los hechos-. En su concepto, dicho decreto evidencia que el Gobierno ya

venía empleando el régimen ordinario de manera continua, y que el evento meteorológico de febrero de 2026 superó dichas medidas. Finalmente, el magistrado planteó que el principio de subsidiariedad no puede primar sobre la eficacia hasta convertirse en un obstáculo para la protección de derechos fundamentales vulnerados en tiempo real.

De igual manera, el magistrado Carlos Camargo Assis quiso destacar y subrayar el papel de la Contraloría General de la República como garante del uso constitucional de los recursos movilizados al amparo del estado de emergencia. Afirmó el magistrado que es deber constitucional de la Contraloría ejercer sus competencias de vigilancia y control fiscal con la extrema rigurosidad. En ese sentido, consideró necesario recordar que el control fiscal del artículo 267 de la Constitución no es una facultad discrecional del órgano de control, se trata de una función constitucional de ejercicio obligatorio, cuyo contenido se refuerza en los estados de excepción, precisamente porque la concentración transitoria de competencias en el Ejecutivo exige un contrapeso institucional proporcional.

En esos términos, el magistrado Carlos Camargo Assis concluyó que la exequibilidad declarada por la Sala Plena no es solo un mandato dirigido al Gobierno nacional, también es un llamado a los organismos de control fiscal del Estado para que ejerzan, con rigor y en tiempo real, la función que la Constitución les confía. Solo así, afirmó, la transparencia, la trazabilidad y la rendición de cuentas en la ejecución del gasto de emergencia podrán ser garantías efectivas y no meras declaraciones formales.

### **Sentencia C-192/26**

### **Expediente D-16.957**

**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**

**La Corte Constitucional declaró que el término máximo de quince (15) días calendario para la devolución del dinero a favor del consumidor derivada del ejercicio del derecho al retracto se aplica de manera uniforme a todas las modalidades de contratación previstas en el artículo 47 de la ley 1480 de 2011, incluidos los casos de comercio electrónico**

#### **1. Norma demandada**

**“LEY 2439 DE 2024**  
(diciembre 19)

*del consumidor de comercio  
electrónico*

*Por medio de la cual se modifica la  
Ley 1480 de 2011 y se crean  
medidas de protección en favor*

*El Congreso de Colombia*

Decreta:

(...)

**ARTÍCULO 3o. DEVOLUCIÓN DE DINERO EN EJERCICIO DEL DERECHO AL RETRACTO.** Modifíquese el inciso final y adiciónese el párrafo 1º al artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:

**En los casos de comercio electrónico** la devolución del dinero a favor del consumidor no podrá exceder de quince (15) días calendario desde el momento en que ejerció el derecho y haya cumplido con las obligaciones: i) suministrar los datos correctos y completos requeridos por el proveedor para efectuar el proceso, ii) la devolución del producto en los términos del presente artículo; la suma será aplicada directamente sobre el instrumento de pago o medio de pago correspondiente o a través del medio acordado entre las partes, para tal fin el proveedor deberá informar de manera clara, detallada y específica al consumidor las opciones de las cuales dispone.

PARÁGRAFO 1o. Todos los actores, incluida la entidad financiera, deberán cumplir con el término establecido en el presente artículo”.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “En los casos de comercio electrónico” contenida en el artículo 3 de la Ley 2439 de 2024, en el entendido de que el término máximo de quince (15) días calendario para la devolución del dinero derivada del ejercicio del derecho de retracto aplica de manera uniforme a todas las modalidades de contratación previstas en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte examinó una demanda presentada contra la expresión “En los casos de comercio electrónico”, contenida en el artículo 3 de la Ley 2439 de 2024. El artículo demandado regula el plazo para que el proveedor o productor devuelva el dinero al consumidor que ejerce el derecho al retracto. Este plazo es de 15 días. Aunque la norma demandada se inserta en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 (estatuto del consumidor) que regula el derecho de retracto para compras efectuadas mediante sistemas de financiación otorgada por el productor o proveedor, venta de tiempos compartidos o ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, el plazo descrito fue limitado por el legislador únicamente para los casos de comercio electrónico.

El demandante sostuvo que la disposición produjo un retroceso en el nivel de protección de los consumidores al circunscribir a los casos de comercio electrónico el término máximo de quince (15) días calendario para la devolución del dinero derivada del ejercicio del derecho de retracto, dejando a las demás modalidades de contratación reguladas en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 sin una garantía temporal cierta para obtener el reembolso de las sumas pagadas.

Como cuestión previa, la Corte examinó la solicitud de inhibición formulada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y concluyó que la demanda satisfacía los requisitos de aptitud sustantiva exigidos para provocar un pronunciamiento de fondo. La Corte encontró que el actor identificó una posible reducción del nivel de protección previamente reconocido a todos los consumidores, construyó una comparación entre el régimen original del artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 y la modificación introducida por la Ley 2439 de 2024, y formuló una duda constitucional suficiente acerca de la compatibilidad de esa modificación con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad.

La Corte reiteró el alcance constitucional de los derechos de los consumidores. Recordó que el artículo 78 de la Constitución incorpora un mandato específico de protección en favor de quienes participan en el mercado en condición de consumidores y que dicho mandato responde al reconocimiento de las asimetrías estructurales existentes entre consumidores, productores y proveedores. La Corte reiteró que la protección al consumidor constituye un mecanismo destinado a corregir los desequilibrios propios de las relaciones de consumo y a garantizar que las decisiones económicas se adopten en condiciones reales de libertad e información.

La Corte explicó que los derechos de los consumidores forman parte del modelo constitucional de economía social de mercado y que, aunque el Legislador dispone de un amplio margen de configuración para diseñar instrumentos de protección, dicho margen debe ejercerse de conformidad con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad. Asimismo, precisó que el derecho de retracto constituye una garantía legal que integra el ámbito de protección constitucional de los consumidores, pues permite al consumidor desistir unilateralmente de determinados contratos celebrados en contextos caracterizados por mayores asimetrías informativas o por limitaciones para valorar adecuadamente las características del bien o servicio adquirido.

La Sala destacó que la efectividad de esta garantía no depende únicamente de la posibilidad formal de retractarse, sino también de la existencia de mecanismos que permitan materializar las consecuencias jurídicas derivadas del retracto. Entre ellos ocupa un lugar central la devolución integral y oportuna de las sumas pagadas por el consumidor. Por esta razón, el término previsto para efectuar el reembolso incide directamente en el nivel de protección reconocido por el ordenamiento jurídico, término que con la reforma a la ley desapareció, salvo para los casos de comercio electrónico.

La Corte aplicó el test de no regresividad desarrollado por la jurisprudencia constitucional, y concluyó que la disposición acusada no afectó el contenido mínimo ni la exigibilidad inmediata de los derechos de los consumidores, pues no eliminó el derecho de retracto ni impidió su ejercicio. Sin embargo, al comparar el régimen anterior con el actualmente vigente, encontró que la reforma sí produjo un retroceso en el nivel de protección previamente alcanzado. En efecto, mientras el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 contemplaba una garantía temporal uniforme para la devolución del dinero derivada del ejercicio del retracto

en todas las modalidades de contratación a las que este aplica, la modificación introducida por la Ley 2439 de 2024 conservó una regla expresa únicamente para los casos de comercio electrónico.

La Sala consideró que esa modificación redujo la efectividad material del derecho de retracto respecto de las demás modalidades de contratación reguladas por el artículo 47 del Estatuto del Consumidor, pues privó a los consumidores de un término cierto para exigir el reembolso de las sumas pagadas y generó incertidumbre acerca del momento en que podían activar los mecanismos administrativos o judiciales de protección. Asimismo, concluyó que dicha reducción no podía entenderse superada mediante la aplicación de las reglas generales del derecho privado, pues estas no ofrecen un estándar de protección equivalente al previsto expresamente por la legislación de consumo.

En consecuencia, la Corte declaró exequible la expresión demandada en el entendido de que el término máximo de quince (15) días calendario para la devolución del dinero aplica de manera uniforme a todas las modalidades de contratación reguladas en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011. De esta manera, la decisión preserva la finalidad protectora de la Ley 2439 de 2024, evita un resultado regresivo para los consumidores y garantiza la existencia de un término cierto para efectuar el reembolso en todos los eventos en los que procede el ejercicio del derecho de retracto.

### **Sentencia C-194/26**

**M.P. Lina Marcela Escobar Martínez**

**Expediente D-16.992**

**La Corte Constitucional declaró exequibles las normas del Plan Nacional de Desarrollo que prevén que determinados patrimonios autónomos estratégicos sean administrados por sociedades fiduciarias públicas**

#### **1. Norma demandada**

**“LEY 2294 DE 2023**

Diario Oficial No. 52.400 de  
19 de mayo de 2023  
(mayo 19)

*Por el cual se expide el Plan  
Nacional de Desarrollo  
2022-2026 “Colombia  
Potencia Mundial de la  
Vida”*

(...)

**Artículo 73. Promoción de la  
autonomía y el  
emprendimiento de la  
mujer.** Transfórmese el  
Fondo Mujer Emprende,  
creado mediante el

Decreto Legislativo 810 de 2020 y la Ley 2069 de 2020, en el Fondo para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer, el cual se denominará Mujer Libre y Productiva, tendrá vocación de permanencia y la naturaleza jurídica de un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y una sociedad fiduciaria **de carácter público** seleccionada directamente por dicho Departamento Administrativo (...)

**Artículo 279.** Modifíquese el artículo 250 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 250. *Pactos Territoriales.* Los departamentos, los municipios, los Esquemas Asociativos Territoriales y la Nación podrán suscribir Pactos Territoriales, definidos como un instrumento de articulación para la concertación de inversiones estratégicas de alto impacto que contribuyan a consolidar el desarrollo regional definido en el Plan Nacional de Desarrollo y la construcción de la Paz Total, promoviendo para ello, la adopción de metodologías con enfoque de género a través del trabajo articulado con la Consejería Presidencial

para la Equidad de la Mujer, y la concurrencia de recursos del orden nacional y territorial, público, privado y/o de cooperación internacional, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

Para la correcta implementación del presente artículo, a partir de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "Colombia, Potencia Mundial de la Vida", transfórmese el Fondo Regional para los Pactos Territoriales a un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil por parte del Departamento Nacional de Planeación y una sociedad fiduciaria **de carácter público** seleccionada directamente por dicho Departamento Administrativo. El objeto de este patrimonio autónomo será recibir, administrar y ejecutar los recursos destinados a la implementación de los pactos territoriales, incluyendo los que ya se encuentren en el Fondo Regional para los Pactos Territoriales (...)

**Artículo 307.** Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 21. El Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la

función de administrar los recursos señalados en los artículos 1o y 8o de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto 01 <sic> turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.

FONTUR será administrado por la **Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A.**, o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fijen este. La administración y operación del Patronio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR.

Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia.

Artículo 329. *Fondo "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Créese

el Fondo "Colombia Potencia Mundial de la Vida" como un patrimonio autónomo, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual celebrará un contrato de fiducia mercantil con la sociedad fiduciaria **pública** que este designe, la cual adelantará el soporte operativo del patrimonio autónomo. El objeto de este Fondo será la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de proyectos para el sector de agua y saneamiento básico, transición energética e industrial y reforma rural integral. Para tal efecto, el fondo contará con un comité fiduciario y constituirá las subcuentas necesarias para la adecuada administración de los recursos. Cada una de estas subcuentas tendrá su propio comité de administración sectorial en aras de una gobernanza autónoma e independiente en atención a la naturaleza y destinación de los recursos de cada subcuenta, de conformidad con el principio de especialización de que trata el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto (...)"

## 2. Decisión

**PRIMERO.** Declararse **INHIBIDA**, por ineptitud sustantiva de la demanda, para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la expresión "Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A." contenida en el artículo 307 de la

Ley 2294 de 2023, respecto de los cargos formulados en el presente proceso, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.** Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos por presunta violación de los principios de la función administrativa, del bloque de constitucionalidad y del derecho a la igualdad, formulados contra las expresiones “de carácter público” y “pública” contenidas en los artículos 73, 279 y 329 de la Ley 2294 de 2023, por ineptitud sustantiva de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia

**TERCERO.** Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo analizado, las expresiones “de carácter público” y “pública” contenidas en los artículos 73, 279 y 329 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'”, frente al cargo por presunta vulneración de las libertades de empresa y de competencia económica previstas en el artículo 333 de la Constitución. .

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda presentada por el ciudadano Omar Eduardo Suárez Gómez contra varias expresiones de los artículos 73, 279, 307 y 329 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Las normas cuestionadas se refieren a la administración fiduciaria de determinados patrimonios autónomos creados o modificados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El demandante sostuvo que las expresiones acusadas desconocían los principios de la función administrativa, el derecho a la igualdad, las libertades de empresa y de competencia económica, así como el bloque de constitucionalidad. En su criterio, las normas demandadas reservaban la administración de ciertos fondos y patrimonios autónomos a sociedades fiduciarias de carácter público y excluían injustificadamente a las sociedades fiduciarias privadas legalmente habilitadas para desarrollar esa actividad.

Como cuestión previa, la Corte examinó la aptitud sustantiva de la demanda. La Sala concluyó que los cargos por presunta vulneración de los principios de la función administrativa, del derecho a la igualdad y del bloque de constitucionalidad no cumplían las cargas argumentativas mínimas exigidas por la jurisprudencia constitucional. En particular, encontró que la demanda atribuía a las normas acusadas efectos

generales que no se derivaban directamente de su contenido, formulaba reproches de conveniencia económica y no estructuraba una confrontación constitucional concreta frente a esos parámetros de control.

La Corte también se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo respecto del cargo formulado contra la expresión “Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.”, contenida en el artículo 307 de la Ley 2294 de 2023. Para la Sala, la acusación partía de una lectura que no correspondía al contenido normativo de esa disposición, pues el artículo no establecía una reserva expresa y absoluta en favor de sociedades fiduciarias públicas, sino que preveía que FONTUR sería administrado por Fiducoldex S.A. o por la sociedad fiduciaria que determinara el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Superado el análisis de aptitud, la Corte limitó el estudio de fondo al cargo por presunta vulneración de las libertades de empresa, libre competencia económica y libre concurrencia en la contratación estatal, respecto de las expresiones “de carácter público” y “pública” contenidas en los artículos 73, 279 y 329 de la Ley 2294 de 2023.

Para resolver el asunto, la Sala aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. En primer lugar, encontró que la medida persigue finalidades constitucionalmente importantes, relacionadas con el fortalecimiento del control institucional, la trazabilidad de los recursos públicos, la coordinación administrativa y la adecuada gestión de recursos destinados a programas estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.

En segundo lugar, la Corte concluyó que la medida es efectivamente conducente para alcanzar dichos fines. La administración de estos patrimonios autónomos por sociedades fiduciarias públicas permite una articulación más estrecha entre el administrador fiduciario y las entidades públicas responsables del diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas de especial impacto, como la autonomía económica de las mujeres, los pactos territoriales, el agua y saneamiento básico, la transición energética e industrial y la reforma rural integral.

La Sala precisó que esta conclusión no parte de una descalificación de las fiduciarias privadas ni de una presunción de falta de idoneidad técnica. Por el contrario, reconoció que estas entidades hacen parte del mercado fiduciario y están sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera. Sin embargo, consideró que el legislador

podía escoger, para estos patrimonios autónomos específicos, un modelo de administración fiduciaria pública orientado a reforzar la coordinación institucional, el seguimiento estatal y la trazabilidad de recursos públicos estratégicos.

Finalmente, la Corte sostuvo que la medida no resulta evidentemente desproporcionada, porque no excluye a las sociedades fiduciarias privadas del mercado fiduciario ni de la contratación estatal en general. La restricción se limita a determinados patrimonios autónomos vinculados con programas estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y no configura una barrera absoluta o injustificada de acceso al mercado.

En consecuencia, la Sala Plena declaró exequibles, por el cargo analizado, las expresiones “de carácter público” y “pública” contenidas en los artículos 73, 279 y 329 de la Ley 2294 de 2023.

#### **4. Salvamento y aclaración de voto**

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó su voto frente a la decisión adoptada y magistrado **Miguel Polo Rosero** aclaró su voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** salvó su voto frente a la Sentencia C-194 de 2026. A su juicio, la Corte Constitucional debió declarar inexecutable las expresiones de “carácter público” y “pública”, contenidas en los artículos 73, 279 y 329 de la Ley 2294 de 2023 por vulneración del derecho a la libre competencia, previsto en el artículo 333 de la Constitución Política, y el principio de eficiencia de la función administrativa, previsto en el artículo 209 de la Constitución Política.

El magistrado Ibáñez Najar consideró que la decisión mayoritaria partió de una premisa equivocada sobre el presupuesto para el control constitucional por violación al derecho a la libre competencia. El asunto no exigía examinar una norma que impactara todo el mercado fiduciario nacional ni toda la contratación estatal con sociedades fiduciarias para proceder con el análisis de fondo. El mercado relevante era la administración de patrimonios autónomos compuestos por recursos públicos. En ese mercado, el Estado actúa como consumidor institucional y todas las sociedades fiduciarias habilitadas por el régimen financiero actúan como posibles oferentes.

Desde esa perspectiva, la reserva imponía una barrera legal de entrada. La ley cerraba una porción identificable del mercado y la reservaba, de manera anticipada, a las sociedades fiduciarias públicas. Con ello, la

norma excluía a las sociedades fiduciarias privadas, aunque estas contaran con solvencia, experiencia, capacidad técnica, gobierno corporativo, sistemas de gestión de riesgo y vigilancia financiera.

El magistrado advirtió que una barrera de acceso no pierde relevancia constitucional por su carácter sectorial. La Constitución Política no exige que una exclusión cubra todo un mercado nacional para que afecte la libre competencia. Basta con que la ley sustraiga un segmento identificable del mercado y excluya de él a oferentes idóneos sin una justificación constitucional suficiente.

Una tesis contraria debilita el control constitucional. Si la Corte Constitucional solo reconociera una afectación relevante de la libre competencia ante la exclusión total de un mercado, el legislador podría cerrar segmentos sucesivos mediante reglas parciales y por esa ruta eludir el control constitucional y hacer nugatorio el derecho a la libre competencia. Cada reserva aislada parece menor, pero la aplicación sucesiva de una regla de decisión como la adoptada en este caso tiene como efecto la elusión del control constitucional.

La regla de decisión adoptada por la mayoría permite que el legislador adjudique la administración fiduciaria de recursos públicos únicamente a fiduciarias del sector público mediante la aprobación de una norma igual por cada fondo que se regule. Es evidente que ningún legislador medianamente diligente aprobaría una norma que excluya a las fiduciarias privadas de la administración de todas las fiducias mercantiles constituidas con recursos públicos. Normas como la que en este caso se sometió a control constitucional son simplemente una versión sofisticada del mismo dispositivo de exclusión, y deben ser controladas con igual celo por la Corte.

El magistrado Ibáñez Najar señaló que la intensidad de la afectación no depende solo del tamaño del segmento excluido. También depende de la naturaleza legal de la barrera, de su efecto absoluto sobre los agentes excluidos y de la importancia pública de los recursos comprometidos. En este caso, la exclusión era absoluta dentro del segmento regulado. Las sociedades fiduciarias privadas no podían competir, y el Estado no podía comparar ofertas ni escoger la alternativa más favorable para la administración de recursos públicos.

Por esa razón, el magistrado Ibáñez Najar sostuvo que la medida afectaba el núcleo del derecho a la libre competencia. El artículo 333 de la Constitución Política protege, por una parte, el derecho de los agentes

económicos a concurrir al mercado sin barreras injustificadas. Por otra parte, protege el funcionamiento competitivo de los mercados, porque la competencia permite mejores condiciones de calidad, precio, oportunidad, innovación, experiencia y gestión del riesgo.

El magistrado Ibáñez Najjar destacó que la Constitución Política permite la intervención del Estado en la economía, pero no autoriza la eliminación *ex ante* de oferentes que participan de un mercado basada únicamente en la naturaleza jurídica del operador. La intervención estatal debe corregir fallas, proteger el interés público y asegurar la eficiencia. No puede convertirse en una regla de exclusión. Dicho de otro modo, cuando la Corte de forma deliberada omite que la eliminación de la libre competencia en un sector del mercado de la contratación pública tiene efectos sistémicos abre la puerta de atrás para que, disposición por disposición, el Estado concentre de forma paulatina e incontrolada el mercado en oferentes públicos y excluya al sector privado de su participación. Esto último constituye una flagrante violación del núcleo esencial del derecho a la libre competencia y por lo mismo constituye un medio prohibido.

Aun en el evento en que la Corte concluyera que el medio elegido no estaba prohibido, las disposiciones acusadas debieron ser declaradas inexecutable por cuanto no cumplen el requisito de idoneidad que exige un test de proporcionalidad de intensidad intermedia. En este caso, la Sala Plena tuvo por demostrada la idoneidad de la medida con base en lo que es apenas una presunción sin sustento probatorio alguno: que una fiduciaria pública ofrece mayor control, mayor transparencia o mayor eficiencia solo por el hecho de ser pública. Nada en el expediente, ni en el trámite legislativo daba cuenta de que la naturaleza pública del fiduciario produjera, por sí misma, mayor control, mayor transparencia, mayor eficiencia o mayor capacidad técnica.

El magistrado Ibáñez Najjar recordó que las sociedades fiduciarias públicas y privadas están sometidas al régimen financiero aplicable, a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y a los controles contractuales, fiscales y disciplinarios propios de la gestión de recursos públicos. Ese marco común desvirtúa la idea de que la sola naturaleza pública del fiduciario asegura una protección superior o una mejor articulación entre la entidad contratante y la fiduciaria contratada para el logro de los fines que dan lugar a la creación de un fondo. Si el propósito era reforzar el control, el legislador podía acudir a exigencias objetivas de experiencia, solvencia, gobierno corporativo, sistemas de información, auditoría, interventoría, matrices de riesgo, reportes

periódicos y reglas contractuales de seguimiento, sin necesidad de cerrar el mercado. Por lo demás, la naturaleza propia del contrato de fiducia mercantil permite al contratante fijar todas las reglas y los mecanismos de control que estime necesarios para garantizar el cumplimiento de las finalidades que persigue el contrato. No existe prueba alguna que demuestre que la naturaleza pública o privada del fiduciario no incide de ninguna manera en ese control.

Por último, el magistrado Ibáñez Najjar insistió en que la libre competencia no es un privilegio de los particulares. Tal como el precedente constitucional lo ha reconocido, la libre competencia sirve al interés público. En este caso, la violación de la libre competencia no perjudica solo al sector fiduciario privado, sino también al propio Estado. La disposición acusada impide el acceso a la pluralidad de oferentes y a los beneficios que de ella se derivan. Sin competencia, la administración pierde información, reduce su margen de elección y debilita la selección objetiva, y en últimas, reduce la capacidad de los fondos para cumplir con las importantes finalidades que dieron lugar a su creación.

En suma, el magistrado Ibáñez Najjar concluyó que en este caso la decisión mayoritaria sacrificó la libre competencia y la eficiencia administrativa sin una justificación suficiente. La reserva a favor de sociedades fiduciarias públicas impuso una exclusión legal absoluta en el segmento regulado, privó al Estado de los beneficios de la pluralidad de oferentes y debilitó la selección objetiva. La Constitución Política no permite que el legislador cierre un mercado relevante a oferentes idóneos con base en una presunción no demostrada de superioridad pública.

Por su parte, el magistrado **Polo Rosero** aclaró su voto. Al respecto, determinó que, si bien está de acuerdo con la declaratoria de exequibilidad de las medidas demandadas, no comparte las razones que la sentencia ofrece para sustentar esa decisión.

Sobre la exequibilidad declarada, indicó que la sentencia funda la conducencia de la reserva de la administración de los fondos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a favor de las fiduciarias públicas en algunas diferencias frente a las fiduciarias privadas, de las cuales considera relevantes las relacionadas con la vinculación de las primeras al Gobierno y la orientación de su actividad hacia los fines del Estado.

Sin embargo, señaló que las diferencias concernientes a la ausencia de ánimo de lucro de las fiduciarias públicas y a la inexistencia de un control

disciplinario sobre las privadas, no se ajustan al marco normativo actual, pues las fiduciarias públicas también pueden tener ánimo de lucro, y el régimen disciplinario aplicable a quienes administran recursos públicos también podría vincular a las fiduciarias privadas, si estas llegaren a administrar los recursos de esos fondos. Advirtió, además, que la finalidad que la sentencia atribuye a dicha reserva, consistente en un control institucional reforzado sobre tales recursos, no se desprende del debate legislativo que dio origen a la norma, pues tal manifestación no consta en los antecedentes verificables en las gacetas del Congreso.

A partir de estas observaciones, sostuvo que la finalidad de la reserva es, en realidad, mantener la administración de los recursos de los instrumentos estratégicos del PND dentro de la misma estructura estatal, propósito que encuentra respaldo directo en las disposiciones constitucionales que atribuyen al Estado la dirección general de la economía y la facultad de diseñar y ejecutar dicho Plan (CP arts. 334 y 339). Preciso que, bajo esa finalidad, la conducencia de la reserva se satisface por la sola pertenencia institucional de las fiduciarias públicas al aparato estatal, sin que sea necesario acreditar ninguna ventaja operativa de estas frente a las privadas.

Agregó que las fiduciarias privadas conservan su capacidad de operar en el mercado fiduciario general y de contratar con el Estado en los demás escenarios que el ordenamiento jurídico permite, de modo que las medidas demandadas no comportan una exclusión absoluta del mercado fiduciario. La medida, por lo demás, no priva a una fiduciaria privada de un rol que viniese ejerciendo, ni afecta la participación de un mercado preexistente y que se encuentre en plena concurrencia. Por el contrario, se trata de una decisión vinculada a la creación de unos fondos para el desarrollo de programas propios del PND, que, desde su origen, se reservan de forma estratégica para ser impulsados por entidades de naturaleza pública, figura concordante con los principios que rigen la economía social de mercado prevista en la Constitución de 1991, que admite modelos diferenciales de participación en los mercados, excluyendo las privaciones ilegales o irrazonables. La medida es una expresión de la competencia del legislador para elegir los instrumentos idóneos que, en función de los fines de la planeación, puedan contribuir al desarrollo de programas estatales. No se evidencia en ella la pretensión de alterar o contraer, de forma contraria a la Constitución, el mercado fiduciario.

**Sentencia C-195/26**  
**M.P. Juan Carlos Cortés González**  
**Expediente: D-16428**

Los ciudadanos nacionales por adopción, sin doble nacionalidad, tienen derecho a ingresar a la carrera diplomática y consular, así como a desempeñar los cargos públicos de ministro de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y equivalentes en la Policía Nacional, y director de organismos de inteligencia y seguridad

**1. Norma demandada**

**“LEY 2332 DE 2023**

(septiembre 25)

Diario Oficial No. 52.529  
de 25 de septiembre de  
2023

*por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE  
COLOMBIA

DECRETA

[...]

**CAPÍTULO IX**

**De los naturalizados colombianos y cargos públicos**

Artículo 35. *Restricción para desempeñar ciertos cargos.* Los naturalizados colombianos no pueden acceder al desempeño de los

cargos públicos establecidos en la Constitución Política **y adicionalmente:**

1. **Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Defensa Nacional.**
2. **Miembro de las Fuerzas Militares, en calidad de oficiales y suboficiales, o sus equivalentes en la Policía Nacional.**
3. **Director de organismos de inteligencia y seguridad.**
4. **Los demás que determine la Constitución Política y la Ley.**

Parágrafo. Los naturalizados colombianos que tengan doble nacionalidad no podrán acceder al desempeño de los cargos mencionados anteriormente en este

mismo artículo, así como tampoco podrán desempeñarse como:

1. Congresistas.
2. Ministros y directores de Departamentos Administrativos."

**"DECRETO <LEY> 274 DE 2000**

(febrero 22)

Diario Oficial No. 43.906, del 22 de febrero de 2000

*Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el art. 1.º numeral 6.º,

de la ley 573 de 2000

DECRETA:

[...]

**CAPITULO II**

**CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR**

[...]

**INGRESO A LA CARRERA**

[...]

Artículo 20. *Requisitos Mínimos.* Los aspirantes a ingresar a la Carrera Diplomática y Consular deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a. Ser colombiano **de nacimiento** y no tener doble nacionalidad.
- b. Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior.
- c. Tener definida su situación militar.
- d. Hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático".

## 2. Decisión

**PRIMERO.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión "y adicionalmente: // 1. Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Defensa Nacional. // 2. Miembro de las Fuerzas Militares, en calidad de oficiales y suboficiales, o sus equivalentes en la Policía Nacional. // 3. Director de organismos de inteligencia y seguridad." contenida en el artículo 35 de la Ley 2332 de 2023, en el entendido de que solo aplica para los colombianos por adopción con doble o múltiple nacionalidad.

**SEGUNDO.** Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión “de nacimiento” contenida en el literal a) del artículo 20 del Decreto Ley 274 de 2000.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional conoció la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los Artículos 35 —parcial— de la Ley 2332 de 2023 y 20 —parcial— del Decreto 274 de 2000, que establecen restricciones para el desempeño de cargos públicos y el ingreso a la carrera diplomática y consular de nacionales por adopción, sin doble nacionalidad. La demanda sostuvo que estos apartados desconocían la cláusula de igualdad y no discriminación en el acceso a cargos públicos y violaba la reserva de ley estatutaria; subsidiariamente señaló que se desconocía el régimen cerrado de requisitos para ser ministro de despacho.

Antes de estudiar el fondo del asunto, la Corte descartó la existencia de cosa juzgada respecto de la Sentencia C-601 de 2015 en relación con la expresión “de nacimiento” contenida en el literal a) del artículo 20 del Decreto Ley 274 de 2000.

Así mismo la Sala Plena excluyó del análisis la expresión “4. Los demás que determine la Constitución Política y la ley”, para asegurar que la definición del caso guardara un sentido coherente, en tanto el debate no recaía sobre previsiones que el constituyente pudiera adoptar o en leyes futuras.

La Corte formuló seguidamente los siguientes problemas jurídicos por resolver: (i) ¿La regulación de los requisitos de acceso a los cargos de ministro de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, miembros de las Fuerzas Militares, en calidad de oficiales y suboficiales, o sus equivalentes en la Policía Nacional, directores de organismos de inteligencia y seguridad, así como de la carrera diplomática y consular, contenidas en el artículo 35 — parcial— de la Ley 2332 de 2023 y la expresión “de nacimiento” contenida en el artículo 20, literal a), del Decreto Ley 274 de 2000, tiene reserva de ley estatutaria, al delimitar el acceso a los mencionados cargos públicos y regular el ejercicio de un derecho fundamental?

(ii) ¿El artículo 35 —parcial— de la Ley 2332 de 2023 y la expresión “de nacimiento” contenida en el artículo 20, literal a), del Decreto Ley 274 de 2000, desconocen el principio de igualdad, al impedir que los colombianos por adopción sin doble nacionalidad (a) ejerzan los cargos de ministro de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, miembros de las

Fuerzas Militares, en calidad de oficiales y suboficiales, o sus equivalentes en la Policía Nacional, directores de organismos de inteligencia y seguridad, y (b) accedan a la carrera diplomática y consular?

(iii) Adicionalmente, de manera subsidiaria y solo en el evento de que los dos problemas jurídicos anteriores sean resueltos en forma negativa, la Sala Plena deberá evaluar si ¿el artículo 35 —parcial— de la Ley 2332 de 2023 obvia el régimen cerrado de requisitos para el acceso al cargo de ministro?

Para solucionar dichos problemas la Corte Constitucional se refirió a las reglas sobre reserva de ley estatutaria frente a la regulación del derecho de acceso a cargos públicos, a la noción y alcance de la nacionalidad, con énfasis en la figura de la nacionalidad por adopción y a las restricciones para el acceso a cargos públicos debidas a la nacionalidad, a partir de la cláusula de igualdad. A partir de ello, en relación con el cargo de reserva de ley estatutaria encontró que las restricciones contenidas en las normas acusadas para el acceso a la carrera diplomática y consular, como a los cargos de ministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, miembros de las Fuerzas Militares, en calidad de oficiales y suboficiales, o sus equivalentes en la Policía Nacional, director de organismos de inteligencia y seguridad, no afectan el núcleo esencial del derecho político, ni pretenden su regulación sistemática, por lo que el trámite estatutario no era exigible en relación con ellas. De tal suerte, que estimó que el cargo propuesto al efecto no prosperaba.

A continuación, la Sala Plena sometió las disposiciones demandadas a un análisis estricto de proporcionalidad y encontró que no superaban el juicio estricto de igualdad pues, aunque respondían a una finalidad imperiosa – la protección de la soberanía y seguridad nacionales, la restricción que consagraban para el acceso a cargos públicos no era conducente. Tal y como están previstas las regulaciones acusadas, un colombiano por adopción sin doble nacionalidad no puede ejercer las funciones restringidas aunque jamás haya tenido vínculo de nacionalidad con otro Estado (casos de apatridia) o haya renunciado al mismo, lo cual no solo no responde a los intereses protegidos, pues no tiene en cuenta que de manera voluntaria la persona renunció a su vínculo jurídico político con otro Estado y se acogió también en forma libre al de Colombia, a través de un procedimiento administrativo en el que soberanamente se le acogió, sino que constituye un sacrificio desmedido de las garantías que conlleva la nacionalidad.

En razón de lo anterior, la Sala se abstuvo de discernir lo atinente al cargo subsidiario por desconocimiento del régimen cerrado de requisitos para desempeñar el cargo de ministro de despacho.

Como remedio la Corte Constitucional encontró adecuado definir la interpretación y el alcance constitucional admisible del artículo 35 de la Ley 2332 de 2023 a través de un condicionamiento, en el entendido de que solo aplica para los colombianos por adopción con doble o múltiple nacionalidad. Esta solución, en criterio de la Corte, resulta compatible con el sentido general del artículo y resulta necesaria para asegurar la inteligibilidad del mismo y, en especial, para no afectar la previsión contenida en su parágrafo, la que quedaría sin sentido en el caso de adoptarse una decisión de inexecutableidad del apartado demandado.

Y en relación con el artículo 20 del Decreto Ley 274 de 2000 decidió declarar la inexecutableidad de la expresión “de nacimiento”, pues con su exclusión del ordenamiento se hacen efectivos los principios y normas superiores, y se preserva la regulación ajustada a los mandatos constitucionales, en tanto la hipótesis normativa restrictiva cobijará a todos los nacionales –por nacimiento y por adopción– que tengan doble nacionalidad.

#### **4. Aclaración de voto**

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** aclaró su voto. El magistrado, aunque acompañó la decisión adoptada por la Sala Plena y compartió el sentido de la parte resolutive, aclaró su voto y estimó necesario precisar las razones por las cuales no coincidía con la ruta argumentativa escogida para llegar a esa conclusión. En particular, no estuvo de acuerdo con fundar la decisión en un juicio estricto de igualdad por la supuesta existencia de una categoría sospechosa de discriminación basada en el origen nacional.

A su juicio, el caso exigía diferenciar varias categorías que no son equivalentes. No es lo mismo ser extranjero que ser colombiano por adopción. Por ello, en este asunto no se puede considerar que hay una diferencia de trato fundada en el origen nacional, ya que los sujetos a comparar son el nacional colombiano por nacimiento y el nacional colombiano por adopción. Como puede verse, ambos referentes tienen la misma nacionalidad, la colombiana.

Tampoco es lo mismo haber adquirido la nacionalidad colombiana por adopción que tener doble o múltiple nacionalidad. En este asunto, la comparación no se hacía entre colombianos y extranjeros, sino entre dos

grupos de nacionales colombianos: unos por nacimiento y otros por adopción. Por eso, la diferencia de trato no debía entenderse automáticamente como una discriminación por origen nacional. Las anteriores precisiones son relevantes porque la propia Constitución distingue, para ciertos efectos, entre colombianos por nacimiento y colombianos por adopción, incluso en materia de acceso a determinados cargos públicos. Por esa razón, el magistrado consideró que no era adecuado tratar esa distinción como si fuera, por sí misma, un criterio sospechoso o constitucionalmente inadmisibles.

La pregunta central no consistía en determinar si toda diferencia entre nacionales por nacimiento y por adopción está prohibida, que no lo está, sino si el legislador podía extender esa diferencia, a cargos no previstos directamente por la Constitución y bajo qué límites podía hacerlo. Para el magistrado Ibáñez Najar, el análisis debía partir del artículo 40.7 de la Constitución. Esa norma reconoce, como regla general, que todo ciudadano tiene derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Esto significa que, en principio, los nacionales colombianos, sin importar si lo son por nacimiento o por adopción, pueden acceder, como ciudadanos, al ejercicio de funciones y cargos públicos.

Al mismo tiempo, el referido artículo establece una excepción para los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. Esa excepción, que no depende de la circunstancia de ser nacional por nacimiento o por adopción, sino de la circunstancia de tener, además, otra u otras nacionalidades, no se aplica de manera automática a todos los cargos, pues la Constitución exige que la ley precise los casos en los cuales opera. En esa materia, el legislador tiene un amplio margen de configuración, sujeto a los límites constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En este asunto, la esa regla sobre doble nacionalidad debía separarse del debate sobre el acceso a cargos públicos a partir de la nacionalidad colombiana por nacimiento o por adopción. Si se trata de una persona que sólo tiene la nacionalidad colombiana, más allá de si es por nacimiento o por adopción, el tema de la doble nacionalidad no es relevante. Cuando una persona tiene doble nacionalidad, puede existir una preocupación constitucional específica por la coexistencia de vínculos jurídico-políticos con más de un Estado. Pero cuando un colombiano por adopción solo tiene nacionalidad colombiana, ese problema no se presenta en los mismos términos. En tal hipótesis, la discusión debía centrarse en si la naturaleza de ciertos cargos -por

ejemplo, aquellos ligados a la soberanía, la defensa, la seguridad nacional, la inteligencia o la representación exterior del Estado justificaba una restricción adicional al acceso a funciones públicas.

Y, precisado así el asunto, lo que debía analizarse, a partir de un test de proporcionalidad intermedio, dado que no hay de por medio un categoría sospechosa de discriminación, era si restringir el acceso a cargos públicos a los nacionales colombianos por adopción, era proporcional y razonable. La Sala concluyó que no le era, lo que comparto, pero lo hizo sobre la base de un escrutinio estricto, que a su juicio no tenía cabida, pues no puede ser un criterio sospechoso de discriminación aquél que la propia Constitución emplea, respecto de ciertos cargos. Lo que está en discusión, es si el mismo criterio podía o no ser usado por el legislador para otros cargos.

El magistrado Ibáñez Najar precisó que la “lealtad” no puede presumirse ausente por el solo hecho de que una persona haya adquirido la nacionalidad colombiana por adopción. La naturalización crea un vínculo jurídico-político real con Colombia y no autoriza a inferir, sin una justificación suficiente, una menor fidelidad frente al Estado. Por ello, aunque acompañó la decisión que protege los derechos políticos de los colombianos por adopción sin doble nacionalidad, aclaró su voto para dejar constancia de que esa protección debía alcanzarse por una vía distinta a la del test estricto aplicado por la mayoría, con una lectura que defendiera los derechos de todos los nacionales y, al mismo tiempo, respetara el diseño previsto por la Constitución.

### **Sentencia C-196/26**

**M.P. Natalia Ángel Cabo**

**Expediente: D-16.410**

**La Corte Constitucional declaró exequible la sobretasa temporal del impuesto sobre la renta a cargo de las empresas de los sectores asegurador, bursátil y del mercado de valores. A juicio del Tribunal, la medida respeta el principio de equidad tributaria. La sentencia también hizo precisiones importantes sobre el concepto de capacidad contributiva y sus diferencias frente a la tasa efectiva de tributación**

#### **1. Norma demandada**

**“LEY 2277 DE 2022**

(diciembre 13)

Diario Oficial No. 52.247 de 13 de diciembre de 2022

**PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA**

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

(...)

**ARTÍCULO 10.** Modifíquese el Artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 240.** Tarifa general para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

(...)

**PARÁGRAFO 2o.** Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027, siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a ciento veinte mil (120.000) UVT.

(...)"

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores”, contenida en el parágrafo 2 del artículo 240 del Estatuto Tributario, introducida por el

artículo 10 de la Ley 2277 de 2022, por el cargo analizado en esta sentencia.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 2 (parcial) del artículo 240 del Estatuto Tributario. La expresión acusada extendió la sobretasa al impuesto de renta –que recaía inicialmente solo sobre instituciones financieras– a un nuevo grupo de sujetos compuesto por entidades y sociedades de los sectores asegurador, bursátil y del mercado de valores. De acuerdo con los accionantes, esa extensión era contraria a la equidad horizontal, pues los nuevos sujetos incluidos por la norma tenían una capacidad contributiva menor, debido a que sus tasas efectivas de tributación son más altas que las de las instituciones financieras. Por ello, a su juicio, la medida acusada era supra-inclusiva.

La Corte estimó que el cargo admitido cumplió los requisitos de aptitud sustantiva y descartó la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional frente a lo decidido en la Sentencia C-057 de 2021. Luego, reiteró su jurisprudencia sobre: (i) el principio de equidad tributaria, como límite al amplio margen de configuración del legislador para crear, modificar, derogar y fijar los elementos estructurales de los tributos; (ii) el test de igualdad como herramienta metodológica y (iii) las sobretasas y la equidad tributaria.

En relación con las sobretasas, la sentencia explicó que éstas constituyen recargos adicionales sobre un impuesto principal ya existente y que han sido utilizadas con frecuencia por el legislador. Asimismo, la sentencia mostró que la jurisprudencia ha admitido la creación de sobretasas para el cumplimiento de diferentes finalidades en el marco del amplio margen de configuración del legislador.

Posteriormente, al estudiar el trámite legislativo de la Ley 2277 de 2022, la Corte concluyó que la ampliación de la sobretasa buscó incrementar el recaudo para financiar el gasto público, en general, y la red vial terciaria, en particular. Con esa finalidad, el legislador extendió la sobretasa a las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de

valores. Así, el Congreso de la República estimó que esos sujetos, al igual que las entidades financieras, cuentan con una capacidad económica significativa, de forma que pueden asumir una carga fiscal mayor a la del resto de los contribuyentes.

Sobre esa base, la Corte analizó el cargo a través de la aplicación del juicio de igualdad de intensidad leve y concluyó que, contrario a lo planteado por los accionantes, todos los sujetos pasivos de la sobretasa son similares a partir de su capacidad contributiva. En efecto:

- (i) La sobretasa solo se causa si los sujetos pasivos tienen una renta líquida gravable igual o superior a 120.000 UVT.
- (ii) Las sentencias C-057 de 2021, C-389 de 2023 y C-036 de 2024, que examinaron otras sobretasas al impuesto de renta, precisaron que ese tipo de umbrales es un indicador de capacidad contributiva.
- (iii) Existen indicadores adicionales como el patrimonio, las utilidades, la rentabilidad positiva sobre el patrimonio (ROE) y la rentabilidad positiva de los activos (ROA) que también demuestran que todos los sujetos pasivos de la sobretasa cuentan con una capacidad contributiva similar.

Como los dos grupos comparados por los accionantes son similares en términos de capacidad contributiva, la Corte concluyó que la disposición acusada no otorga un trato igual entre desiguales. Al desaparecer el presupuesto sobre el que los accionantes sustentaron el cargo, la sentencia no continuó con la aplicación del juicio de igualdad y procedió a declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

Adicionalmente, en esta decisión se hicieron precisiones relevantes sobre la capacidad contributiva y la tasa efectiva de tributación. La Corte explicó que la capacidad contributiva se refiere a la aptitud económica real del contribuyente para soportar cargas fiscales y precisó que esa capacidad no se agota en un único indicador. Por el contrario, como se desprende de la jurisprudencia constitucional, se trata de un criterio abierto que se construye a través de múltiples elementos y cuya concreción depende del diseño específico del tributo. La sentencia también aclaró que la tasa efectiva de tributación mide la proporción de las utilidades destinada al pago de impuestos y que, aunque puede constituir un indicador de la capacidad contributiva, no puede equiparse con ella.

#### 4. Salvamento de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó su voto frente a la decisión adoptada. A juicio del magistrado el juicio integrado de igualdad bien conducido llevaba a la conclusión de la inexequibilidad de la expresión acusada.

El magistrado comparte que la equidad tributaria no exige paridad matemática entre los sujetos comparados, y no pone en duda el amplio margen de configuración del legislador en materia tributaria. Sin embargo, discrepa de la conclusión según la cual la sobretarifa satisface la equidad horizontal respecto de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores.

El magistrado Ibáñez Najar estima que la decisión mayoritaria incurre en tres errores: i) desconoce el precedente constitucional que ha utilizado la tasa efectiva de tributación como indicador de carga tributaria y capacidad contributiva residual del sector; ii) la elección del indicador con que midió la capacidad contributiva de los sujetos extendidos; y iii) la inferencia que extrajo de la prueba aportada al proceso.

Primero, el magistrado consideró que la ponencia distorsiona la regla de decisión aplicada por la Corte en la Sentencia C-057 de 2021. En esa sentencia la Corte fijó el estándar constitucional de las sobretarifas sectoriales del impuesto sobre la renta. Ese estándar descansa, precisamente sobre la aceptación de la tasa efectiva de tributación como variable para juzgar la carga contributiva que soporta un sector. En la Sentencia C-057 de 2021, la Corte tomó el criterio de comparación propuesto por el demandante sin sustituirlo por uno propio, empleó el umbral de 120.000 UVT apenas como filtro de existencia de capacidad de pago y resolvió la comparabilidad entre el sector financiero y el resto de los contribuyentes a partir del análisis de la tasa efectiva. Tuvo por demostrado que la tarifa efectiva sobre las actividades financieras fue del 26,2 %, incluida la sobretarifa de cuatro puntos, frente al 31,0 % del conjunto de los contribuyentes, diferencia que atribuyó a la asimetría de

beneficios tributarios entre los grupos. A su turno, la Sentencia C-489 de 2023 reafirmó después el lugar de la tasa efectiva en el control de constitucionalidad del impuesto sobre la renta.

La tasa efectiva de tributación no es, por tanto, un indicador contingente que la Corte pueda descartar en bloque para resolver un cargo de equidad horizontal en sobretarifas sectoriales, sino una herramienta constitucionalmente aceptada y con disciplina técnica de uso documentada. Leer el precedente como si la desplazara no se acompasa con la ratio decidendi de la Sentencia C-057 de 2021 ni con el desarrollo posterior de la Sentencia C-489 de 2023.

Segundo, descartada la tasa efectiva, la decisión mayoritaria elevó el retorno sobre el patrimonio (ROE) a criterio rector de la comparabilidad en un juicio de equidad tributaria horizontal. En efecto, la decisión descansa sobre la descripción de los sujetos comparados como titulares de retornos sobre el patrimonio invertido superiores al promedio de otros sectores formales de la economía. A juicio del magistrado, esa opción, legítima como insumo descriptivo del estado financiero de los sujetos pasivos, se torna inadmisibles cuando el mismo indicador se eleva a criterio constitucional para medir la capacidad contributiva y, por esa vía, la equidad horizontal de una sobretasa al impuesto sobre la renta, y ello por tres razones.

El retorno sobre el patrimonio es, por construcción analítica y conforme a la descomposición DuPont que es convención estándar del análisis financiero, el producto del margen neto, la rotación de activos y el apalancamiento financiero, de modo que puede ascender por el solo incremento de la deuda relativa al patrimonio. En sectores estructuralmente apalancados como el financiero, el asegurador y el bursátil, cuyo modelo de negocio descansa por definición regulatoria sobre ratios de apalancamiento elevados y sometidos a supervisión prudencial, el indicador se infla mecánicamente sin reflejar aptitud económica adicional para contribuir, al punto de que dos entidades con idéntica utilidad antes de impuestos pueden exhibir retornos marcadamente distintos por razones puramente de estructura de capital. Esta heterogeneidad de los sujetos a quienes se extendió la sobretarifa

con la disposición acusada fue acreditada en la intervención de la Superintendencia Financiera, bajo la teoría de los “estatutos especiales”.

Por otro lado, la decisión mayoritaria confunde la capacidad económica y la capacidad contributiva. Cuando el hecho imponible es la renta empresarial, como en la sobretasa cuestionada, la capacidad contributiva debe medirse con magnitudes próximas a ese hecho imponible, esto es, la renta gravable, la base imponible depurada o, en su defecto, la utilidad antes de impuestos. En contraste, el retorno sobre el patrimonio responde a una pregunta distinta y ajena al hecho imponible, la de cuánto rendimiento residual obtiene el accionista por cada unidad de patrimonio una vez deducidos los impuestos y servida la deuda, que pertenece al análisis del retorno a la inversión y no al juicio de equidad tributaria horizontal.

A estas razones añadió el magistrado una de método: la línea consolidada del juicio integrado de igualdad, fijada en la Sentencia C-345 de 2019 y reiterada en las Sentencias C-314 de 2021 y C-433 de 2021, reserva al demandante la determinación del criterio de comparación. La Sentencia C-384 de 2022 precisó que la selección del criterio debe partir del expuesto en la demanda y que, si la Corte llenara los grupos o el criterio desde su propia concepción a priori de la materia, desnaturalizaría el control de constitucionalidad pues lo convertiría en control oficioso. La Sentencia C-099 de 2025 reafirmó que el criterio de comparación se determina a partir de la finalidad de la norma y que la dimensión horizontal de la equidad se funda en la comparación entre las capacidades económicas de los sujetos pasivos, lo que en una sobretasa al impuesto sobre la renta conduce a una métrica orientada al hecho imponible y no al retorno residual del accionista. Al desplazar el criterio que los demandantes propusieron y resolver el cargo bajo uno propio, la mayoría amplió el alcance del control sin que se cumplan los requisitos que la propia jurisprudencia ha fijado para el efecto.

Tercero, tomada la tasa efectiva de tributación tal como la formularon los demandantes, a juicio del magistrado Ibáñez Najar el propio expediente ofrece material suficiente para concluir que la extensión de la sobretarifa a los las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades

comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores es inexecutable.

La mayoría de la Sala Plena reconoce que la ausencia de información producida por la autoridad tributaria de forma oficiosa y oportuna dificulta la identificación de las cargas tributarias reales. Ese déficit no puede operar como carga del demandante, sino que es un déficit del proceso deliberativo legislativo, porque el legislador extendió la sobretarifa a los nuevos sujetos pasivos sin examinar ni sustentar su situación tributaria real. Cuando el legislador agrava la tributación de un grupo sobre la premisa de que comparte capacidad contributiva con otro ya gravado, la justificación de esa premisa es carga suya y no del demandante que la controvierte.

Los datos de la DIAN incorporados al expediente muestran tasas efectivas dispares entre los sujetos extendidos por la norma; la intervención de la Asociación Colombiana de Comisionistas de Bolsa acredita que las sociedades comisionistas registran una tasa efectiva de tributación superior a la de las instituciones financieras tradicionales, dato que controvierte directamente la premisa legislativa según la cual el ámbito financiero ampliado se caracteriza por tasas efectivas reducidas. Y la intervención técnica de la Superintendencia Financiera, bajo la teoría de los "estatutos especiales", demuestra que los sujetos enlistados no constituyen un grupo homogéneo a la luz de sus operaciones, su solvencia, su gobierno corporativo y su perfil de riesgo.

De modo que la premisa legislativa de comparabilidad por la sola pertenencia a un sector financiero ampliado, leída a la luz de la prueba, no se acredita.

Dicho de otra forma, aunque las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores hacen parte del sector financiero y de los vigilados por la Superintendencia Financiera como los bancos, su tarifa efectiva de tributación es superior a la de estos. En

consecuencia, al extender a los primeros la sobretarifa impuesta a los segundos, la norma desconoce el principio de equidad tributaria pues resulta suprainclusiva respecto de un grupo heterogéneo de contribuyentes que no eran asimilables para estos efectos.

El magistrado Ibáñez Najar insistió en que la modificación de las tarifas nominales de tributación mediante sobretarifas a cargo de determinados sujetos pasivos afecta los principios de generalidad y homogeneidad del tributo y puede comprometer la equidad tributaria. Reiteró que el criterio para determinar el sujeto pasivo no puede ser el objeto social que desarrolla, y que la vía técnicamente correcta para corregir las asimetrías de carga entre sectores es eliminar las exenciones y los descuentos sectoriales, no crear sobretasas.

Por lo expuesto, el magistrado concluyó que el cargo por violación de la equidad tributaria horizontal debió prosperar porque la expresión acusada impone una sobretarifa sectorial sobre sujetos cuya comparabilidad con las instituciones financieras tradicionales no está acreditada. La Corte debió declarar inexecutable la expresión acusada del parágrafo 2 del artículo 240 del Estatuto Tributario, en la redacción que le dio el artículo 10 de la Ley 2277 de 2022.

### **Sentencia C-197/26**

**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar**

**Expediente: D-15.781 AC**

**Corte constitucional declaró executable norma del Plan Nacional de Desarrollo que regula las concesiones forestales campesinas (art. 55 de la Ley 2294 de 2023), tras verificar que no se vulneraron ni la consulta previa, ni la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales**

#### **1. Norma demandada**

**LEY 2294 DE 2023**

**(mayo 19)**

**Por el cual se expide el Plan Nacional  
de Desarrollo 2022-2026 "Colombia  
Potencia Mundial de la Vida"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**[...]**

**ARTÍCULO 55. CONCESIÓN FORESTAL CAMPESINA.** Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados al interior de las zonas de reserva de Ley 2 de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal.

La concesión forestal campesina será de carácter persistente y tendrá por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual se promoverá la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2 de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales.

Los beneficiarios de la concesión forestal campesina serán las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016 y la política

de paz total de la Ley 2272 de 2022, con criterio de arraigo territorial y en condiciones de vulnerabilidad, que se encuentren al interior de las zonas de reserva de Ley 2a de 1959, y se comprometan con la conservación del bosque y la no deforestación.

Las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó la concesión forestal campesina y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de lo señalado por los artículos 61 y 62 del Decreto Ley 2811 de 1974, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.

**PARÁGRAFO 1o.** La concesión forestal campesina será tramitada previo acuerdo de conservación y planificación ambiental participativa, entre las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las comunidades, en las zonas para la contención de la deforestación, las cuales serán priorizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, identificados mediante el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. La concesión a que hace referencia este artículo se otorgará sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.

**PARÁGRAFO 2o.** La Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces otorgará la concesión forestal campesina por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones forestales campesinas otorgadas en un sistema de consulta pública.

**PARÁGRAFO 3o.** La Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces tendrá la facultad de declarar la caducidad de la concesión forestal campesina en los siguientes casos:

a) En caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de manejo, acorde con lo definido en la concesión forestal campesina.

b) La cesión del derecho al uso del recurso, hecha a terceros sin autorización del concedente.

c) El destino de la concesión forestal campesina para uso diferente al señalado en la resolución que la otorgó.

d) El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas de la resolución de otorgamiento y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado de aviso dentro de los quince días (15) siguientes al acaecimiento de la misma.

e) No hacer uso de la concesión forestal campesina durante dos (2) años continuos.

f) Las demás que expresamente se consignent en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables.

**PARÁGRAFO 4o.** En los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación y la concesión forestal campesina en las zonas de reserva de Ley 2a de 1959, la reglamentación será definida coordinadamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin perjuicio del otorgamiento de los derechos de uso sobre los baldíos de la Nación inadjudicables de competencia de la autoridad de tierras, la Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces, podrá otorgar la concesión forestal campesina a que hace referencia este artículo.

**PARÁGRAFO 5o.** Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas conforme a la normativa vigente. En la identificación, caracterización y georreferenciación del área de interés para la concesión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, deberá articular con la institucionalidad y autoridades indígenas la identificación de los territorios y territorialidades indígenas en zonas de Ley 2a de 1959.

No se realizarán concesiones en las áreas de interés donde existan solicitudes ante la autoridad competente con pretensiones de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y en los territorios y territorialidades indígenas que se encuentren inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

**PARÁGRAFO 6o.** En los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no se otorgarán las

concesiones forestales campesinas de que trata el presente artículo, teniendo en cuenta su autonomía territorial y sus derechos colectivos.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de afectación a la consulta previa, el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales, el parágrafo 2º del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte se pronunció sobre dos acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 y del parágrafo segundo de esa misma disposición. Para los demandantes, el artículo debía declararse inexecutable por no haber agotado el trámite de consulta previa, mientras que, su parágrafo segundo debía retirarse del ordenamiento jurídico por desconocer la autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales.

En cuanto al cargo por desconocimiento de la consulta previa, la Corte constató que la norma prohíbe la adopción de concesiones forestales campesinas en los territorios de las comunidades étnicas y, en esa medida, advirtió que no genera una afectación directa en las poblaciones referidas. Así las cosas, concluyó que la medida no debía someterse al trámite de consulta previa. En consecuencia, declaró la executable del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023.

Respecto de la censura por desconocimiento de la autonomía funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte aplicó un juicio de proporcionalidad, en su intensidad intermedia. A través de esta metodología, constató que el parágrafo 2 de la norma persigue finalidades constitucionales importantes, en la medida en que la solicitud

de un concepto previo, de carácter no vinculante al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (i) materializa los mandatos relacionados con la protección del ambiente; (ii) garantiza el derecho al debido proceso de las personas a las que se les concede el modo de concesión forestal campesina; y, (iii) asegura la coordinación y cooperación institucional entre las distintas autoridades involucradas en el manejo ambiental de las zonas de reserva forestal.

Además, encontré que la medida consistente en solicitar un concepto previo por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es efectivamente conducente para garantizar una adecuada coordinación y colaboración entre las autoridades ambientales que tienen competencias en la conservación de las zonas de reserva forestal. Este mecanismo permite que las Corporaciones Autónomas Regionales cuenten con la información necesaria para determinar si otorgan o no las concesiones forestales campesinas y tengan la posibilidad de determinar si la medida responde a las políticas de manejo ambiental del orden nacional. Asimismo, garantiza que la intervención del Estado, en la explotación de esos recursos naturales, proteja de manera efectiva todo el ecosistema de la zona de reserva forestal y no se restrinja únicamente a las áreas que están bajo la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales. Si bien el concepto no es vinculante, sí aporta elementos de juicio adicionales para que las Corporaciones Autónomas Regionales adopten medidas que respondan a los fines del sistema nacional ambiental.

Finalmente, el mecanismo no resulta desproporcionado en sentido estricto, en tanto y por cuanto, la solicitud de un concepto previo no vinculante al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (i) no anula la función de protección ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales; (ii) respeta su autonomía, en la medida en que su cumplimiento no se hace exigible; y, (iii) no desmejora la salvaguarda de los ecosistemas que están bajo su jurisdicción. En ese sentido, no afecta de forma excesivamente gravosa su autonomía funcional. Solo genera una afectación leve al principio de autonomía funcional que resulta compensada por la satisfacción de las finalidades constitucionales que persigue.

Así las cosas, la Corte concluyó que la restricción leve de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales resulta justificada de cara a la satisfacción intensa de las importantes finalidades constitucionales que

persigue. En consecuencia, declaró la exequibilidad del parágrafo 2 del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023.



**Paola Andrea Meneses Mosquera**  
**Presidenta**  
**Corte Constitucional de Colombia**