



COMUNICADO 17

22 de abril 2026

Fe de erratas. Hoy 24 de abril de 2026 se corrige el comunicado de la Sentencia SU-101 de 2026, con el fin actualizar el resolutivo.

El comunicado 17 contiene cinco decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temático

Sentencia C-097/26: Corte Constitucional declaró exequible el impuesto social a las municiones y explosivos al considerar que su hecho generador es determinable a partir de una interpretación sistemática de la ley.

Sentencia C-098/26: Corte declaró ajustada a la Constitución la posibilidad de que se tramite en única instancia ante el Consejo de Estado la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del presidente y el vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, y del alcalde Mayor de Bogotá.

Sentencia C-099/26: Corte ordenó al Consejo Superior de la Judicatura que, en cumplimiento del artículo 238A de la Constitución, adelante de inmediato todas las actuaciones encaminadas a que, a partir del año 2027 y de manera gradual y progresiva, sean puestos en funcionamiento los tribunales y juzgados agrarios y rurales en nuestro país.

Sentencia C-100/26: Corte se inhibió de pronunciarse sobre la demanda presentada en contra de los artículos 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley 906 de 2004, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal".

Sentencia SU-101/26: Corte negó la configuración del defecto fáctico y de otras supuestas irregularidades en la expedición de dos acciones de tutela promovidas contra providencias judiciales dictadas en procesos de reparación directa, relacionados con presuntos daños derivados de aspersiones aéreas con glifosato. Para ello, la Corporación reiteró el carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y el especial rigor que gobierna su procedencia cuando se controvierten decisiones adoptadas por los órganos de cierre. En este sentido, además de descartar alegaciones vinculadas con la violación de la Carta de 1991 y el desconocimiento de los precedentes constitucionales y contencioso administrativo, concluyó que las autoridades accionadas realizaron una valoración probatoria razonable en los procesos ordinarios sometidos a su conocimiento. No obstante, la Sala Plena de este Tribunal resaltó que, en asuntos que involucren comunidades étnicamente diferenciadas, las autoridades judiciales deben incorporar un enfoque étnico en la apreciación de los elementos de prueba.

Sentencia C-097/26

M.P. Vladimir Fernández Andrade

Expediente: D-16929

Corte declaró exequible el impuesto social a las municiones y explosivos al considerar que su hecho generador es determinable a partir de una interpretación sistemática de la ley

1. Norma demandada

Artículo 48 (parcial) de la Ley 1438 de 2011, que modificó el artículo 224 de la Ley 100 de 1993, en el aparte que creó el **impuesto social a las municiones y explosivos**, así:

“Igualmente, créase el impuesto social a las municiones y explosivos, que se cobrará como un impuesto ad valórem con una tasa del 20% (...)”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 48 (parcial) de la Ley 1438 de 2011, por el cargo analizado.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda contra el impuesto social a las municiones y explosivos, por la presunta vulneración del principio de legalidad y certeza tributaria. Según la demanda, la disposición demandada desconoce el artículo 338 de la Constitución, porque no determina expresamente el hecho generador del tributo.

Como cuestión previa, la Sala estableció que la Sentencia C-390 de 1996, configura la existencia de una *cosa juzgada aparente*. En este sentido, aunque formalmente hay coincidencia de norma, cargo y parámetro de control, esa providencia no identificó cuál era el *hecho generador* del impuesto a municiones y explosivos, ni explicó por qué la norma lo preveía. En este sentido, aun cuando esa sentencia incluyera consideraciones materiales relevantes sobre el tributo, no evidenció un examen real sobre ese elemento específico de la obligación tributaria. Respecto de la Sentencia C-608 de 2012, la Sala precisó que esta configura una *cosa juzgada relativa*, toda vez que el examen versó sobre la competencia para el recaudo, la liquidación, la determinación, la discusión, la administración y el procedimiento del tributo.

De acuerdo con lo anterior, la Sala procedió con el análisis de fondo con el fin de examinar la presunta indeterminación del hecho generador y imposibilidad de suplir tal situación sin desplazar indebidamente al legislador. Al respecto, recordó que el artículo 338 superior no exige una formulación exhaustiva, sino que el hecho generador sea determinable mediante una interpretación objetiva y razonable. Reiteró que el principio de legalidad tributaria exige que los elementos esenciales del tributo estén determinados o sean determinables, y que la sola presencia de una

dificultad interpretativa no torna inconstitucional la norma. Solo cuando la oscuridad sea *insuperable* procede expulsarla del ordenamiento jurídico.

En este contexto, concluyó que el legislador sí definió el hecho generador a la luz de su contexto normativo, en particular, en el marco del régimen jurídico especial de armas, municiones y explosivos. Sobre esa base, la disposición demandada debe leerse de manera conjunta con el monopolio estatal sobre armas, municiones y explosivos previsto en el artículo 223 de la Constitución; el Decreto Ley 2535 de 1993, norma con fuerza material de ley que regula su circulación y permisos; y las expresiones “*ad valorem*” y “*costrará*”, que leídas no de manera aislada, sino dentro de un mismo contexto normativo, presuponen una operación con valor económico o con precio. A partir de tal *lectura sistemática*, la Sala identificó que el hecho generador del tributo es determinable y corresponde a la compra autorizada de municiones y explosivos. Es en ese acto donde confluyen razonablemente el acceso legítimo al bien, la mediación del permiso y el valor económico sobre el cual recae el gravamen.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **Miguel Polo Rosero** salvaron su voto frente a la decisión adoptada por la Sala Plena.

Para el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar**, la Corte debió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-390 de 1996, por cuanto en este caso operó la cosa juzgada constitucional y no se demostró la configuración de ninguna de las causales excepcionales que permiten enervarla.

Según el magistrado, en este caso no hay duda de que la sentencia C-390 de 1996 constituye cosa juzgada constitucional material relativa. En esa oportunidad, la Corte examinó de manera expresa el cargo por desconocimiento del artículo 338 de la Constitución Política y concluyó que los elementos del impuesto social a las municiones y explosivos eran determinables a partir de una interpretación integral de la norma. La Corte identificó el hecho generador de la obligación tributaria al vincularla con la tenencia o posesión de municiones y explosivos por parte de los sujetos gravados.

La disposición ahora acusada reproduce la regla previamente examinada y únicamente introduce una modificación en la tarifa del gravamen. El cargo formulado en ambos procesos se funda en la presunta vulneración del artículo 338 de la Constitución Política por la falta de definición

suficiente de los elementos esenciales del tributo, en particular del hecho generador. A esto se añade que el parámetro de control permanece incólume, dado que el juicio continúa anclado en las exigencias de legalidad y certeza tributaria. Por lo tanto, no hay duda de que en la Sentencia C-390 de 1996, la Corte resolvió el núcleo del debate que ahora se replantea.

El magistrado Ibáñez Najar resaltó que, contrario a lo estimado por la mayoría, la falta de formulación de un problema jurídico en los términos metodológicos actuales o de un desarrollo separado de cada elemento del tributo en la Sentencia C-390 de 1996 no desvirtúa la existencia de cosa juzgada. La cosa juzgada constitucional se predica del análisis sustancial de los cargos y no de la forma en que estos fueron expuestos en la providencia. En ese sentido, la decisión mayoritaria confunde la técnica de redacción con el alcance material del control ejercido por la Corte.

Sostuvo que en el expediente no se configura ninguno de los supuestos excepcionales que permitirían enervar la cosa juzgada constitucional. Descartó la existencia de un cambio en el parámetro de control, de una transformación en el significado material de la Constitución o de una variación del contexto de valoración que justifique un nuevo pronunciamiento de fondo. A su juicio, el mayor desarrollo argumentativo que hoy pueda ofrecerse o la evolución interpretativa posterior no habilitan, por sí solos, la reapertura del debate constitucional.

Recordó que la cosa juzgada aparente se predica de aquellos casos en los que la Corte *“a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia”* (Sentencia C-007 de 2016). Así, la cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. Aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada ni formal ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.

En este caso, al examinar el contenido de la Sentencia C-390 de 1996 se advierte fácilmente que la Corte indicó con toda claridad que el artículo 224 de la Ley 100 de 1993 atiende cabalmente el mandato previsto en el artículo 338 de la Constitución Política. En particular la Corte indicó que *“si se repara en el contenido de la norma demandada, puede apreciarse que ella establece dos modalidades del tributo: una, bajo la denominación de “impuesto social a las armas de fuego”, (...) otra, también encasillada dentro*

*del "impuesto social", que habrá de recaer sobre quienes porten municiones y explosivos, y que se cobrará **ad valorem** con una tasa del 5%, del cual están exceptuadas las Fuerzas Armadas y de policía y las entidades de seguridad del Estado". Más adelante, al analizar detenidamente cada impuesto, señaló que "al igual que en el gravamen ya examinado, se parte del supuesto de que el portador de las municiones y los explosivos obtendrá el permiso de la autoridad competente, pues el cobro del impuesto se concreta al expedirlo o renovarlo. Al respecto, no se olvide que, de conformidad con el monopolio establecido por el artículo 223 de la Carta Política, sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos y "nadie podrá portarlos sin permiso de la autoridad competente", el cual, en todo caso, "no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas".*

Así, es claro que no se cumplen las condiciones indicadas en el precedente para predicar la existencia de cosa juzgada aparente, pues lo cierto es que la Corte en 1996 sí ofreció razones para tener por cumplidos los principios de legalidad y de certeza de los tributos respecto de la determinación del hecho generador del impuesto sobre las municiones y explosivos.

El magistrado advirtió que la decisión mayoritaria adopta un entendimiento de la cosa juzgada aparente que permite reabrir decisiones anteriores con fundamento en criterios formales asociados a la estructura de la motivación, o a su suficiencia y no al contenido del juicio efectivamente realizado. Consideró que ese enfoque desconoce el carácter material de la cosa juzgada constitucional y habilita la revisión de precedentes por razones vinculadas a la técnica, la sofisticación paulatina que ha experimentado la jurisprudencia constitucional o al estándar de suficiencia que la Sala Plena de cada momento determine. El Magistrado señaló que esta aproximación introduce un criterio indeterminado que debilita la fuerza vinculante de las decisiones de la Corte.

En resumen, el magistrado Ibáñez Najar estimó que la tesis acogida por la mayoría compromete la estabilidad del precedente constitucional, por cuanto la posibilidad de reabrir discusiones sobre decisiones ya adoptadas por simples diferencias metodológicas implica cuestionar providencias que ya definieron de fondo un cargo determinado sin una justificación constitucional suficiente.

Por su parte, el magistrado **Miguel Polo Rosero** salvó su voto en la decisión adoptada por la Sala Plena, con fundamento en las siguientes razones. Sin

perjuicio de la discusión en torno a si en este caso se presentaba o no la figura de la cosa juzgada aparente, dado que existían algunas consideraciones de la sentencia C-390 de 1996, que sugerían la construcción de una referencia, al menos indirecta, sobre el hecho generador, lo que demandaba de esta Corte una argumentación especial para descartar lo resuelto previamente por parte de este Tribunal, lo cierto es que, al haber concluido en esta nueva decisión, que no existía cosa juzgada, se imponía llegar a una conclusión distinta a la adoptada, consistente en que la regulación sobre el impuesto social a las municiones y explosivos desconoció el principio de legalidad, en la manifestación conocida como principio de certeza tributaria.

En efecto, el citado principio prescribe que las disposiciones que creen gravámenes deben también determinarlos con suficiente claridad y precisión. Es necesario que en la ley se fijen los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de las obligaciones tributarias, para que puedan estimarse ajustadas a la Constitución¹. En ningún caso, el Congreso está excluido del deber de delimitar los ingredientes que permiten imponer cargas fiscales, salvo en el supuesto específico de la fijación de la tarifa de las tasas y las contribuciones, como lo dispone el inciso 2 del artículo 338 de la Carta.

En este contexto, *prima facie*, se menoscaba el principio de legalidad de los tributos si el Congreso no establece con exactitud todos los elementos que los estructuran, lo que incluye, en el caso de los impuestos, la tarifa. Así, se ha considerado que la imprecisión de las expresiones que se utilicen en la definición de dichos elementos puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos respectivos, incluso del tributo en sí mismo considerado, cuando tal indeterminación sea insuperable, es decir, si no es posible establecer el sentido de las disposiciones que los consagran, de conformidad con las pautas y cánones generales de interpretación jurídica. Bajo esta regla, el problema constitucional se presenta en aquellos supuestos en los cuales la indeterminación sobre el alcance de los elementos esenciales se torna por completo irresoluble.

¹ Ello, con la salvedad del reconocimiento de la capacidad fiscal de las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, en donde la jurisprudencia ha señalado que la armonización entre la autonomía territorial y el principio de unidad, que subyace en el ejercicio de la potestad impositiva, conduce a entender que el Congreso de la República tiene la facultad exclusiva para fijar todos los elementos esenciales de los tributos de *carácter nacional*, mientras que, en lo atinente a los del *orden territorial*, debe como mínimo crear o autorizar su creación, bajo la carga de preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales, cuyo límite exigible, según se expuso en las sentencias C-077 de 2012 y C-587 de 2014, lo constituye el hecho de permitirles fijar la tarifa o tasa impositiva, sin perjuicio del deber de salvaguardar la libre administración, recaudo y control sobre los mismos. En efecto, como lo ha dicho en otras oportunidades esta Corporación, "el Congreso de la República no puede establecerlo todo" (sentencia C-504 de 2002).

En el asunto bajo examen, la solución que incorpora la sentencia frente al problema planteado es realmente compleja, por cuanto señala que el hecho generador del impuesto a las municiones y explosivos corresponde a la **compra** autorizada de tales elementos. Esta interpretación, que se deriva básicamente del Decreto Ley 2535 de 1993, es cuestionable por tres razones fundamentales.

Primero, la ley no señala a la compraventa autorizada como hecho generador. El artículo 224 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 48 de la Ley 1438 de 2011, no grava negocios jurídicos, ni transacciones económicas, tan solo refiere al verbo rector "*portar*", y al cobro vinculado con la expedición o renovación del respectivo permiso para ello, dentro del impuesto social a las armas de fuego, el cual fue avalado por la Corte en la sentencia C-390 de 1996. De ahí que, en la norma demandada, simplemente se advierte la referencia a *situaciones administrativas que se vinculan* con permisos, y no a contratos de compraventa, ni a una operación jurídica determinada con valor económico.

Segundo, la tesis de la compraventa proviene de una hermenéutica que ha sido acogida por la DIAN, pero que no se encuentra prevista por el legislador. Para llegar a ella, la sentencia se refiere al monopolio constitucional de las armas, al Decreto Ley 2535 de 1993 y a la lectura conjunta de las expresiones "*ad valorem*" y "*cobrará*" contenidas en la disposición demandada. Nótese que (i) el artículo 223 de la Carta, que consagra el monopolio en mención, no incorpora ningún mandato de carácter fiscal que pueda servir de base para la determinación de un impuesto, y allí ni siquiera aparece la figura de la compraventa; y (ii) las expresiones reseñadas tienen un rol distinto, la primera, al referir al precio de un bien (*ad valorem*), se relaciona con la base gravable, y la segunda, al determinar la exigibilidad del cobro, simplemente reitera el carácter obligatorio de los tributos.

En este orden de ideas, la sentencia realmente asume a la compraventa, a partir de la regulación *exclusiva* del Decreto Ley 2535 de 1993, como la base para señalar que, acudiendo a las pautas generales de interpretación sistemática, es posible identificar el hecho gravable del impuesto social a las municiones y explosivos. Sin embargo, el citado decreto no solo no consagra a la citada figura jurídica, como única alternativa que podría llegar a realizarse sobre dichos elementos, sino que en él también se regulan los permisos de *fabricación, venta, transporte,*

almacenamiento y uso, e incluso, se establece la posibilidad de provocar su importación (artículos 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56 y 57).

Resulta entonces un verdadero contrasentido afirmar que el hecho generador es “*determinable*”, cuando no puede inferirse razonablemente del texto de la ley, y solo puede reconstruirse a partir de una norma distinta y de desarrollo de figuras de naturaleza administrativa, las cuales no solo refieren a la compraventa, sino a una multiplicidad de actos que descartan la existencia de una única interpretación.

Desde la perspectiva constitucional, el ejercicio interpretativo realizado en el fallo, del cual se aparta el magistrado **Polo Rosero**, no llena el vacío que se demanda, sino que confirma su existencia. En efecto, el principio de legalidad tributaria exige que los elementos esenciales del tributo se encuentren definidos o sean determinables a partir de la ley misma, sin que sea posible desplazar esa carga normativa con el uso de otros instrumentos que, lejos de servir para brindar claridad y certeza sobre el tributo, lo que hacen es resaltar la existencia de un vacío *insuperable*.

Tercero, la solución adoptada tiene una complejidad adicional vinculada con el tipo de acto al que se recurre para definir el hecho generador, pues, como se mencionó, el sustento lo es el Decreto Ley 2535 de 1993. Tal solución pone a la Corte en un claro escenario de *infracción o violación constitucional*, que no generó reparo en la mayoría de la Sala, por cuanto existe **prohibición constitucional** expresa en el artículo 150, numeral 10, de la Carta, para “*decretar impuestos*” por vía de decretos expedidos al amparo de facultades extraordinarias, como ocurre con el decreto en mención²; de ahí que, incluso contrariando un claro y directo mandato de la Carta, se decidió recurrir a esa fuente para inferir de ahí, sin poder hacerlo, el hecho generador de un tributo. Recuérdese que la jurisprudencia de este Tribunal le ha dado una lectura amplia a la citada prohibición, en el sentido de que “[e]s evidente que la Constitución de 1991 prohibió al Congreso conferir facultades en materia tributaria, no solamente en cuanto a la creación de impuestos sino en punto de su modificación, los aumentos y disminuciones, la supresión y la sustitución de los mismos, ya que reservó a la Rama Legislativa la atribución de adoptar decisiones al respecto”. (sentencia C-246 de 1995).

² En su encabezado se advierte que se expide “en ejercicio de las **facultades extraordinarias** conferidas por los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i), de la Ley 61 de 1993 y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión del Congreso de que trata el artículo 2 de la misma”.

En conclusión, para el magistrado Polo Rosero, no solo era irresoluble el problema de la identificación del hecho generador, sino que, además, la fórmula acogida es patente de una clara infracción constitucional.

Sentencia C-098/26
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente D-16563

Corte declaró ajustada a la Constitución la posibilidad de que se tramite en única instancia ante el Consejo de Estado la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del presidente y el vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, y del alcalde Mayor de Bogotá

1. Normas demandadas

Se transcribe el contenido de la disposición acusada, tal y como fue modificada por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021.

Ley 1437 de 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. *El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.

2. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo, el plebiscito y la consulta popular del orden nacional.

3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del presidente y el vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.

4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el

Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicéfiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.

5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional (...)"

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "del presidente y el vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá" del numeral 3 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, por el cargo relativo a la infracción del **derecho de acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad**.

Segundo. Declararse **INHIBIDA** para adoptar un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos relativos (i) a la vulneración de los estándares nacionales e internacionales asociados a la defensa de derechos políticos, y (ii) a la violación de la garantía procesal de la impugnación, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció de una demanda de

inconstitucionalidad formulada en contra del numeral 3 (parcial) del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, que atribuye al Consejo de Estado el conocimiento en única instancia de los procesos de nulidad electoral respecto de altos funcionarios del Estado. Para fundamentar su solicitud el demandante presentó tres cargos.

En el primer cargo, el ciudadano alegó la infracción del **derecho de acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad**. Al respecto, destacó que la regulación demandada establece un tratamiento diferente entre dos grupos de servidores públicos *elegidos popularmente*. Según su planteamiento, (i) mientras que la disposición demandada establece que se conocen en única instancia los procesos de nulidad electoral relacionados con el *presidente y el vicepresidente de la República, los senadores, los representantes a la Cámara, los representantes al Parlamento Andino, los gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá*, (ii) el literal a) del numeral 7 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 prevé que, en el caso de *los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos*, el proceso de nulidad electoral se surtiría en un trámite de dos instancias.

Luego de constatar la aptitud del cargo, este Tribunal asumió su estudio de fondo a partir de la metodología acogida por su jurisprudencia para el examen de este tipo de reparos. Con fundamento en lo anterior, destacó que la finalidad de la disposición demandada consiste en reducir el impacto que, para el funcionamiento del Estado, tiene la incertidumbre originada por la posibilidad de que la justicia anule la elección de un determinado servidor público. Es por ello que, en atención a ese propósito, el criterio de comparación relevante no era el *origen popular de la elección* sino, en otra dirección, el *grado de incidencia que en la actividad y funcionamiento del Estado tiene el servidor público* cuya elección se demanda.

La Sala Plena de la Corte indicó que el primer grupo objeto de comparación, sujeto al trámite de *única instancia* ante el Consejo de Estado, se integra por servidores a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de responsabilidades con notorio impacto nacional, incluyendo al Alcalde Mayor de Bogotá, por razón del estatus especial que al distrito capital le asigna la Constitución. A su vez, el segundo grupo comparado, sujeto a un trámite procesal compuesto por dos instancias, se conforma por funcionarios cuyas competencias, indudablemente importantes, tienen un impacto principalmente local o territorial. Considerando estas diferencias, la Sala afirmó que los grupos

delimitados en la demanda no eran comparables y, en consecuencia, concluyó que no existía afectación del **derecho de acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad**. Dicho de otra forma, concluyó que el legislador se encontraba habilitado para establecer la distinción, en razón del mayor grado de incidencia que en el funcionamiento del Estado tienen ciertos cargos y en la necesidad de que los juicios sobre la validez de su elección se resuelvan con celeridad.

Por su parte, al formular el segundo y tercer cargo, el actor sostuvo que la inexistencia de una segunda instancia que permitiera recurrir la sentencia que decide la nulidad electoral, de una parte, vulneraba los estándares nacionales e internacionales asociados a la protección de los derechos políticos (segundo cargo) y, de otra, violaba la garantía procesal de la impugnación (tercer cargo). Señalaba la demanda que la naturaleza sancionatoria del proceso de nulidad electoral, así como sus efectos para el ejercicio de derechos políticos, eran factores que exigían establecer la posibilidad de contar con un trámite de doble instancia.

La Sala Plena descartó la aptitud sustantiva de la demanda frente a estos dos cargos por varias razones. De una parte, señaló que las acusaciones carecían de *certeza*, al afirmar que el proceso de nulidad electoral tenía un carácter sancionatorio o era expresión del *ius puniendi*, desconociendo con ello la naturaleza de dicho medio de control y su carácter marcadamente objetivo. De otra parte, indicó que los cargos no satisfacían la exigencia de *especificidad*, dado que no consideraban de manera precisa el parágrafo del artículo 264 de la Constitución, en el que se prevé *expresamente la competencia del legislador para establecer procesos de única instancia en materia electoral*. Tales deficiencias, a su vez, afectaban la suficiencia del cargo en tanto impedían el surgimiento de una duda mínima sobre la validez constitucional de las expresiones demandadas.

Con fundamento en estas razones, la Sala Plena concluyó que la disposición acusada no desconocía el **derecho de acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad**. A su vez, se inhibió de pronunciarse de fondo sobre los cargos relativos (i) a la vulneración de los estándares nacionales e internacionales asociados a la defensa de derechos políticos y (ii) a la violación de la garantía procesal de la impugnación, por ineptitud sustantiva de la demanda.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Carlos Camargo Assis** aclaró su voto en la presente decisión.

Sentencia C-099/26
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente D-16791

Corte Constitucional ordenó al Consejo Superior de la Judicatura que, en cumplimiento del artículo 238A de la Constitución, adelante de inmediato todas las actuaciones encaminadas a que, a partir del año 2027 y de manera gradual y progresiva, sean puestos en funcionamiento los tribunales y juzgados agrarios y rurales en nuestro país. Al efecto, la Corte encontró que, en garantía del juez natural, una vez entre en funcionamiento la Jurisdicción Agraria y Rural, son estas autoridades las llamadas a ejercer la competencia jurisdiccional a la que alude el Decreto Ley 902 de 2017.

Asimismo, la Corporación exhortó al Congreso de la República para que dé cumplimiento a lo ordenado por el artículo 4 del Acto Legislativo 03 de 2023, relativo al trámite y expedición del procedimiento especial y agrario en Colombia.

1. Normas demandadas

"DECRETO LEY 902 DE 2017

(mayo 23)

Diario Oficial No. 50.248 de 29 de mayo de 2017

Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA

En ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, conferidas en el artículo 2 del Acto

Legislativo 01 de 2016, y

DECRETA

ARTÍCULO 36. FORMALIZACIÓN DE PREDIOS PRIVADOS. *En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las*

*disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, **caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.** (...)*

ARTÍCULO 38. ACCIÓN DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS SOBRE LOS ACTOS DE ADJUDICACIÓN. Para aquellos casos en los que se cuestione la validez y eficacia de los actos o instrumentos con los que se hayan efectuado programas de titulación o adjudicación de tierras, el juez competente en los términos del presente decreto ley, por solicitud de la Agencia Nacional de Tierras, o de los particulares afectados, conocerá de la acción de resolución de controversias sobre la adjudicación.

El juez determinará la validez de los actos de adjudicación y si conforme a los regímenes vigentes para el momento en el que se produjo la adjudicación el beneficiario cumplía con los requisitos establecidos para acceder a esta.

Para aquellos eventos en los que se identifiquen sucesiones que comprendan predios adjudicados, el juez determinará la validez de la adjudicación, definirá si pueden fraccionarse las áreas de terreno para satisfacer las pretensiones de tierras de los adjudicatarios y sus herederos, o establecerá cuál de ellos ostenta mejor condición, para declarar respecto de los demás su ineficacia. Sin perjuicio de los derechos que puede tener un tercero titular de derechos reales sobre el predio objeto de la sucesión.

Así mismo, podrá ordenar el reconocimiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria a título de indemnización respecto de los adjudicatarios a quienes de buena fe se les hubiese declarado la ineficacia de sus títulos.

Resueltas las controversias sobre los actos de adjudicación, de ser el caso, el juez ordenará la recuperación material inmediata del bien inmueble, y tomará las medidas que se estimen necesarias para garantizar que el beneficiario tome posesión del inmueble e incorpore en él un

proyecto productivo. Las condiciones del ejercicio de la propiedad se someterán al régimen de la Unidad Agrícola Familiar - UAF-

PARÁGRAFO. El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo 22 del presente Decreto Ley.

ARTÍCULO 39. ACCIÓN DE NULIDAD AGRARIA. Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, objeten la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, podrán demandar su nulidad ante el juez competente en los términos del presente decreto ley. para lo cual tendrán un término de cuatro (04) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Proceso Único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo. (...)

ARTÍCULO 47. LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA FORMALIZACIÓN. **En aquellos casos en que se presente oposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del presente decreto ley, en cualquiera de las circunstancias de competencia de la Agencia Nacional de Tierras o cuando resulte fallida la respectiva conciliación, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como**

pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente. (...)

ARTÍCULO 56. ACUMULACIÓN PROCESAL. Cuando se identifiquen predios dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables.

Con el fin de hacer efectiva esta acumulación procesal, cuando se trate de asuntos judiciales, la Agencia Nacional de Tierras identificará los procesos de que trata el inciso anterior y solicitará al juez competente en los términos del presente decreto para fase judicial del Procedimiento Único la respectiva acumulación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 En el caso de procedimientos administrativos, desde el momento en que los funcionarios sean informados por la Agencia Nacional de Tierras en cualquiera de las etapas del Procedimiento Único, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos a dicha entidad en el término que esta señale.

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica

y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural.

ARTÍCULO 57. SUSPENSIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES. Los procesos judiciales en curso, cuyas pretensiones no estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, pero que vinculen a dichos predios, se suspenderán hasta que el juez competente en los términos del presente decreto ley no falle dentro del Procedimiento Único.

En tal caso, la Agencia Nacional de Tierras oficiará la autoridad que se encuentre conociendo de del proceso respectivo, quien suspenderá su trámite hasta tanto sea resuelto en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

Una vez definidos, la Agencia Nacional de Tierras **o el juez competente en los términos del presente decreto ley** remitirá copia del acto administrativo **o fallo judicial** que resuelva lo pertinente a la autoridad de que trata el inciso anterior, quien reanudará el proceso suspendido en obediencia a lo resuelto dentro del Procedimiento Único y continuando con el desarrollo procesal correspondiente a su trámite.

ARTÍCULO 58. ASUNTOS A TRATAR A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ÚNICO. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: (...)

6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.

(...)

8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.

9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.

10. Los asuntos que fueron objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56. (...)

ARTÍCULO 60. FASES DEL PROCEDIMIENTO ÚNICO EN ZONAS FOCALIZADAS. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases:

1. Fase administrativa compuesta por las siguientes etapas:

(...)

c. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, **6, 7, 8 y 9** del artículo anterior, en donde se dará apertura y se abrirá periodo probatorio (...)

2. Fase judicial. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8. (...)

ARTÍCULO 61. PROCEDIMIENTO ÚNICO EN ZONAS NO FOCALIZADAS. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista

un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.

(...)

ARTÍCULO 70. APERTURA DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO PARA LOS ASUNTOS DE FORMALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE DERECHOS. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, **6, 7, 8 y 10** del artículo 58 del presente decreto ley, el acto administrativo de apertura del trámite administrativo indicará las partes que al momento de expedir el acto ya fueron identificadas, la naturaleza del asunto, la identificación del predio, el contenido del informe técnico jurídico y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto de apertura en el correspondiente folio de matrícula. (...)

ARTÍCULO 71. DECRETO DE PRUEBAS. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, **6, 7, 8 y 10** del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011. (...)

ARTÍCULO 74. DECISIONES Y CIERRE DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO PARA LOS ASUNTOS SIN OPOSICIÓN. Con relación a los asuntos indicados en el **numeral 3** del artículo 58 del presente decreto ley **en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso**, mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido. (...)

ARTÍCULO 75. DECISIONES Y CIERRE DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO PARA LOS ASUNTOS CON OPOSICIÓN. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto.

ARTÍCULO 76. RECURSOS Y CONTROL JUDICIAL. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley.

No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011.

Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial. (...)

ARTÍCULO 79. NORMAS APLICABLES A LA ETAPA JUDICIAL. Mientras se expide un

procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

ARTÍCULO 80. VALOR PROBATORIO JUDICIAL DEL INFORME TÉCNICO JURÍDICO Y DEMÁS DOCUMENTOS RECAUDADOS. Se presume que la Información contenida en el Informe Técnico Jurídico que acompaña la demanda, así como los anexos de esta, es veraz y suficiente para resolver por parte del tallador mediante sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas de conformidad con el derecho al debido proceso.

Si la parte interesada quiere controvertir el contenido del informe técnico jurídico, podrá solicitar al juez competente en los términos del presente decreto la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable.

En caso de que el juez considere que la información aducida no es suficiente, deberá motivada y razonadamente señalar las condiciones por las cuales dicha información no se considera prueba suficiente, caso en el cual podrá decretar pruebas de oficio.

2. Decisión

Primero. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las objeciones esgrimidas contra los artículos 58 (parcial), 60 (parcial), 61 (parcial), 70 (parcial), 71 (parcial), 74 (parcial), 75 (parcial) y 76 (parcial) del Decreto Ley 902 de 2017 por no acreditar la carga argumentativa de rigor en los términos expuestos en esta sentencia.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 36 (parcial), 38, 39, 47, 56, 57 (parcial), 75 (parcial) y 80 del Decreto Ley 902 de 2017, bajo el entendido de que la competencia jurisdiccional a la que allí se hace referencia continuará siendo ejercida por las autoridades judiciales establecidas en la Sentencia C-073 de 2018 hasta que la justicia agraria y rural asuma las competencias que le corresponden conforme al Acto Legislativo 03 de 2023, y al desarrollo de la ley que se expida al efecto según lo ordenado en el artículo 4 de dicho acto legislativo, salvo las expresiones “*en los términos del presente decreto ley*” que se declaran INEXEQUIBLES contenidas en los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 902 de 2017.

Tercero. Por las razones expuestas en esta providencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 79 del Decreto Ley 902 de 2017.

Cuarto. EXHORTAR al Congreso de la República para que dé cumplimiento a la mayor brevedad a lo ordenado por el artículo 4 del Acto Legislativo 03 de 2023.

Quinto. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 238A de la Constitución, adelante de inmediato todas las actuaciones preparatorias e implemente las medidas necesarias en orden a poner en funcionamiento de manera gradual y progresiva los tribunales y juzgados agrarios y rurales, a partir del año 2027, y teniendo en cuenta que en todo caso su funcionamiento estará sujeto al régimen legal que se adopte en los términos constitucionales y estatutarios.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad impetrada contra los artículos 36 (parcial), 47, 56, 57 (parcial), 58 (parcial), 60 (parcial), 61 (parcial), 70 (parcial), 71 (parcial), 74 (parcial), 75, 76 (parcial), 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017. En concepto del demandante, estos preceptos riñen con la garantía del juez natural y con el contenido normativo del Acto Legislativo 03 de 2023.

A manera de cuestión previa, la Sala observó que el cargo propuesto cumplía la carga argumentativa respecto de los artículos 36 (parcial), 47, 56, 57 (parcial), 75 (parcial), 79 y 80, cuyo contenido material alude explícitamente a las facultades del juez competente en el marco del Procedimiento Único previsto en el decreto *sub examine*. Por el contrario, advirtió que la antedicha carga no se cumplía frente a los contenidos normativos que no tienen relación estricta con el ejercicio de la competencia jurisdiccional sino con el diseño institucional del Procedimiento Único. De ese modo, concluyó que las objeciones

esgrimidas contra los artículos 58 (parcial), 60 (parcial), 61 (parcial), 70 (parcial), 71 (parcial), 74 (parcial), 75 (parcial) y 76 (parcial) no eran específicas, pertinentes ni suficientes, por lo que se inhibió de pronunciarse sobre el contenido de tales preceptos. Fijados los contornos del cargo admitido y las normas objeto de escrutinio constitucional, la Sala consideró necesario integrar la unidad normativa con los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 902 de 2017. En vista de que en ambas disposiciones se fijan competencias jurisdiccionales, la Sala consideró que podrían verse impactadas por el parámetro de control propuesto por el censor.

En lo sucesivo, analizó los efectos de la cosa juzgada constitucional respecto de los contenidos demandados, cuya constitucionalidad fue juzgada mediante la **Sentencia C-073 de 2018**. Frente a esto, aseguró que cabía realizar un nuevo escrutinio de validez sobre los preceptos impugnados en punto al alcance de la competencia jurisdiccional allí prevista, pues ella impacta la garantía del juez natural (artículo 29 superior). Esto por cuanto el Acto Legislativo 03 de 2023 implica un cambio en el parámetro de control constitucional, que permite enervar la cosa juzgada constitucional en tanto modificó la estructura orgánica de la Rama Judicial con posterioridad a la referida Sentencia C-073 de 2018.

Resueltas las cuestiones previas, correspondió a la Sala establecer si la configuración actual de los artículos 36 (parcial), 38, 39, 47, 56, 57 (parcial), 75 (parcial), 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017 desconoce la garantía del juez natural prevista en el artículo 29 de la Constitución, a la luz del Acto Legislativo 03 de 2023, por medio del cual se creó la Jurisdicción Agraria y Rural.

Para el efecto, en primer lugar, se reiteró la jurisprudencia sobre la garantía del juez natural que, a la luz del artículo 29 *superior*, se define como el derecho de toda persona a que su causa judicial sea adelantada ante órganos constitucional y legalmente habilitados para el efecto. Se afirmó, además, (i) que esta garantía se sustenta en el principio democrático y en el de legalidad; (ii) que la predeterminación del órgano judicial competente debe ser razonable y atender criterios de especialidad e idoneidad, y (iii) que ella exige al mismo tiempo estabilidad y certeza, sumado a la existencia de un procedimiento que defina términos, trámites, requisitos, etapas y formalidades propias de cada juicio.

En segundo lugar, se hizo referencia al derecho del campesinado a acceder progresivamente a la propiedad individual o colectiva de la tierra, así como el derecho de las comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado a acceder a la justicia agraria. En este

punto, se puso de manifiesto que el ordenamiento constitucional, en particular los artículos 58, 64 y 65 de la Constitución Política imponen al Estado el deber de propender por la democratización del acceso a la propiedad individual o asociativa de la tierra, y la satisfacción de los derechos del campesinado en sus múltiples facetas identitarias. La Corte resaltó que el artículo 64 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconoce que la población campesina tiene un especial relacionamiento con la tierra, tal como lo señaló la jurisprudencia constitucional en la Sentencia C-300 de 2021.

En tercer lugar, la Corte se pronunció sobre la importancia de la Jurisdicción Agraria y Rural con fundamento en el marco normativo constitucional en vigor. Al respecto, recalcó que el Acto Legislativo 03 de 2023 reafirmó la intención de crear la Jurisdicción Agraria y Rural en Colombia. De igual modo, recordó que esta iniciativa pretende que sean las autoridades especializadas en derecho agrario quienes zanjen las controversias que giran en torno a los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de la tierra rural sobre la base de los mandatos superiores que rigen en este ámbito. Asimismo, se dijo que la existencia de esta jurisdicción especializada se sustenta en la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica en el campo y garantizar que, por su conducto, los conflictos asociados a la propiedad rural sean resueltos de conformidad con la realidad de los territorios rurales y las necesidades de la población campesina.

En cuarto lugar, la Corte señaló que el Decreto 902 de 2017 hace parte de la implementación normativa de la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo Final de Paz, que pretende sentar las bases para la transformación estructural en el campo y contribuir a la consecución de una paz estable y duradera. Entre sus objetivos capitales se encuentran: estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra, y establecer mecanismos ágiles y eficaces para la resolución de conflictos que involucran el uso y tenencia de la tierra, así como los derechos reales sobre ella. El logro de estos propósitos comprende también la puesta en marcha de la jurisdicción agraria y rural.

A partir de las premisas dogmáticas aludidas, la Sala Plena observó que el Acto Legislativo 03 de 2023 modificó el parámetro de control conforme al cual fue inicialmente valorado el alcance de la competencia jurisdiccional prevista en el Decreto Ley 902 de 2017. En concepto de la Sala, uno de los fundamentos normativos que sustentó la expedición de la Sentencia C-073 de 2018, esto es, la estructura orgánica de la Rama Judicial, sufrió modificaciones relevantes. Contrario a ese entonces, a la fecha existe un mandato de implementación de una Jurisdicción Agraria y Rural cuya

estructura y pilares básicos de funcionamiento ya fueron aprobados por el Congreso de la República y avalados por esta Corporación judicial.

Por todo lo anterior, la Corte insistió en que, al configurar la referida enmienda constitucional, el Constituyente derivado tuvo el explícito propósito de que los asuntos judiciales de naturaleza agraria, como ciertamente es el caso de la fase judicial del Procedimiento Único, sean instruidos por estas autoridades jurisdiccionales. De ello se sigue que es imperativo que el Consejo Superior de la Judicatura adelante todas las actuaciones encaminadas a que, a partir del año 2027 y de manera gradual y progresiva, sean puestos en funcionamiento los tribunales y juzgados agrarios y rurales en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 238A de la Constitución. A lo que se suma el deber constitucional previsto en el artículo 4 del Acto Legislativo 03 de 2023, conforme al cual el Congreso de la República está llamado a tramitar y expedir el procedimiento especial agrario y rural.

Al hilo de lo expuesto, en aras de salvaguardar los mandatos constitucionales enunciados, en particular la garantía del juez natural y el principio de seguridad jurídica, la Corte declaró la **exequibilidad** de los artículos 36 (parcial), 38, 39, 47, 56, 57 (parcial), 75 (parcial) y 80 del Decreto Ley 902 de 2017 bajo el entendido de que la competencia jurisdiccional a la que allí se hace referencia continuará siendo ejercida por las autoridades judiciales establecidas en la Sentencia C-073 de 2018 **hasta que la Jurisdicción Agraria y Rural asuma las competencias que le corresponden conforme al Acto Legislativo 03 de 2023**, y al desarrollo de la ley que se expida al efecto según lo ordenado en el artículo 4 de dicho acto legislativo.

A su turno, las expresiones “*en los términos del presente decreto ley*”, previstas en los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 902 de 2017 fueron declaradas **inexequibles**. La Corte advirtió que, de conformidad con lo previsto en el Acto Legislativo 03 de 2023, los jueces competentes para conocer de la acción de resolución de controversias sobre actos de adjudicación y la acción de nulidad agraria no se definen en el Decreto Ley 902 de 2017, sino en la Ley 2570 de 2026 y la ley ordinaria que regule los procesos agrarios y la jurisdicción agraria y rural.

Por su parte, declaró la **exequibilidad** del artículo 79 *ibidem* al advertir que la remisión procesal allí prevista es de carácter esencialmente transitoria, mientras se expide un procedimiento judicial especial agrario.

Finalmente, la Corte **exhortó** al Congreso de la República para que a la mayor brevedad dé cumplimiento a lo ordenado por el artículo 4 del Acto

Legislativo 03 de 2023. Asimismo, **ordenó** al Consejo Superior de la Judicatura que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 238A de la Constitución, adelante de inmediato todas las actuaciones preparatorias e implemente las medidas necesarias en orden a poner en funcionamiento de manera gradual y progresiva los tribunales y juzgados agrarios y rurales, a partir del año 2027, y teniendo en cuenta que en todo caso su funcionamiento estará sujeto al régimen legal que se adopte en los términos constitucionales y estatutarios.

4. Reservas de posibles aclaraciones de voto

Todos los magistrados y magistradas se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

Sentencia C-100/26

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-16867

Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse sobre la demanda presentada en contra de los artículos 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley 906 de 2004, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”

1. Normas demandadas

Artículo 102. Procedencia y ejercicio del incidente de reparación integral. En firme la sentencia condenatoria y, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella, el juez fallador convocará dentro de los ocho (8) días siguientes a la audiencia pública con la que dará inicio al incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal y ordenará las citaciones previstas en los artículos 107 y 108 de este Código, de ser solicitadas por el incidentante.

Artículo 103. Trámite del incidente de reparación integral. Iniciada la audiencia el incidentante formulará oralmente su pretensión en contra del declarado penalmente responsable, con expresión concreta de la forma de reparación

sentenciado deberá ofrecer sus propios medios de prueba.

Artículo 104. Audiencia de pruebas y alegaciones. El día y hora señalados el juez realizará la audiencia, la cual iniciará con una invitación a los intervinientes a conciliar. De lograrse el acuerdo su contenido se incorporará a la decisión. En caso contrario, se procederá a la práctica de la prueba ofrecida por cada parte y se oirá el fundamento de sus pretensiones.

PARÁGRAFO. La ausencia injustificada del solicitante a las audiencias de este trámite implicará el desistimiento de la pretensión, el archivo de la solicitud, y la condenatoria en costas. Si

integral a la que aspira e indicación de las pruebas que hará valer. El juez examinará la pretensión y deberá rechazarla si quien la promueve no es víctima o está acreditado el pago efectivo de los perjuicios y está fuera la única pretensión formulada. La decisión negativa al reconocimiento de la condición de víctima será objeto de los recursos ordinarios en los términos de este código.

Admitida la pretensión el juez la pondrá en conocimiento del condenado y acto seguido ofrecerá la posibilidad de una conciliación que de prosperar dará término al incidente. En caso contrario el juez fijará fecha para una nueva audiencia dentro de los ocho (8) días siguientes para intentar nuevamente la conciliación y de no lograrse, el

injustificadamente no compareciere el declarado penalmente responsable se recibirá la prueba ofrecida por los presentes y, con base en ella, se resolverá. Quien no comparezca, habiendo sido citado en forma debida, quedará vinculado a los resultados de la decisión del incidente.

Artículo 105. Decisión de reparación integral. En la misma audiencia el juez adoptará la decisión que ponga fin al incidente, mediante sentencia.

Artículo 106. Caducidad. La solicitud para la reparación integral por medio de este procedimiento especial caduca treinta (30) días después de haber quedado en firme el fallo condenatorio.

2. Decisión

ÚNICO. Declararse **INHIBIDA**, por ineptitud sustantiva del cargo formulado en la demanda D-16867, para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 102, 103, 104, 105 y 106 de la Ley 906 de 2004, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal".

3. Síntesis de los fundamentos

Demanda. La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa presentada por los ciudadanos en contra de los artículos 102 a 106 de la Ley 906 de 2004, los cuales regulan el incidente de reparación integral en el proceso penal. Los demandantes alegaron que, al regular el trámite del incidente de reparación integral, el legislador omitió fijar un término máximo para su trámite y resolución. Señalaron que, a diferencia de la Ley 600 de 2000, que al aludir a la acción civil permitía aplicar el término de prescripción previsto en el artículo 98 del Código Penal, la Ley 906 de 2004 (i) suprimió esa referencia sin sustituirla por un régimen temporal propio y (ii) no fijó un término de prescripción. Sostuvieron que esta omisión vulnera los artículos

29 y 229 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al desconocer las garantías del debido proceso sin dilaciones injustificadas, el acceso efectivo a la administración de justicia y el principio del plazo razonable.

En este sentido, solicitaron a la Corte dictar una sentencia integradora en la que se “llene el vacío normativo de manera transitoria aplicando por analogía una regla existente, mientras se exhorta al Congreso a expedir una regulación definitiva”. Asimismo, pidieron que, en el entretanto, se disponga que “el término de prescripción para iniciar el Incidente de Reparación Integral será igual al término de prescripción de la acción penal del delito por el cual se profirió la respectiva sentencia condenatoria”.

Decisión. La Sala Plena se inhibió de emitir una decisión de fondo tras concluir que la demanda no satisfacía los requisitos de aptitud sustantiva exigidos por la jurisprudencia constitucional para los cargos de omisión legislativa relativa. En concreto, la Sala encontró que el cargo carece de claridad y certeza:

- *Claridad.* La Corte concluyó que la demanda no era clara porque aludía indistintamente a la inexistencia de (i) un término de prescripción de la acción resarcitoria y (ii) a la ausencia de un término de duración máxima del proceso. Lo anterior, sin precisar de manera suficiente cuál de estas figuras -de naturaleza y consecuencias jurídicas distintas- constituía el ingrediente normativo presuntamente omitido por el legislador. En criterio de la Corte, esta ambivalencia impedía, como lo señalaron la mayoría de los intervinientes, entender el verdadero alcance del cargo.
- *Certeza.* La Corte determinó que el cargo carecía de certeza porque los demandantes fundaron su acusación en una lectura aislada -no sistemática- de las normas demandadas. Esto, al asumir que, dado que las normas demandadas no establecían de forma expresa un término máximo para la duración del incidente de reparación integral, este plazo no existía. Lo anterior, pese a que (i) el artículo 25 del Código de Procedimiento Penal dispone que, en lo no regulado, se aplicarán por remisión las normas del Código General del Proceso (CGP) y (ii) la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha señalado en reiterada jurisprudencia que el término previsto en el artículo 121 del CGP es aplicable al incidente de reparación integral.

A juicio de la Sala Plena, la existencia de esta norma de remisión y jurisprudencia penal ordinaria, exigían a los demandantes exponer las razones por las cuales, en todo caso, concluían que existía una omisión legislativa relativa. Los demandantes, sin embargo, no cumplieron con esta carga.

Con base en estas consideraciones, la Corte concluyó que la demanda no era apta y, por lo tanto, resolvió proferir un fallo inhibitorio.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó su voto en la Sentencia C-100 de 2026 y se apartó de la decisión adoptada por la mayoría, consistente en proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, al no cumplir con los mínimos argumentativos que le eran exigibles.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, la demanda sí cumple con todos los requisitos que la ley y la jurisprudencia exigen sobre la aptitud sustancial tanto para haber sido admitida a trámite como para proferir una decisión de mérito o de fondo, por lo que le correspondía a la Corte analizar si en las normas demandadas, que hacen parte de la Ley 906 de 2004, se establece o no un término para decidir el incidente de reparación integral.

Antes de dar cuenta de las razones de su divergencia, el magistrado reiteró que la Corte está asumiendo, de manera cada vez más habitual, la postura de exigir a los demandantes una rigurosa y desproporcionada carga argumentativa y que, por esta vía, 1) las sentencias que declaren la exequibilidad estarían llamadas a desaparecer, pues si no hay una demostración cabal de la inconstitucionalidad, capaz de desvirtuar *ab initio* una “presunción de constitucionalidad” el camino sería siempre el de la inhibición; 2) las normas abiertas y ostensiblemente inconstitucionales permanecerán vigentes y serán exigibles y aplicables, porque la Corte Constitucional se niega por razones de forma a admitir las demandas para luego declararlas inexecutable.

Si bien la acción pública de inconstitucionalidad está sometida, para su ejercicio, a unos requisitos legales, ellos no pueden exigirse con extrema rigurosidad, al punto de imponer cargas excesivas a los demandantes, que por regla general son meros ciudadanos que ejercen un derecho político, para convertir esta acción en una especie de recurso extraordinario, muy cualificado, como podría ser el recurso de casación constitucional que no existe en el ordenamiento colombiano.

No puede perderse de vista que la acción pública de inconstitucionalidad constituye una forma de ejercer los derechos políticos fundamentales para controlar el ejercicio del poder y, al mismo tiempo, es una expresión del derecho fundamental a acceder a la administración de justicia que ahora pueden resultar entorpecidos o vulnerados por la propia Corte Constitucional. En este orden, se observa con preocupación, para el magistrado, una tendencia creciente de la Corte a inhibirse con base en la descalificación de las demandas, a las cuales se les pretende exigir estándares muy altos, lo que tiene como correlato el que la Corte acabe por dar la espalda y por ignorar problemas constitucionales significativos, como el que, en el contexto de este caso corresponde a la existencia o no de un término para definir el incidente de reparación integral dentro del proceso penal, asunto que es de la mayor relevancia para las víctimas.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, si bien los cargos por omisión legislativa relativa deben cumplir una carga argumentativa calificada, la demanda no sólo desarrollaba su acusación conforme a la metodología usada por esta Corporación para tal propósito, sino que mostraba de manera razonable que hay serias razones para considerar que en las normas que regulan el incidente de reparación integral, no se fija un término para decidirlo. A juicio de la mayoría, en este caso, no se cumple con dicha carga calificada.

Con todo, el magistrado consideró que sí se cumple con dicha carga y que, por lo tanto, la Sala tenía el deber de pronunciarse de fondo sobre la controversia.

De una parte, se sostiene que la demanda no es clara, pues en ella se alude a dos nociones disímiles, lo que genera una confusión que se estima insuperable. En este sentido se cuestiona la alusión a un término de prescripción de la acción civil y a la duración máxima del incidente. Ciertamente se trata de dos nociones distintas, pero hay un elemento de juicio que permite comprender su uso en el contexto de la acusación, este elemento es el trato que se da a la reparación en la Ley 600 de 2000 y el que se prevé en la Ley 906 de 2004, en particular en las normas demandadas. En la Ley 600 de 2000 se habla de parte civil y se somete la reparación a un término de prescripción, el de la acción civil, como lo señala la demanda, justamente para poner de presente que esa posibilidad no tiene cabida en la acusación, en la cual ni hay una parte civil ni es aplicable el término de prescripción de la acción civil. En la Ley 906 de 2004, por el contrario, ya no se habla de una parte civil, sino de la víctima, y no existe una previsión sobre un término de prescripción la acción civil, sino que la reparación se regula por medio de un incidente,

que se tramita con independencia del proceso penal, pero ante el mismo juez, pues esta actuación tiene lugar después de que esté en firme la sentencia condenatoria, previa solicitud expresa de la víctima, del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella.

Bajo este panorama, la alusión al fenómeno de la prescripción en la demanda no es inoficioso, tiene sentido para mostrar que esa es la regla prevista en la Ley 600 de 2000 para fijar el límite temporal para la reparación a la parte civil, fenómeno que es diferente al previsto en las normas demandadas. Y la alusión precisa al término máximo para decidir el incidente de reparación integral, que es el asunto que se controvierte, corresponde a una alusión que es necesaria para dar cuenta de los argumentos en los que se funda la acusación. De hecho, justamente por no encontrar que exista un término máximo en la ley para decidir dicho incidente, el actor plantea que se ha considerado la posibilidad de acudir, por una vía indirecta, a lo que sería el régimen de la Ley 600 de 2000 en esta materia y, de este modo, considerar la noción de prescripción de la acción civil, lo cual es, como lo señala la demanda y lo ha reconocido la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, desacertado.

Podría ser que el uso del lenguaje y la complejidad del asunto no deparen una lectura sencilla de la demanda, pero es posible comprender cuál es su alcance, en la medida en que señala que en las normas demandadas no se dice nada en relación con el término que tiene para resolverse el incidente de reparación integral.

En cuanto a la falta de certeza, la mayoría estima que la demanda ha debido profundizar más en la interpretación sistemática de las normas demandadas, para considerar, por ejemplo, el fenómeno de la remisión normativa y, por esta vía, la existencia de normas del Código General del Proceso que regulen el término que se asume no fijado. A esto se agrega que la demanda ha debido tener en cuenta la interpretación sistemática que ha hecho la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para superar el vacío y, además, tenía la responsabilidad de desvirtuarla.

Como puede verse, a juicio de la mayoría, para plantear un cargo por omisión legislativa relativa no es suficiente referirse a las normas demandadas, sino que, además, se requiere considerar en su integridad todas las posibilidades de interpretación sistemática, sea por la vía de la remisión normativa o sea por la vía de la interpretación que del asunto hayan hecho los tribunales de cierre y, luego de considerar esto, desvirtuarlo. Este tipo de exigencias, que se tienen como mínimas para un pronunciamiento de fondo, en realidad hacen inviable que la Corte pueda llegar a considerar que las normas demandadas son exequibles,

pues la carga argumentativa es tal, que sólo las demandas que están llamadas a prosperar son las que se admitirían. De este modo, cada vez más, se funden en una sola noción el estándar de procedencia de la acción, que es el que es propio del análisis sobre la aptitud sustancial de la demanda, con el estándar de prosperidad de la acción, que es exclusivo del análisis de fondo.

En este caso, la demanda señala, de manera razonable, que existe un vacío en las normas demandadas, pues no hay una manifestación expresa sobre cuál es el término para decidir el incidente de reparación integral. Esta apreciación la comparte la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, pues sobre esta base llegó a considerar necesario dar una solución que superase este vacío legal. Esto muestra que la lectura que se hace de las normas acusadas en la demanda no es caprichosa, ni subjetiva.

Si se sigue el camino de la remisión normativa, es razonable que se considere las normas relativas al término para decidir incidentes en el Código General del Proceso. Al revisarlas, no se encuentra en ellas un término. Así las cosas, el pretender llevar la remisión a cualquier otra norma de dicho código, así regule asuntos diferentes, ajenos al trámite de incidentes, como es el caso del artículo 121, que regula el término para dictar sentencia, es, por decir lo menos, controversial y no permite, como en este caso lo hace la mayoría, sostener que la acusación no es cierta.

A partir de la postura de la mayoría, parecería que la demanda no debe dirigirse sólo en contra de las normas legales, sino también en contra las interpretaciones de autoridades judiciales, como la que en el contexto de este caso hizo la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, no sólo para mostrar que hay un vacío al que puede calificarse como omisión, sino para desvirtuar la referida interpretación, so pena de que la acusación no cumpla con el mínimo argumentativo de especificidad. Esta postura, a juicio del Magistrado Ibáñez es desproporcionada, para efectos de considerar apta a la demanda y proseguir con un análisis de fondo.

El magistrado Ibáñez Najar destacó que, en este caso, en el que hay un juicioso esfuerzo de los actores por desarrollar la metodología existente para cargos de omisión legislativa relativa, una lectura razonable de las normas demandadas, respecto de las cuales se ha advertido, incluso por autoridades judiciales tan calificadas como la Corte Suprema de Justicia, la existencia de un vacío legal, y argumentos estrictamente constitucionales para sostener que se podría estar ante una omisión legislativa relativa, la mayoría, a partir de un estándar argumentativo

desproporcionado, concluye que la demanda tiene ineptitud sustancial y que, por ende, corresponde proferir una sentencia inhibitoria.

La Sala, según el magistrado, parece exigir al actor demostrar desde el principio que de la aptitud depende de su posibilidad de prosperar. Ello no siempre es así, pues el control de constitucionalidad no se ejerce sólo frente a normas manifiestamente inconstitucionales, sino frente a normas respecto de las cuales apenas existe una duda de inconstitucionalidad.

Los anteriores elementos muestran que el análisis de la aptitud de la demanda tiene varios elementos complejos, cuyo alcance se proyecta más allá de la discusión sobre la aptitud sustancial de la demanda, pues, ciertamente, no se está ante asuntos obvios, manifiestos o siquiera pacíficos y por ello consideró necesario insistir en que se examinara de fondo el asunto.

Por último, el magistrado Ibáñez puso de presente que en este caso no existe simplemente una discusión sobre un término, o sobre un asunto de índole meramente procesal, sino que en esta controversia subyace algo más sustancial, como es la efectiva garantía del derecho a la reparación de las víctimas de delitos, la cual queda en entredicho con incidentes sin un término preciso, cuyo trámite, ante el vacío normativo indicado, puede prolongarse en el tiempo de manera indefinida.

Sentencia SU-101 de 2026
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente T-10.943.750 AC

Corte negó la configuración del defecto fáctico y de otras supuestas irregularidades en la expedición de dos acciones de tutela promovidas contra providencias judiciales dictadas en procesos de reparación directa, relacionados con presuntos daños derivados de aspersiones aéreas con glifosato. Para ello, la Corporación reiteró el carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y el especial rigor que gobierna su procedencia cuando se controvierten decisiones adoptadas por los órganos de cierre. En este sentido, además de descartar alegaciones vinculadas con la violación de la Carta de 1991 y el desconocimiento de los precedentes constitucionales y contencioso administrativo, concluyó que las autoridades accionadas realizaron una valoración probatoria razonable en los procesos ordinarios sometidos a su conocimiento. No obstante, la Sala Plena de este Tribunal resaltó que, en asuntos que involucren comunidades étnicamente diferenciadas, las autoridades judiciales deben incorporar un enfoque étnico en la apreciación de los elementos de prueba

1. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió dos acciones de tutela acumuladas promovidas contra providencias judiciales proferidas por el Tribunal Administrativo del Cauca y por la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado, dentro de los procesos de reparación directa, en los que se reclamó la responsabilidad patrimonial del Estado, por presuntos daños ocasionados por operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato.

En el primer expediente (**T-10.943.750**), los accionantes –personas pertenecientes a una comunidad negra– cuestionaron la sentencia proferida el 11 de abril de 2024 por el Tribunal Administrativo del Cauca, al considerar que incurrió en defecto fáctico y en violación directa de la Constitución, al negar las pretensiones indemnizatorias derivadas de presuntas fumigaciones ocurridas los días 30 de abril y 5 de mayo de 2014, en el municipio de Timbiquí (Cauca).

En el segundo expediente (**T-10.953.486**), el kapitá, en representación de los miembros del Resguardo Indígena Coreguaje de Jericó-Consaya, cuestionó la sentencia proferida el 8 de abril de 2024 por la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado, al considerar que incurrió en defecto fáctico, en desconocimiento del precedente contencioso administrativo y en desconocimiento del precedente constitucional fijado en la sentencia SU-383 de 2003, al negar las pretensiones orientadas a obtener la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y la correspondiente indemnización de perjuicios por presuntas fumigaciones ocurridas los días 25 de octubre de 2010 y 24 de abril de 2011, en el municipio de Solano (Caquetá).

Al resolver las acciones de tutela, los jueces de instancia adoptaron decisiones parcialmente distintas en cada expediente.

En el primero de ellos (**T-10.943.750**), la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 18 de julio de 2024, declaró improcedente la solicitud de amparo, al considerar que no se cumplía con el requisito de relevancia constitucional exigido para la procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial.

En el segundo expediente (**T-10.953.486**), en primera instancia, el 28 de noviembre de 2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado también declaró improcedente la acción de tutela frente al defecto fáctico, por no acreditarse el requisito de relevancia constitucional. No obstante, negó el

amparo respecto de los reproches relacionados con el presunto desconocimiento del precedente contencioso administrativo y del precedente constitucional fijado en la sentencia SU-383 de 2003. Impugnada la anterior decisión, la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante sentencia del 24 de enero de 2025, confirmó íntegramente lo resuelto por el juez de primera instancia.

Al momento de examinar estos casos, la Sala Plena de la Corte, en **primer lugar**, se refirió al cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Específicamente, se pronunció sobre el requisito de relevancia constitucional, debido a que esta fue la razón principal invocada por los jueces de instancia para declarar improcedentes las solicitudes de amparo.

En este contexto, la Corte reiteró que la tutela contra providencia judicial no procede para reabrir debates propios del proceso ordinario, ni para controvertir simples discrepancias jurídicas o probatorias. Sin embargo, sí se puede recurrir a ella cuando la controversia plantea una posible afectación de derechos fundamentales derivada de defectos constitucionalmente relevantes en la actuación judicial cuestionada.

Con fundamento en estas consideraciones, la Sala Plena concluyó que, en ambos expedientes, las acciones de tutela en su integridad satisfacían el requisito de relevancia constitucional, pues los cuestionamientos formulados trascendían una mera inconformidad con el sentido de las decisiones ordinarias y planteaban un debate que involucraba la dimensión constitucional del debido proceso y del derecho de acceso a la administración de justicia, particularmente, en lo relacionado con la valoración de los elementos de convicción, que podrían resultar determinantes para establecer la existencia del daño alegado dentro de los procesos de reparación directa.

Pese a lo anterior, al analizar el requisito de identificación razonable de los hechos que generaron la presunta vulneración y de las razones que sustentaban los defectos invocados, la Corte concluyó que, en el expediente **T-10.943.750**, esta exigencia no se encontraba satisfecha respecto del defecto por violación directa de la Constitución. La Corte advirtió que la argumentación presentada no estructuraba un reproche autónomo de contradicción directa entre la providencia cuestionada y un mandato constitucional específico, sino que reproducía, en esencia,

inconformidades relacionadas con la valoración probatoria efectuada por el juez natural. En esta medida, confirmó la improcedencia de la tutela únicamente frente a dicho defecto.

Superado lo anterior y, en **segundo lugar**, la Sala Plena formuló los problemas jurídicos que debía resolver en los expedientes acumulados. En términos generales, señaló que le correspondía establecer si las providencias judiciales cuestionadas incurrieron en los defectos alegados por las partes accionantes y, en consecuencia, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Así las cosas, en el **expediente T-10.943.750**, la Corte debió determinar si la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca incurrió en un defecto fáctico, al negar las pretensiones de reparación directa relacionadas con presuntas aspersiones aéreas ocurridas en el municipio de Timbiquí (Cauca). Por su parte, en el **expediente T-10.953.486**, le correspondía establecer si la sentencia proferida por la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado, incurrió en defecto fáctico, en desconocimiento del precedente contencioso administrativo y en desconocimiento del precedente constitucional fijado en la sentencia SU-383 de 2003, al negar las pretensiones de reparación directa formuladas por los integrantes del Resguardo Indígena Coreguaje de Jericó-Consaya.

Una vez examinados los distintos temas jurídicos relacionados con estas controversias, en **tercer lugar**, la Sala Plena de este Tribunal estudió el expediente **T-10.943.750**, en el que encontró que el Tribunal Administrativo del Cauca examinó los elementos de prueba allegados al proceso y explicó de manera motivada, integral y sistemática las razones por las cuales consideró que no se acreditaban suficientemente los supuestos fácticos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado. Específicamente, la Corte concluyó que, con el material probatorio obrante en el expediente no le era posible al Tribunal demandado extraer un indicio razonable que permitiera establecer que la Policía Nacional realizó operaciones de aspersión aérea en las fechas indicadas en la demanda, presupuesto fáctico esencial de las pretensiones formuladas. De ahí que, no cabía el defecto alegado y se debía ratificar lo resuelto por dicha autoridad.

No obstante, durante el trámite de revisión surgieron elementos probatorios sobrevinientes relacionados con operaciones de aspersión aérea en la zona, que no habían sido conocidos por el juez natural, al momento de adoptar su decisión. Por ello, la Corte dispuso poner en conocimiento de la parte accionante la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de revisión, si así lo considera pertinente y conforme con los requisitos previstos en la ley, para que sea la jurisdicción competente la que valore dichas pruebas, en el escenario procesal correspondiente.

Precisamente, con ocasión de esa prueba sobreviniente, la Sala advirtió un déficit en la información suministrada por las autoridades estatales durante el trámite judicial, razón por la cual exhortó al Ministerio de Defensa - Policía Nacional para que, en lo sucesivo, garantice que los datos e informes que remita a las autoridades en procesos relacionados con operaciones de erradicación de cultivos ilícitos sean claros, precisos, completos, verificables y consistentes. Sin embargo, se reiteró que un elemento de convicción de carácter sobreviniente, que no fue examinado por el juez de la causa, no puede provocar, de oficio, una revisión en el ámbito de la acción de tutela, sobre todo cuando, con base en lo resuelto, no es posible realizar ningún reparo a la forma como se valoraron las pruebas, incluso desde la perspectiva del enfoque diferencial, por el juez natural de la controversia.

En **cuarto lugar**, en el expediente **T-10.953.486**, la Sala examinó la sentencia proferida por la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado y concluyó igualmente que no se configuró un defecto fáctico. La Corte advirtió que, como ya se mencionó, que tratándose de una controversia promovida por una comunidad étnica, se debía incorporar un enfoque diferencial en la valoración probatoria, lo que implicaba apreciar de manera conjunta y contextualizada los distintos elementos allegados al proceso, a fin de establecer si de su convergencia podía desprenderse un indicio razonable sobre los hechos alegados.

Sin embargo, tras revisar el expediente, la Sala concluyó que la valoración realizada por la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado, no resultaba irrazonable, ni arbitraria, con base en las pruebas efectivamente obrantes en el proceso. Por esta razón, negó el amparo solicitado, sin perjuicio de realizar un llamado a dicha corporación sobre la importancia de incluir ese enfoque en futuros casos semejantes.

De otro lado, respecto del presunto desconocimiento del precedente del Consejo de Estado, la Corte explicó que no toda diferencia entre decisiones judiciales configura un desconocimiento del precedente. Para que ello ocurra, es necesario acreditar la existencia de una regla jurisprudencial clara, vigente y aplicable a un caso con supuestos fácticos y jurídicos sustancialmente semejantes, así como una separación injustificada por parte del juez accionado. Tras revisar las providencias invocadas por la parte actora, la Sala concluyó que la sentencia cuestionada no se apartó arbitrariamente de una regla obligatoria, sino que resolvió el asunto a partir de las particularidades probatorias del caso concreto.

En cuanto al presunto desconocimiento del precedente constitucional fijado en la Sentencia SU-383 de 2003, la Corte precisó que el deber de consulta previa surge cuando una medida estatal es susceptible de generar una afectación directa sobre una comunidad étnicamente diferenciada. En esa medida, no basta con la sola existencia de la comunidad en el área general donde se desarrolla una actuación estatal, sino que debe acreditarse una incidencia concreta sobre su territorio, sus dinámicas comunitarias o sus condiciones sociales, culturales, espirituales o económicas.

Con fundamento en lo anterior, la Sala concluyó que el precedente invocado no resultaba desconocido en este caso, pues no se demostró que las operaciones de aspersión alegadas hubiesen generado una afectación directa sobre el Resguardo Indígena Coreguaje de Jericó-Consaya, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Por esa razón, confirmó la negativa del amparo respecto de la configuración de este defecto.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada mediante auto del 26 de noviembre de 2025, en el proceso de la referencia.

Segundo. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 18 de julio de 2024 por la Sección Primera del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia de la acción de tutela en el expediente **T-10.943.750**, por no cumplir el requisito de identificación razonable de los hechos que generaron la presunta vulneración y las razones que sustentaban la

violación alegada, pero solo respecto del defecto de violación directa de la Constitución, acorde con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. REVOCAR la sentencia proferida el 18 de julio de 2024 por la Sección Primera del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia de la acción de tutela en el expediente **T-10.943.750** y, en su lugar, **NEGAR** el amparo solicitado por los accionantes, toda vez que no se configuró un defecto fáctico en la sentencia proferida el 11 de abril de 2024 por el Tribunal Administrativo del Cauca, en el proceso de reparación directa con radicado No. 190013333006201600212.

Cuarto: INFORMAR a la parte accionante dentro del expediente **T-10.943.750** que, con ocasión de la información y de los elementos probatorios allegados en sede de revisión constitucional, si lo considera pertinente y de acuerdo con los requisitos y causales previstos en el ordenamiento jurídico, podrá acudir al recurso extraordinario de revisión ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En caso de proceder en dicho sentido, el término de un año para su ejercicio deberá contarse desde la notificación de esta providencia.

Quinto. EXHORTAR al Ministerio de Defensa - Policía Nacional para que, en lo sucesivo, adopte las medidas necesarias tendientes a garantizar que la información que suministre a las autoridades judiciales en el marco de procesos relacionados con operaciones de erradicación de cultivos ilícitos sea clara, precisa, completa, verificable y consistente, de manera que no se presenten contradicciones u omisiones que generen incertidumbre sobre los hechos objeto de debate, comprometan la adecuada administración de justicia o puedan inducir a graves errores judiciales.

Sexto. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 24 de enero de 2025 por la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, en cuanto declaró la improcedencia de la acción de tutela en el expediente **T-10.953.486**, por no cumplir el requisito de relevancia constitucional. En su lugar, **NEGAR** el amparo solicitado respecto del defecto fáctico.

Séptimo. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 24 de enero de 2025 por la Sección Tercera, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en lo relativo a la decisión de negar el amparo solicitado respecto del (i) presunto desconocimiento del

precedente del Consejo de Estado y (ii) del presunto desconocimiento del precedente constitucional fijado en la sentencia SU-383 de 2003, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Octavo. ADVERTIR al Consejo de Estado para que, en lo sucesivo, en el marco de los procesos sometidos a su conocimiento en los que sean parte comunidades étnicamente diferenciadas, incorpore la aplicación de un enfoque diferencial e intercultural en la valoración probatoria, teniendo en cuenta las particularidades territoriales, sociales y culturales, y las especiales dificultades de acceso a la prueba que pueden enfrentar dichas comunidades, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia vigente.

Noveno. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

3. Salvamentos y aclaración de voto

La magistrada **Natalia Ángel Cabo** y el magistrado **Juan Carlos Cortés González** salvaron su voto. El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** aclaró su voto.

La magistrada **Natalia Ángel Cabo** salvó el voto frente a la presente decisión. La magistrada consideró que las sentencias dictadas en los dos procesos de reparación directa acumulados omitieron valorar integralmente y con enfoque diferencial las pruebas que daban cuenta de los daños causados por aspersiones con glifosato a los demandantes, quienes son miembros de comunidades étnicamente diferenciadas. Para la magistrada Ángel, este caso era una oportunidad para que la Corte revisara cuál es el alcance de la carga de la prueba que se les puede exigir a las comunidades étnicas cuando demandan la reparación de un daño causado por el Estado, teniendo en cuenta el enfoque diferencial que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se debe aplicar en estos casos. En ambos eventos consideró que lo procedente era conceder la tutela y devolver los expedientes a los jueces de instancia para que examinaran los casos a la luz de un enfoque diferencial.

En relación con el expediente **T-10.943.750**, la magistrada Ángel reconoció que era un caso complejo y que despertaba preguntas difíciles. En este expediente, existían dos versiones sobre los hechos: los demandantes afirmaron que en 2014 una avioneta fumigó con glifosato el área donde tenían sus cultivos y los destruyó, mientras que la Policía negó haber realizado aspersiones en la zona en las fechas afirmadas por los accionantes. El Tribunal Administrativo del Cauca consideró que las pruebas no demostraban con certeza la versión de los accionantes, por lo que negó las pretensiones. A pesar de la dificultad en la prueba del daño, para la magistrada Ángel, en tanto existían indicios acerca de la existencia del mismo –una queja y fotografías presentadas por el alcalde municipal, así como dos testimonios–, y la comunidad tenía una dificultad mayor que la Policía para probar su versión, el juez ha debido utilizar sus facultades oficiosas para disipar las dudas entre los dos relatos. Este era el proceder adecuado en aplicación de un enfoque diferencial que reconociera las condiciones particulares de la comunidad en la valoración probatoria. El uso de sus facultades oficiosas le habría permitido identificar, como luego resultó probado en el proceso de tutela, que la Policía sí había hecho aspersiones en la zona en varios momentos de 2014, lo que podía indicar que en efecto les causó un daño a los demandantes.

En el expediente **T-10.953.486**, para la magistrada Ángel, el Consejo de Estado incurrió un defecto fáctico en su dimensión negativa, pues concluyó que no se probó la ocurrencia del daño a pesar de que las pruebas del proceso coincidían con la versión de la parte demandante, y no existían elementos que la contradijeran. En efecto, aunque la autoridad judicial accionada consideró que existían contradicciones entre las pruebas, ninguno de los reparos identificados desvirtuaba que hubiera ocurrido un daño. Por el contrario, una valoración conjunta e integral de las pruebas permitía concluir que las operaciones de aspersión alegadas en la demanda existieron y generaron afectaciones sobre los cultivos del resguardo indígena. Así las cosas, la valoración probatoria de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no fue razonable. Por lo tanto, el amparo debía ser concedido y esta Corporación debía ordenar que se profiriera una sentencia de reemplazo que analizara las pruebas de forma integral, con un enfoque diferencial.

Entre otras cosas, el enfoque mencionado obligaba al Consejo de Estado a: (i) reconocer que las pruebas coincidían en que la comunidad indígena tenía cultivos ancestrales de coca que utilizaba según sus usos y costumbres, y que en ningún momento se alegó durante el proceso que fueran ilícitos; (ii) abstenerse de valorar negativamente el hecho de que las pruebas coincidieran con la versión de los demandantes, como lo hizo con el dictamen pericial aportado al proceso y con el informe que presentó un funcionario de la Unidad de Asistencia Técnica Agropecuaria Municipal que visitó el territorio del resguardo luego de la primera aspersión; y (iii) no descalificar los testimonios de quienes presenciaron la fumigación como sospechosos, cuando era evidente que los testigos podían ser las personas que cumplían alguna función dentro del territorio del resguardo y que, por lo tanto, estaban presentes cuando ocurrieron los hechos.

Un caso en el que no existía una verdadera incompatibilidad probatoria fue estudiado con una rigurosidad injustificada, contraria al principio de la sana crítica y al enfoque diferencial que exige la jurisprudencia. Por lo tanto, el juez constitucional debía intervenir para proteger los derechos fundamentales de la comunidad demandante.

El magistrado **Juan Carlos Cortés González** salvó el voto. En su criterio, en ambos casos se configuraron los defectos fáctico y de violación directa de la Constitución por parte de los jueces administrativos, quienes en su criterio no aplicaron el enfoque étnico e intercultural, lo que era determinante para establecer la vulneración del debido proceso en el marco de los procesos de reparación directa originados en la aspersión con glifosato, en territorios con comunidades étnicamente diferenciadas.

Explicó el magistrado Cortés que las decisiones mantienen estándares probatorios propios de contextos institucionales ordinarios, omitiendo un enfoque intercultural, el cual implicaba ajustar las reglas de valoración a las condiciones materiales del territorio y de los sujetos involucrados. Lo anterior, exigía la aplicación del principio de carga dinámica de la prueba, de modo que no se trasladara de manera rígida y exclusiva a las comunidades la obligación de acreditar hechos cuya demostración dependía en gran medida de la información y capacidad institucional del propio Estado.

En esa línea, el magistrado consideró que no fue acertada la valoración de los testimonios de los miembros de la comunidad, de las certificaciones comunitarias y de los informes de autoridades locales, pese a tratarse de medios idóneos y que debían apreciarse en forma integral y conforme a las condiciones de los casos, de cara a la precaución debida en el uso de la aspersión aérea de un herbicida cuyos efectos nocivos en salud y ambiente han sido ya valorados por esta Corte. Consideró que los jueces de instancia incurrieron en una lectura fragmentada, rígida y descontextualizada de las pruebas, privilegiando criterios de certeza técnica absoluta en relación con la aspersión de glifosato, contrariando el propio precedente constitucional que frente a tales afectaciones ha aplicado el principio de precaución, que en esta oportunidad se evaluó de forma inadecuada, descartando un enfoque constitucional, y la evaluación integral de los hechos que pudieran dar cuenta de que los accionantes sí acreditaron el daño y el nexo causal.

En criterio del magistrado Cortés consideró que la Corte debió (i) reconocer la validez de la prueba indiciaria y contextual como mecanismo idóneo en escenarios de debilidad institucional; (ii) analizar si las decisiones acusadas realizaron la valoración reforzada de la coherencia, consistencia y convergencia de los testimonios rendidos por las comunidades afectadas; (iii) considerar la ausencia o insuficiencia de información institucional como un elemento que no puede operar en contra de los accionantes; y (iv) adoptar un estándar de apreciación probatoria acorde con las condiciones reales del territorio y las limitaciones estructurales que enfrentan sus habitantes, todo ello en este tipo específico de casos, que comprometen actividades estatales cuyos efectos no deben soportar los ciudadanos ni, de manera especial, aquellas comunidades indígenas y afrodescendientes.

Así mismo consideró que la ponencia no evaluó el defecto de violación directa de la Constitución, pese a que son oponibles al Estado las obligaciones internacionales derivadas del Convenio 169 de la OIT y los tratados de derechos humanos que preservan el ambiente, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Todos estos elementos conducían, en su criterio, a acreditar los defectos y a disponer que los jueces de instancia emitieran un nuevo pronunciamiento para, al aplicar en su valoración la carga dinámica de la prueba, con enfoque étnico e intercultural, determinasen si hubo o no responsabilidad estatal.

Por su parte, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najer** manifestó su acuerdo con las decisiones adoptadas, pero aclaró su voto pues considera que la Corte debe replantear la forma en la que la jurisprudencia aborda los asuntos relacionados con las políticas públicas de erradicación forzosa de cultivos ilícitos y los procedencia de la consulta previa en estos casos.

La controversia objeto de análisis gira en torno a una de las problemáticas más importantes del país: la proliferación de los cultivos ilícitos a lo largo y ancho del territorio nacional y su control a través de la erradicación forzosa de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato. A su juicio, la jurisprudencia constitucional ha abordado el debate casi exclusivamente en los presuntos impactos del glifosato sobre la vida, la salud, la integridad de los seres vivos -esencialmente de los seres humanos-, el ambiente y las comunidades étnicas, lo cual debe mantenerse. No obstante, ha omitido valorar de forma integral y comparativa los efectos mucho más graves y comprobados que generan sobre esos mismos bienes constitucionales los cultivos ilícitos de coca sobre esos mismos bienes constitucionales.

Ciertamente, a partir de la Sentencia SU-383 de 2003 y del Auto 073 de 2014, la Corte ha evitado el análisis riguroso del debate científico sobre el glifosato para, en su lugar, acoger sin matices el principio de precaución en materia ambiental, y ha dado por sentadas sus afectaciones con base principalmente en denuncias comunitarias. A juicio del Magistrado Ibáñez, esta postura debe revisarse, al menos, en dos sentidos. Primero, analizar estas controversias a partir de un estudio comparado y de un ejercicio serio de ponderación entre los riesgos de la aspersión aérea de glifosato y los daños comprobados del monocultivo de coca, sin descartar la política de erradicación forzosa de plano. Segundo, estudiar la forma en la que los grupos organizados al margen de la ley instrumentalizan a las comunidades étnicas y la consulta previa para vetar las acciones del Estado dirigidas a impactar la cadena de valor del narcotráfico. Estas aproximaciones permitirían determinar si la política de aspersión es un “riesgo menor” que debería asumirse en aras de evitar efectos irreversibles y más dañinos sobre los intereses de gran relevancia constitucional.

En el informe mundial sobre drogas de 2025, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de (UNODC), resaltó que la producción ilegal estimada de cocaína a nivel mundial alcanzó nuevas cifras en 2023. Esto refleja principalmente un aumento de la superficie dedicada al cultivo ilícito del arbusto de coca en Colombia y una actualización de los datos

sobre el rendimiento que dio por resultado un incremento aproximado del 50% en la producción de esta droga en relación con el año anterior.³ A su turno, el Departamento de Estado de los Estados Unidos retomó el estudio referido para señalar que la producción de coca en Colombia alcanzó niveles históricos, en la medida en que el país pasó de 230.000 a 253.000 hectáreas de coca cultivadas.⁴

Una de las principales problemáticas asociadas a los cultivos ilícitos es la conflictividad social, que se manifiesta a nivel nacional como territorial. Según la Defensoría del Pueblo, a través del Observatorio para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, entre el 1° de enero de 2022 y el 31 de mayo de 2024 se registraron 38 eventos de conflictos sociales relacionados con la presencia de cultivos de uso lícito en el país. Durante este periodo, el mayor pico se presentó en 2022, con 28 casos (74% del total).⁵ Otra es la financiación de actores ilegales y el fortalecimiento de economías criminales. Este fenómeno permite que actores vinculados a redes de crimen transnacional accedan a importantes recursos económicos, consolidándose como agentes con capacidad de ejercer violencia y disputar el control territorial.⁶

Adicionalmente, el monocultivo de coca está relacionado con dinámicas de pobreza y exclusión social en zonas rurales que han favorecido, a su vez, el sometimiento de las comunidades a actores armados ilegales y redes de narcotráfico que, aunque en ocasiones asumen funciones de control territorial y provisión de “seguridad” ejercen distintas formas de violencia y coacción, incorporando a la población como eslabón dentro de la cadena de producción de base de coca y/o de cocaína. Es más, la incidencia de actores armados y economías ilegales también altera las dinámicas económicas locales, genera cambios en el uso del suelo y distorsiones en los mercados. En algunos casos, ello se traduce en incrementos en los precios de alimentos básicos, afectaciones a la seguridad alimentaria y deterioro de las condiciones nutricionales, lo que

³ Naciones Unidas Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Informe mundial sobre las drogas, Principales constataciones: Tendencias más recientes de los mercados de las drogas, 2025, disponible para consulta: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2025/2511227S.pdf>

⁴ United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “International Narcotics Control Strategy Report. Volume 1: Drug and chemical control”. March 2025, p. 168.

⁵ Defensoría del Pueblo. Conflictividad social asociada a los cultivos de uso ilícito Caso de estudio: Catatumbo – Norte de Santander 2024. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2741928/Infograf%C3%ADa-CultivosIl%C3%ADcitos+copia.pdf/5ec8fde6-afac-70ef-0613-a5760a912190>

⁶ Cfr., Corte Constitucional. Auto 387 de 2019.

contribuye a profundizar los ciclos de empobrecimiento en estas regiones.⁷ Además, la presencia de tales actores y la actividad del narcotráfico representa una de las más serias amenazas a la cultura propia de las comunidades indígenas, que es lo que la consulta previa busca proteger.

En efecto, varios estudios demuestran que el monocultivo de coca genera graves impactos ambientales como la deforestación, incluso en los parques nacionales. Además, suscita escenarios de alta conflictividad social y económica que tienen un impacto diferenciado en las comunidades indígenas. A diferencia de los impactos temporales, reparables y no comprobados de las aspersiones aéreas con glifosato, las afectaciones que el monocultivo de coca genera son estructurales, profundas e irreversibles.

De hecho, los cultivos ilícitos han suscitado afectaciones irreversibles a los derechos fundamentales a la autonomía y a la autodeterminación de las comunidades étnicas, en la medida en que, a través de la violencia, han sido instrumentalizadas por los grupos organizados al margen de la ley para participar de la cadena de producción de la cocaína. Las cifras reportadas por el Ministerio de Justicia demuestran que cada vez más los cultivos de coca se desplazan a zonas de manejo especial como los territorios de las comunidades étnicas.⁸

A juicio, si bien es cierto que algunas comunidades indígenas tienen una relación cultural con la hoja de coca, la expansión del monocultivo en sus territorios responde mayoritariamente a las dinámicas violentas del tráfico de estupefacientes que las somete para obtener mayores réditos de esta actividad ilícita.⁹ Sobre el asunto, un estudio que cuenta con la participación de algunas comunidades indígenas destacó que los cultivos ilícitos involucran dinámicas propias del narcotráfico que impactan de forma directa su gobernabilidad y autonomía política. Esto, en la medida en que los somete a escenarios de coacción armada y violencia por parte

⁷ Danyela Esmeralda Muñoz Mariño. Impactos ambientales a la presencia de cultivos ilícitos de coca en Colombia. Disponible en: <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/de97dacf-8664-444e-8df3-836ea5c5d7a1/content>

⁸ Ministerio de Justicia y del Derecho. "Sembrando vida desterramos el narcotráfico. Política Nacional de Drogas (2023-2033)", disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida%2C%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>.

⁹ Mignorance, Fidel, "Cultivos ilícitos megaproyecto. Tierra profanada: Impacto de los megaproyectos en Territorios indígenas de Colombia". Human Rights Everywhere – Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Julio de 2008, p. 18. Disponible en: https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/HREV_Impactos-colectivos-fumigaciones_2008.pdf

de grupos al margen de la ley que instrumentalizan a las comunidades para que hagan parte de la cadena de producción de cocaína y utilicen sus derechos fundamentales para proteger las estructuras criminales que las someten. En su criterio, “la llegada masiva de militares y la envergadura de las estructuras armadas de narcotraficantes y de grupos armados ilegales implican de manera directa que se produzcan: Acciones bélicas como combates, bombardeos, siembra de minas antipersona, etc.”.¹⁰

Además, la alta conflictividad descrita incrementa los niveles de reclutamiento de personas de la comunidad, erosiona el poder a las autoridades de las comunidades, genera una aculturación de la comunidad por los intereses económicos en juego, aumenta la conflictividad y la violencia por la llegada masiva de colonos. Incluso, genera grandes impactos en la economía de las comunidades al punto que “el cambio brusco del sistema económico esclaviza y explota a las comunidades indígenas”.

En suma, la presencia de los cultivos ilícitos de coca dentro de los territorios o resguardos, promueve la consolidación de las estructuras criminales que erosionan a las propias comunidades indígenas, a través del reclutamiento de jóvenes indígenas, asesinato de autoridades indígenas y el reemplazo de las normas indígenas por la ley del fusil.

Bajo esas circunstancias, la consulta previa no puede ser utilizada por las personas que aprovechan la ausencia del Estado para colonizar los territorios de las comunidades indígenas y sembrar allí sus cultivos ilegales, con el fin de imponer un veto absoluto a la acción del Estado frente a sus actividades delictivas. Solo debe exigirse cuando exista una afectación directa, demostrada y específica a una comunidad étnica. La jurisprudencia no puede presumir que toda aspersion aérea afecta automáticamente la cosmovisión indígena. No solo es necesario corroborar que la hoja de coca tenga un significado especial para la cultura de la comunidad. También se debe verificar si la proporción de este tipo de cultivos responde a esa relación o a un escenario de instrumentalización por parte de estructuras criminales. Esto, en la medida en que el Estado mantiene el deber constitucional de ejercer el *ius puniendi* frente a los cultivos ilícitos y está obligado a garantizar que las comunidades étnicas tengan que resistir de forma directa y desproporcionada las inclemencias de la guerra.

¹⁰ *Ibidem*, p. 29.

Así las cosas, el magistrado consideró que, a partir de esta decisión, la Corte debe precisar su jurisprudencia en materia de erradicación forzosa mediante aspersión aérea y acotar los requerimientos que deben tenerse en cuenta para que la consulta previa proceda en estos escenarios.

Por ello, y según el magistrado, la Corte está llamada a corregir una línea jurisprudencial que, al privilegiar una visión parcial del problema, ha corrido el riesgo de desatender los efectos devastadores que los cultivos ilícitos también producen en la vida, la salud, el ambiente, la seguridad, la autonomía de las comunidades étnicas y la vigencia misma del Estado Social de Derecho en amplias zonas del territorio nacional. La Constitución no autoriza que las garantías previstas para la protección de sujetos especialmente protegidos sean desviadas para favorecer, directa o indirectamente, la consolidación de economías criminales. Exige, por el contrario, una respuesta judicial que distinga con rigor entre la protección legítima de la vida, la salud y la diversidad étnica y la instrumentalización de los derechos de las comunidades étnicas, los campesinos, las mujeres y los niños y niñas por parte de organizaciones armadas ilegales, y que permita al Estado ejercer de manera efectiva sus deberes de protección, preservación y control.



Paola Andrea Meneses Mosquera
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia