



## COMUNICADO 06

4 y 5 de febrero 2026

El comunicado 6 contiene cinco decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

**Sentencia C-015/26:** Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse sobre la demanda en contra de la eliminación del requisito de concesión de aguas a favor de comunidades organizadas que cumplan ciertas condiciones (artículo 274, numeral 4, de la Ley 2294 de 2023), al no cumplirse los requisitos mínimos argumentativos.

**Sentencia SU-016/26:** La Corte amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Industria de Licores Global S.A.S. (Licorsa).

**Sentencia SU-018/26:** Corte negó la acción de tutela del Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares contra una providencia en el marco de un recurso de insistencia. En cambio, la Corte confirmó que una periodista tiene el derecho de acceso a información estadística e histórica sobre la conformación de los grupos armados ilegales

**Sentencia C-020/26:** Corte Constitucional declaró exequibles las expresiones: "En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen." y "Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros."

**Sentencia C-021/26:** Por carencia actual de objeto, Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la interpretación de la Jurisdicción Especial para la Paz acerca de su competencia para procesar a los comandantes paramilitares que actuaron como "bisagras" entre los grupos armados ilegales bajo su mando y la fuerza pública.

**Sentencia C-015/26 (4 de febrero)**  
**M.P. Lina Marcela Escobar Martínez**  
**Expediente D-16.489**

**Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse sobre la demanda en contra de la eliminación del requisito de concesión de aguas a favor de comunidades organizadas que cumplan ciertas condiciones (artículo 274, numeral 4, de la Ley 2294 de 2023), al no cumplirse los requisitos mínimos argumentativos.**

### 1. Norma demandada

**LEY 2294 DE 2023**  
**(mayo 23)**

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

## **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

### **DECRETA:**

[...]

**ARTÍCULO 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO.** La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:

[...]

4. Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo (lps), no requerirán concesión de aguas; sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Para esta excepción, se deben cumplir las siguientes condiciones: El uso del agua será exclusivamente para consumo humano en comunidades organizadas localizadas en el área urbana y, en el caso de las ubicadas en área rural, el uso será exclusivo para la subsistencia de la familia rural, siempre y cuando la fuente de abastecimiento no se encuentre declarada en agotamiento o en proceso de reglamentación.

Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua para uso doméstico con caudales entre 1,0 lps y 4,0 lps, no requerirán presentar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA), como tampoco la autorización sanitaria como prerequisite para el otorgamiento de la respectiva concesión.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 274, numeral 4 (parcial), de la Ley 2294 de 2023, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció la demanda presentada en contra del artículo 274, numeral 4, de la Ley 2294 de 2023, “[p]or [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»”, que eximía del requisito de acudir a la concesión de aguas a aquellas comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1 litro por segundo (1lps), siempre y cuando cumplan con unas condiciones determinadas, establecidas en la misma norma.

El demandante fundamentó su demanda en dos cargos. En el primero, el actor indicó que eliminar el requisito de acudir a la concesión de aguas a favor de las comunidades organizadas que requieren el recurso hídrico para el consumo básico o de subsistencia desconoce el derecho a un medio ambiente sano (art. 79 C. P.), porque con ello se permite una elusión de los controles ambientales. En su criterio, lo anterior permite una eventual sobre explotación de los recursos hídricos y se excluye a la ciudadanía del control que puede ejercer para protegerlos. En el segundo, el ciudadano manifestó que la disposición demandada desconoce el deber que tiene el Estado de planificar el manejo y aprovechamiento del recurso hídrico (art. 80 C. P.), por considerar que no se contaría con un registro que permita comprobar si las comunidades organizadas usan adecuadamente el agua.

Algunos intervinientes, advirtieron que la demanda parte apreciaciones subjetivas y de una lectura aislada de la gestión comunitaria de aguas, que hace que los cargos planteados incumplan los requisitos mínimos argumentativos que se exigen para juzgar la compatibilidad de la disposición demandada con los artículos 79 y 80 de la Constitución.

La Sala Plena atendió esta advertencia y procedió a evaluar la aptitud sustantiva de la demanda. Para ello, reiteró su jurisprudencia en torno a la acción pública de inconstitucionalidad, sus requisitos mínimos y el principio *pro actione*.

Posteriormente, expuso el contexto normativo en el que se enmarca la disposición acusada, en particular lo relativo a la gestión del recurso hídrico,

así como el contenido normativo del numeral 4 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, con énfasis en el aparte demandado.

Con estos elementos, la Sala Plena procedió a analizar la aptitud sustantiva de la demanda. En cuanto al primer cargo, la Sala encontró que partía una argumentación sin un hilo conductor claro y de lecturas subjetivas, que se encaminaban a explicar cuál es el mejor modelo para usar las aguas, mas no a justificar por qué la gestión comunitaria de aguas contraría el derecho fundamental a un medio ambiente sano. Ante esta situación, la Sala concluyó que el cargo carecía de los requisitos argumentativos mínimos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo sobre este cargo.

La Sala avanzó al segundo cargo y encontró que el demandante solo expuso razones para indicar que la disposición demandada podría tener unos eventuales efectos en la planificación del manejo y aprovechamiento del agua, al eliminar el registro. Estas razones, sin embargo, no correspondían a una lectura cierta de la disposición demandada. En cambio, se concentraban más en consecuencias hipotéticas, que no permitían identificar la incompatibilidad de la gestión comunitaria de aguas con el deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de recursos naturales. Dicha dificultad llevó a la Sala a concluir que, si bien el cargo era parcialmente claro, no cumplía con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Por lo anterior, la Sala Plena se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda presentada contra el artículo 274, numeral 4, de la Ley 2294 de 2023.

**Sentencia SU-016/26 (4 de febrero)**  
**M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera**  
**Expediente T-11.062.450**

**La Corte amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Industria de Licores Global S.A.S. (Licorsa). Esto, al considerar que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en el defecto de violación directa de la Constitución, cuando declaró la caducidad de la acción contractual que promovió en contra del Departamento del Huila con base en argumentos que no cumplen con estándares de seguridad jurídica, protección del principio a la igualdad y motivación suficiente. En ese sentido, dejó sin efecto la decisión judicial que declaró la caducidad. En su lugar, dispuso que la accionada adopte una nueva sentencia que dé curso al proceso y, consecuencia, resuelva de fondo.**

*Asimismo, la Sala Plena instó a la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado para que unifique su jurisprudencia sobre el requisito de formulación oportuna del medio de control de controversias contractuales*

## **1. Antecedentes**

El 22 de diciembre de 1997, la sociedad comercial Industria de Licores Global S.A. y el Departamento del Huila suscribieron el contrato de concesión 1 de 1997. Una vez culminado el contrato, las partes prorrogaron el término para su liquidación bilateral. Sin embargo, este plazo venció sin que el contrato hubiera sido liquidado. En consecuencia, mediante la Resolución 723 de 2009, la entidad territorial liquidó el contrato de forma unilateral. La accionante recurrió esta decisión, la cual fue confirmada mediante la Resolución 119 de 2010. Licorsa presentó una solicitud de conciliación prejudicial, por medio de la que pretendió el pago de una suma de dinero derivado de la liquidación del contrato de concesión. Las partes no llegaron a un acuerdo, por lo que la empresa demandó a la entidad territorial, con la finalidad de que el juez dejara sin efectos esos actos administrativos, declarara el incumplimiento del contrato por parte del departamento y lo condenara al pago de la referida suma.

Mediante las sentencias de primera y de segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Arauca y la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado declararon la caducidad de la acción de controversias contractuales que promovió Licorsa en contra del Departamento del Huila. En consecuencia, la sociedad instauró una acción de tutela en contra de esta última autoridad judicial, por considerar que su decisión vulneró, entre otros, sus derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad. Esto, al incurrir en los defectos de desconocimiento del precedente horizontal y de violación de la Constitución. Por medio de la Sentencia de 7 de noviembre de 2024, el *a quo* accedió a sus pretensiones. Sin embargo, mediante la Sentencia de 6 de febrero de 2025, el *ad quem* negó la solicitud de amparo.

## **2. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que la acción de tutela satisfizo los requisitos de procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales. Luego, examinó los defectos alegados por la sociedad accionante. De un lado, concluyó que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado no incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente horizontal. Por un parte, porque el Auto de 1.º de agosto de 2019 no constituye un precedente aplicable al caso en sentido estricto. Esto, habida cuenta de que no hay identidad fáctica con el asunto *sub examine* y no es posible afirmar que el criterio jurisprudencial allí

adoptado sea consistente y pacífico respecto de las acciones o medios de control de controversias contractuales relacionados con liquidaciones unilaterales. Por otra, la Sala Plena advirtió que la regla jurisprudencial sobre la caducidad a la que se refirió el accionante no constituye un criterio consistente y pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

De igual manera, la Sala Plena comprobó que la sentencia acusada vulneró directamente la Constitución debido a que infringió los principios de seguridad jurídica, igualdad ante las autoridades judiciales y suficiente motivación. Para esto, la Sala advirtió que existe una divergencia jurisprudencial, basada en posturas contrarias y concurrentes, entre las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado, respecto de la contabilización de la caducidad de la acción y del medio de control de controversias contractuales en casos de liquidaciones unilaterales extemporáneas. Si bien no es posible identificar un precedente específico, al no tratarse de una línea jurisprudencial estable y pacífica, sí concurren diversas comprensiones del mismo fenómeno, que operan en el caso como antecedentes relevantes.

Esta falta de definición del asunto obró, para el caso de la sociedad accionante, en detrimento de sus derechos fundamentales. En efecto, la comprobada divergencia jurisprudencial no ofrece condiciones de seguridad jurídica en cuanto a las reglas sobre acceso a la justicia. A su vez, impone tratamientos diversos respecto de situaciones jurídicas *prima facie* asimilables, lo que afecta el principio de igualdad ante las autoridades judiciales en la faceta de acceso al sistema judicial. Finalmente, la decisión acusada, ante la mencionada divergencia jurisprudencial, escogió unas de las reglas existentes sobre la materia, sin exponer las razones que la llevaban a esa conclusión y, en especial, que permitían descartar las otras posturas.

A juicio de la Corte, esta última circunstancia hizo que el fallo acusado careciera de una justificación suficiente. Sobre este aspecto, la Sala comprobó que, en el fallo objeto de amparo constitucional, la autoridad judicial accionada expuso como única regla jurisprudencial existente la postura en la que fundamentó la Sentencia de 17 de junio de 2024. De esta manera, no aportó un principio de razón suficiente que permitiera constatar por qué optó por una de las posturas jurisprudenciales ni examinó si impuso cargas irrazonables o desproporcionadas a las partes.

Además, la Sala Plena reconoció que, a pesar de la acreditada vulneración de principios de raigambre constitucional en el caso, la Corte no es la autoridad llamada a dirimir la disparidad de criterios sobre la regla sobre contabilización de la caducidad. En efecto, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia, el Consejo de Estado es la autoridad judicial

competente para unificar su jurisprudencia en ejercicio de su rol como tribunal supremo de lo contencioso administrativo.

A partir de las anteriores consideraciones, la Corte comprobó la vulneración de los derechos fundamentales de la sociedad accionante, por lo cual dispuso que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado deberá adoptar una nueva decisión que dé curso al proceso y, en consecuencia, resuelva de fondo sobre las pretensiones de la sociedad accionante. Asimismo, instó a la Sección Tercera para que, en uso de sus competencias constitucionales y legales, en el presente caso o en un asunto futuro unifique su jurisprudencia sobre la contabilización de la caducidad del medio de control de controversias contractuales y ante los eventos de liquidación posterior al vencimiento de los plazos convencionales o legales para liquidar el contrato estatal. Para ello, puso de presente que dentro de las opciones de decisión que podrían adoptarse está la jurisprudencia anunciada, en caso de que la alta corte así lo estime pertinente.

### 3. Decisión

**PRIMERO. REVOCAR** la Sentencia de 6 de febrero de 2025 dictada por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

**SEGUNDO. AMPARAR** los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Industria de Licores Global S.A.S. En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** la Sentencia de 17 de junio de 2024, dictada por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el marco de la acción contractual promovida por la aquí accionante en contra del Departamento del Huila.

**TERCERO. DISPONER** que en el término de 60 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adopte una nueva decisión que dé curso al proceso y en consecuencia adopte un fallo de fondo sobre las pretensiones formuladas por la sociedad demandante, de conformidad con lo previsto en esta sentencia.

**CUARTO. INSTAR** a la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado para que, en ejercicio de su autonomía, en este caso o en el futuro proceda a unificar la jurisprudencia sobre el requisito de formulación oportuna del medio de control de controversias contractuales.

**QUINTO. LIBRAR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

La magistrada **Natalia Ángel Cabo** formuló salvamento parcial y aclaración de voto. Los magistrados **Juan Carlos Cortés González** y **Miguel Polo Rosero** aclararon su voto.

La magistrada **Natalia Ángel Cabo** aclaró su voto en relación con el análisis de los requisitos de procedencia de la presente acción de tutela, y salvó parcialmente su voto frente al remedio adoptado por la mayoría para restablecer los derechos fundamentales de la sociedad accionante.

En cuanto a la procedencia del amparo, la magistrada Ángel Cabo señaló que, como lo ha sostenido la propia Corte en reiterados pronunciamientos, el análisis de relevancia constitucional debe ser especialmente riguroso cuando la acción de tutela busca dejar sin efecto una providencia de una alta corporación que además es órgano de cierre de una jurisdicción. La magistrada insistió en que la Corte no puede caer en el error de permitir que la acción de tutela se desnaturalice y convierta en una instancia adicional para reabrir discusiones ya resueltas dentro de los procesos ordinarios, ya que esto atenta contra la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la autonomía del juez natural. En especial, llamó la atención sobre la rigurosidad con la que se debe analizar el requisito de relevancia constitucional frente a asuntos legales centrados exclusivamente en disputas contractuales de carácter económico.

La magistrada acompañó a la mayoría en la conclusión de que en este caso se superaba la relevancia constitucional, en la medida en que, más allá de la naturaleza del litigio, resultaba evidente que el núcleo del debate involucraba el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Ello, ante la coexistencia de criterios jurisprudenciales disímiles adoptados por una misma corporación judicial, en un mismo periodo, y frente a supuestos fácticos análogos. En su decisión, resultó particularmente significativo que la Corte hubiera reconocido previamente la existencia de relevancia constitucional en aquellos eventos en los que se constata un trato diferenciado respecto de los usuarios de la administración de justicia.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría, la magistrada Ángel se apartó de la decisión final de la Corte, en especial de la solución al caso concreto, expresado en el resolutivo tercero. Para ella, este resolutivo no solo resulta contradictorio, sino que lleva a la Corte a involucrarse de manera innecesaria en las competencias del juez natural. En efecto, en este caso, la Corte ordenó al Consejo de Estado unificar su jurisprudencia en materia de caducidad, haciendo entrever que dicha corporación cuenta con plena libertad para optar entre las dos interpretaciones posibles objeto de disputa. Sin embargo, la orden dada, lleva a desconocer tal libertad, pues al disponer que se

resuelva el asunto de fondo, en realidad está tomando partido por una de las posturas en disputa, privando al Consejo de Estado de adoptar la decisión final como juez natural de este tipo de controversias. Nótese, de todas maneras, la naturaleza de la controversia, que versa sobre un asunto eminentemente económico, a diferencia de otros casos en donde sí hay una clara relevancia constitucional, por ejemplo, cuando la discusión repercute directamente en los derechos de sujetos de especial protección.

A juicio de la magistrada Ángel Cabo, lo procedente era conceder el amparo y ordenar al Consejo de Estado unificar sus criterios y decidir nuevamente el caso conforme a esa unificación, sin que la Corte se inclinara por alguna de las interpretaciones en conflicto. De este modo, se habría garantizado el derecho de la accionante al acceso a la justicia en condiciones de igualdad y, al mismo tiempo, preservado la competencia del Consejo de Estado.

La magistrada Ángel Cabo advirtió que no se trata de un episodio aislado, pues la Corte ha adoptado posturas contradictorias al ordenar al Consejo de Estado resolver un caso concreto de una determinada manera, mientras sugiere que dicho tribunal conserva la facultad de fijar reglas distintas para situaciones futuras. Así ocurrió en la Sentencia SU-339 de 2025, en la cual la Corte revocó una decisión del Consejo de Estado que había anulado la elección de un magistrado del Consejo Nacional Electoral con fundamento en una interpretación específica de los requisitos del cargo. Si bien concedió la tutela al considerar que la aplicación de esa interpretación vulneró los derechos del señor Altus Baquero, la Corte anunció simultáneamente que dicho entendimiento debía consolidarse como regla jurisprudencial para casos futuros. Así, resolvió el caso concreto en sentido contrario al criterio que decidió proyectar hacia adelante, lo que resulta difícilmente compatible con el mandato de administrar justicia en condiciones de igualdad.

Por último, la magistrada Ángel Cabo recordó que una situación similar ocurrió durante el trámite de cumplimiento de la Sentencia SU-175 de 2025. En esa providencia, la Corte dejó sin efecto una decisión del Consejo de Estado que anuló el reconocimiento de la personería jurídica de la agrupación política “En Marcha”, y le ordenó a dicha Corporación dictar una sentencia de reemplazo en la que tuviera en cuenta que, “hasta tanto el Legislador regule lo establecido por el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución, se entienda que los movimientos políticos y agrupaciones sin personería jurídica pueden integrar coaliciones para corporación públicas”. La mencionada Sentencia no le ordenó al Consejo de Estado fallar en un sentido específico frente al reconocimiento de la personería jurídica, sino que fue deferente con la competencia de dicha Corporación como juez natural. Pese a ello, en el Auto 1844 de 2025, la Corte asumió la verificación del cumplimiento de la Sentencia SU-175 de 2025, y no solo suspendió transitoriamente dicha sentencia de reemplazo, sino que ordenó al Consejo Nacional Electoral inscribir a “En

Marcha" en el Registro Único de Partidos y Movimientos con Personería Jurídica mientras se decide sobre el seguimiento al cumplimiento de la orden de tutela. Es decir, la Corte aparentó respetar la competencia del Consejo de Estado, pero en realidad terminó asumiendo sus funciones, tal como ocurrió de nuevo en el presente caso.

El magistrado **Polo Rosero aclaró su voto** respecto de las razones aducidas para acreditar la relevancia constitucional del caso y para resaltar los fundamentos que dieron lugar a los resolutiveos tercero y cuarto, relativos a la forma en la que la autoridad judicial accionada debe emitir la sentencia sustitutiva, de cara a garantizar su autonomía e independencia, y la competencia de unificación del Consejo de Estado.

En cuanto a lo primero, la relevancia constitucional del asunto no se origina en la forma en la que la autoridad judicial accionada determinó la caducidad de la acción contractual, a partir de lo dispuesto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (en adelante, CCA), conforme fue modificado por la Ley 446 de 1998, ya que se trata de un aspecto claramente de orden legal, como tuvo oportunidad de precisarlo la Sala Plena en la sentencia SU-103 de 2022. Por el contrario, aquella se explica en la incidencia determinante de posturas encontradas en una Alta Corte, sobre un mismo asunto de derecho, de cara al igual acceso a la administración de justicia (arts. 13, 228 y 230 CP), como da cuenta de ello el precedente contenido en la sentencia SU-120 de 2003. En este sentido, la existencia de posturas antagónicas entre las diferentes subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con un mismo punto de derecho procesal, el cual resulta fundamental para el acceso efectivo a la administración de justicia, como lo es la determinación de la caducidad de la acción contractual, evidencia una tensión prima facie con las disposiciones constitucionales en cita, en términos de igualdad y seguridad jurídica. Esto es así, en la medida en que la decisión de los expedientes no depende tanto de la valoración particular de las circunstancias de cada asunto, sino que está determinado ex ante por la postura particular que cada subsección pueda tener en algún momento del tiempo, sin que exista una regla uniforme que otorgue certeza, estabilidad y confianza a los administrados.

En cuanto a lo segundo, para garantizar la autonomía e independencia judicial, y la competencia de unificación de una Alta Corte, el magistrado Polo Rosero resalta el acierto de la Sala Plena, al no determinar ex ante el sentido de la decisión sustitutiva que debe adoptar la autoridad judicial accionada. Para estos efectos, se ordena adoptar "una nueva decisión que dé curso al proceso" (resolutiveo tercero), y se insta a la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado para que, "en este caso o en el futuro proceda a unificar la jurisprudencia sobre el requisito de formulación oportuna del medio de control de controversias contractuales" (resolutiveo cuarto). Así, el decisorio

de la providencia realiza de una mejor manera el rol del juez constitucional, al admitir que, en los escenarios de tutela contra providencias judiciales, en especial de Altas Cortes, su competencia no supone la sustitución del criterio de estas por el suyo propio, sino uno que busque la realización de la finalidad de la constitucionalización del derecho ordinario, por las propias autoridades judiciales competentes.

**Sentencia SU-018/26 (5 de febrero)**

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

**Expediente T-10.975.651**

**Corte negó la acción de tutela del Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares contra una providencia en el marco de un recurso de insistencia. En cambio, la Corte confirmó que una periodista tiene el derecho de acceso a información estadística e histórica sobre la conformación de los grupos armados ilegales**

## **1. Antecedentes**

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció el caso de un coronel que, actuando en calidad de jefe del Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares (CGDJ2), interpuso acción de tutela contra una providencia judicial proferida, en única instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. Dicha providencia se dio en respuesta a un recurso especial de insistencia presentado por la señora Laura Marcela Urrego Aguilera, una periodista que pertenece a la organización “El Veinte”.

La periodista solicitó información sobre el “[...] el número de personas que han hecho parte de todo grupo armado organizado ilegal del que tenga registro el Ministerio de Defensa entre el 7 de agosto de 1998 y el 29 de septiembre de 2023, discriminado por año, número de integrantes, nombre del grupo armado y tipo de grupo (grupo guerrillero, paramilitar, narcotraficante, banda criminal, grupo emergente, etc”.

Luego de que la Dirección de Seguridad Pública del Ministerio de Defensa y la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL) alegaran no tener competencia para responder de fondo la solicitud, esta fue remitida al CGDJ2. Esta última entidad no suministró la información, entre otros, porque consideró que los datos de inteligencia y contrainteligencia gozan de reserva legal, conforme al artículo 33 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, y que solo se puede difundir a personas legalmente autorizadas.

Frente a la negativa del CGDJ2, la peticionaria interpuso recurso de reposición, que fue resuelto desfavorablemente, y, en subsidio, de insistencia.

En respuesta a este último recurso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, declaró “mal negada” la solicitud y le ordenó al director del Centro de Inteligencia Conjunta del CGDJ2 suministrar la información, en un término de diez días hábiles.

En vista de lo anterior, el CGDJ2 interpuso acción de tutela contra el fallo de insistencia, alegando que este desconoció sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia al configurar: (i) un *defecto sustantivo*, consistente en efectuar una interpretación indebida del derecho de acceso a la información pública establecida en la Ley Estatutaria 1712 de 2014 y el principio de divulgación “parcial” (máxima divulgación) que, a su juicio, aplica para entidades del orden nacional que no cumplen funciones de inteligencia. Además, adujo que la información de dicha naturaleza solo podía entregársele “a los receptores legales”; (ii) y un *desconocimiento del precedente*, toda vez que desatendió la *ratio decidendi* de las sentencias C-540 de 2012, C-274 de 2013 y C-913 de 2010, “según la cual la reserva es inherente a las actividades de inteligencia desarrollada por los organismos” de inteligencia y contrainteligencia. Lo anterior, puesto que estas últimas se rigen por lo establecido en la Ley Estatutaria 1621 de 2013, la cual tiene un sistema distinto de clasificación de la información al establecido en la Ley Estatutaria 1712 de 2014.

En primera instancia de tutela, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, negó las pretensiones por el CGDJ2, por considerar que el fallo que resolvió el recurso de insistencia no incurrió en los defectos alegados. Sin embargo, en segunda instancia, la Sección Tercera, Subsección A, de la misma Alta Corte, revocó el fallo de instancia y, en su lugar, amparó los derechos del CGDJ2 al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Así, dejó sin efectos el fallo de insistencia atacado y le ordenó a dicha autoridad judicial emitir una decisión de reemplazo.

## **2. Síntesis de los fundamentos**

De manera preliminar, la Sala verificó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, incluyendo aquellos exigidos cuando se cuestiona una providencia judicial. Luego, la Sala Plena determinó que, además de establecer si se configuraron o no en el fallo de insistencia los defectos alegados por la parte accionante, haría uso de sus facultades *ultra* y *extra petita* para analizar el presunto riesgo que la divulgación de la información requerida por la peticionaria podría generar para la seguridad y defensa nacional, así como los derechos de los agentes de inteligencia y fuentes humanas que participaron de su recolección.

En consonancia, la Sala planteó los siguientes tres problemas jurídicos para la resolución del caso:

- (i) El fallo de insistencia del 27 de junio de 2024 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, ¿incurrió en un *defecto sustantivo* (i) al aplicar normas propias del derecho de acceso a la información pública establecidas en la Ley Estatutaria 1712 de 2014 y, en especial, el principio de divulgación “parcial” allí contenido, a instituciones que desarrollan labores de inteligencia y contrainteligencia; y (ii) al pasar por alto que la información de dicha naturaleza solo podía entregársele personas identificadas como receptores legales de esta?
- (ii) El fallo de insistencia del 27 de junio de 2024 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, ¿incurrió en un defecto por *desconocimiento del precedente* en materia de acceso a la información relacionada con seguridad y defensa nacional al pasar por alto que la reserva de la información es inherente a las actividades de inteligencia desarrollada por los organismos de inteligencia y contrainteligencia?
- (iii) De acuerdo con la información que reposa en el expediente, ¿la entrega de la información solicitada por la peticionaria supone una afectación para la seguridad y defensa nacional o los derechos de los agentes de inteligencia y fuentes humanas que participaron en su recolección?

Para resolver este asunto, la Sala desarrolló unas consideraciones generales sobre (a) la libertad de información y el derecho de acceso a la información pública, en especial cuando las peticiones provienen de periodistas; (b) la función de inteligencia y contrainteligencia en el Estado democrático de derecho, con hincapié en el precedente constitucional en materia de acceso a información relacionada con seguridad y defensa nacional. Con apoyo en estos insumos, pasó a resolver el caso concreto y a exponer las órdenes a impartir.

Frente al caso concreto, la Sala concluyó que la providencia atacada en sede de tutela, que resolvió favorablemente el recurso de insistencia promovido por la señora Laura Marcela Urrego Aguilera, no incurrió en los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente que le atribuyó el CGDJ2.

La Corte constató que el CGDJ2 no cumplió con las exigencias del “test de daño” que previó el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, según fueron decantadas en la Sentencia SU-328 de 2025. En especial, porque la entidad que invocó la reserva no ofreció evidencias y razones suficientes que

permitieran concluir que el suministro de la información requerida por la peticionaria produciría un daño presente, probable y específico para los bienes jurídicos que se pretendía proteger.

Teniendo en cuenta la situación descrita, la Sala revocó la sentencia de tutela de segunda instancia proferida en el marco del proceso bajo revisión y, en su lugar, denegó el amparo constitucional deprecado por el CGDJ2. Además, tomó medidas encaminadas a lograr la efectividad de la decisión judicial de insistencia.

### 3. Decisión

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, del 13 de diciembre de 2024, que revocó la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 11 de octubre de 2024. En su lugar, **NEGAR** la acción de tutela interpuesta por el coronel Jean Pinzón Barón, en calidad de jefe del Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares (CGDJ2), contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, se deja en firme la decisión anterior adoptada por el Tribunal accionado el 27 de junio de 2024.

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS** la providencia de reemplazo del 23 de enero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que resolvió el recurso de insistencia 25000-23-41-000-2024-00597-00.

**TERCERO. ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que, de manera inmediata, continúe con el incidente que inició para efectos de valorar el cumplimiento del fallo del 27 de junio de 2024, que resolvió el recurso de insistencia promovido por Laura Marcela Urrego Aguilera.

El tribunal deberá desplegar todas las acciones necesarias para garantizar que dicha orden judicial sea cumplida con apremio y, por lo tanto, se proceda a la entrega inmediata de la información requerida por la peticionaria en los términos de esta sentencia.

Igualmente, el tribunal deberá informar al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, juez de primera instancia dentro del proceso acción de tutela de la referencia, sobre el cumplimiento de esta orden dentro del plazo máximo a un mes y de manera mensual hasta que se verifique la ejecución del fallo de insistencia antes mencionado.

**CUARTO. SOLICITAR** a la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de las competencias legales de dicha entidad, incluyendo aquellas que se le asignan de manera específica en el artículo 23 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, oriente y acompañe a la señora Laura Marcela Urrego Aguilera y la organización El Veinte en los procesos relacionados con el cumplimiento del fallo de insistencia del 27 de junio de 2024, de esta sentencia de tutela y de cualquier procedimiento necesario para garantizar la protección a los derechos fundamentales de los sujetos antes mencionados.

**QUINTO.** Por secretaría general de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar**, **Miguel Polo Rosero** y **Carlos Camargo Assis** aclararon el voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** puso de presente que si bien comparte la decisión adoptada por la Sala Plena en la **Sentencia SU-018 de 2026**, mediante la cual se resolvió revocar las sentencias de los jueces de tutela de instancia, para, en su lugar, negar la acción de tutela, discrepa de algunos de los fundamentos que sustentan dicha determinación.

**En primer lugar**, comparte tanto el análisis sobre la procedencia de la acción de tutela como el uso de las facultades *ultra* y *extra petita* en el análisis del caso, pues considera que la Sala ha debido pronunciarse de fondo, como en efecto lo hizo en esta sentencia. Sin embargo, discrepa de la aproximación que se hace a la controversia y, en particular, de algunos aspectos puntuales de la argumentación.

**En segundo lugar**, no tiene reparos en relación con las consideraciones generales que se hacen en la sentencia, en relación con la libertad de información, con el derecho a acceder a la información pública, en las condiciones especiales de este acceso cuando lo requiere un periodista, con la función de inteligencia y de contrainteligencia y con la información relacionada con seguridad y defensa nacional. Empero, en lo atinente con el caso concreto destaca que en este caso el análisis no puede encausarse, meramente, en si la autoridad que invoca la reserva ofrece evidencias o razones suficientes para concluir que suministrar la información produciría un daño presente, probable y específico.

A su juicio, la condición de reservada de una información no puede depender de lo que argumente la autoridad que invoca la reserva, que bien puede ser precaria, inadecuada o imprecisa, sino de la circunstancia de que la

información esté o no sometida a reserva. En efecto, si la información está sometida a reserva, cuestión que es objetiva y que, en rigor, es lo sustancial, ello no puede pasarse por alto, desatenderse o desvirtuarse, por la mera circunstancia de que la autoridad que la invoca no logra argumentar de manera suficiente este punto. En realidad, el que una información sea o no reservada depende, de manera objetiva, de la información misma y del sentido y alcance de la reserva. Frente a esta cuestión, si bien lo que argumente la autoridad puede ser útil para analizar si la información está sometida o no a reserva, esta argumentación no puede ser, en ningún caso, el elemento determinante para analizar el asunto y, por ende, para determinar el acceso a la información. De lo contrario, bastaría con que una autoridad no argumente de manera adecuada lo relativo a la reserva, para concluir, de manera precipitada, que, por tanto, la información no está sometida a reserva, pese a que sí lo esté.

Lo anterior, desde luego, impacta el análisis del juez común, que en este caso es el tribunal contencioso administrativo que conoce de la *“insistencia del solicitante en caso de reserva”*, conforme a lo previsto en el artículo 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Debe destacarse que este juez no decide si la argumentación de la autoridad que invoca la reserva es suficiente, sino que tiene la responsabilidad de *“decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.”* Y, en ese orden, incluso si la argumentación de la autoridad es precaria o insuficiente, le corresponde a este juez analizar, con rigor, si la información está o no sometida a reserva.

Del mismo modo, lo dicho impacta al juez de tutela, incluso a esta Corporación, pues la responsabilidad de los jueces constitucionales es establecer si la información está o no sometida a reserva, más allá de lo que pueda llegar a ser argumentado por la autoridad que invoca la reserva. Esto implica, desde luego, que en el ámbito de la acción de tutela en contra de la providencia judicial dictada por el juez que resuelve la insistencia del solicitante en caso de reserva, no se pueda dejar de lado el asunto sustancial, que es el de si la información está o no sometida a reserva, más allá de lo que haya argumentado la autoridad que invoca la reserva, o de lo que haya analizado el juez que resuelve sobre la insistencia del solicitante, sobre todo si dicho análisis se limitó a lo que dijo la referida autoridad.

**En tercer lugar,** pone de presente que la Sentencia SU-328 de 2025 no contiene un precedente aplicable a este caso y, desde luego, que el denominado *“test del daño”* debe considerarse de manera adecuada al sentido de la presente controversia. En este caso no se controvierte sobre el acceso a documentos privados de personas que ejercen funciones públicas, que fue lo que se analizó en la Sentencia SU-328 de 2025, sino sobre el acceso a documentos públicos que, sin embargo, se califican como reservados. En este caso, el

criterio del daño sea este presente, probable y específico, no es el elemento crucial en el análisis, como sí lo es el de si la información contenida en tales documentos públicos goza o no de reserva.

Por lo tanto, en lugar de centrarse en el análisis de la argumentación de la reserva o en el análisis del daño, la Sala ha debido considerar, de manera rigurosa, el aspecto sustancial de la controversia, valga decir, si la información a la que se pretende acceder, que es pública, tiene o no el carácter de reservada.

**En cuarto lugar**, si bien la actividad periodística tiene una especial protección constitucional, conforme a lo previsto en el artículo 73 de la Carta, ello no implica, ni puede implicar, que por la circunstancia de que quien pretenda acceder a la información pública sea un periodista a él no le sea aplicable la reserva. Como lo destaca la Constitución en su artículo 74, todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. En esa medida, los periodistas no tienen un derecho cualificado de acceso a la información, que les permita acceder a aquella información a la que, en virtud de lo previsto por la ley, no pueden acceder todas las personas.

La protección de la actividad periodística tiene la carga obvia de acreditar que se la ejerce en realidad, pues de otra manera, al no estar demostrado dicho ejercicio, no es viable considerar que se active la protección constitucional.

Y, en cuanto al acceso, el ejercicio de la actividad periodística no implica, por sí mismo, que una persona: la que ejerce dicha actividad, pueda acceder a información pública a la cual, por ministerio de la ley, no puede ninguna persona. Dicho en otras palabras, la reserva, en caso de verificarse al analizar el asunto, más allá de lo que se argumente por quien la invoca, afecta a todas las personas, incluso a aquellas que ejercen la actividad periodística.

Por su parte, el magistrado **Polo Rosero** aclaró su voto respecto de la competencia del juez del recurso de insistencia y las etapas asociadas al test de daño, cuando se valora la procedencia del acceso a determinada información, cuyo acceso se niega por razones de defensa o seguridad nacional.

En cuanto a lo primero, advirtió que, en asuntos como el examinado, los jueces de insistencia y de tutela (cuando esta procede como mecanismo subsidiario, o cuando se ejerce como medio de control de las decisiones judiciales que resuelven el recurso de insistencia) no pueden limitarse, simplemente, a evaluar las razones dadas por las autoridades administrativas para negar el acceso a la información. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 26 del CPACA claramente dispone que es a la autoridad judicial a

la que le corresponde decidir si se niega o se acepta el acceso a cierta información. Esta decisión presupone dos valoraciones: de un lado, determinar si efectivamente la divulgación de la información afecta los derechos de las personas a la intimidad, la vida, la salud o la seguridad, o intereses públicos como la defensa y la seguridad nacional (L. 1712 de 2014, arts. 18 y 19). Y, del otro, le corresponde decidir si la información cuyo acceso se solicita es o no reservada. Para estos efectos, tal y como lo dispone la disposición del CPACA en cita, la autoridad judicial puede solicitar a la autoridad administrativa cualquier información que requiera con el fin de adoptar la decisión correspondiente.

En segundo lugar, el magistrado Polo Rosero advirtió que las etapas del test de daño no son necesariamente conclusivas. Para explicarlo, se refirió al hipotético caso de un periodista que solicita información sobre la existencia de agentes de inteligencia infiltrados en determinada organización criminal, y la autoridad administrativa, en respuesta, tan solo argumenta que niega la solicitud porque se trata de información reservada. En este supuesto, indicó el magistrado, la aplicación irrestricta del test, que, por tanto, da lugar a un supuesto de ilogicidad, mediante etapas necesariamente conclusivas implicaría lo siguiente: primero, se concluiría que no se cumple con el primer paso del test, esto es, justificar que el motivo de la reserva se ajusta a alguna de las excepciones previstas por los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014. Segundo, ante tal deficiencia argumentativa, la autoridad judicial a la que le corresponda decidir si se acepta o se niega la solicitud tendría que ordenar el acceso a esa información, a pesar del evidente riesgo de que su difusión afecte tanto la seguridad y defensa nacional, como la vida e integridad de los agentes infiltrados. Esto, advirtió, supone desconocer que es, en última instancia, el juez de insistencia o de tutela –en los ámbitos de competencia descritos supra– el competente para determinar si la información requerida es o no de carácter reservado.

Según el magistrado Polo Rosero, el supuesto planteado revela la necesidad de que las reglas de aplicación del test de daño no limiten la competencia legal que tiene la autoridad judicial para decidir si se niega o se acepta la solicitud de información, lo que presupone determinar –por parte del juez– si la información es o no reservada. En su criterio, aunque es claro que de la negligencia de la autoridad administrativa que debió sustentar la negativa de acceso a la información no se sigue la liberación de aquella que esté cobijada por razones de reserva, es necesario hacer las siguientes precisiones:

(i) A la autoridad judicial no solo le corresponde evaluar si la autoridad administrativa cumplió con la carga argumentativa exigida para negar el acceso a la información, sino, concretamente, decidir si dicha información es reservada o no, y solo en el segundo supuesto sería legítima su entrega al peticionario. Esto supone determinar si, en efecto, su entrega afecta intereses

públicos como la seguridad y defensa nacional o derechos como la vida o la integridad personal.

(ii) Aunque, por regla general, las etapas del test de daño podrían entenderse conclusivas, esto no implica que la no superación de una de ellas suponga inevitablemente la entrega de la información solicitada, ya que el test es una herramienta a disposición de la autoridad judicial, que no supe su deber de valorar, en ejercicio de su autonomía e independencia, de manera razonable y ponderada las circunstancias del caso. Si el riesgo de afectación de los intereses públicos o los derechos de las personas existe, debe negarse el acceso a la información, aunque no se hayan superado las etapas del test.

(iii) Como lo dispone explícitamente el art. 26 del CPACA, el juez de insistencia (o, de manera subsidiaria, el juez de tutela) puede hacer uso de su facultad legal de solicitar cualquier información que requiera, para determinar si la información solicitada se encuentra sujeta a reserva o no, al afectar o no derechos personales o intereses públicos, y, de esa manera, decidir si se niega o se acepta la petición formulada.

Finalmente, el magistrado **Camargo Assis** estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala Plena, la cual avanza en la construcción de la jurisprudencia constitucional sobre el acceso a la información pública relacionada con la seguridad y defensa nacional, particularmente el recurso de insistencia, el *test del daño* y su aplicación a casos de reserva de la información.

A pesar de lo anterior, presentó aclaración de voto con la finalidad de sentar una reflexión complementaria dirigida a enriquecer el debate constitucional. Es así como, a su juicio, en la fundamentación de la decisión se debieron tener en cuenta argumentos adicionales que pudieron contribuir a reforzar la decisión mayoritaria.

Para el magistrado era de suma importancia resaltar que existe información sensible, relacionada con asuntos de inteligencia y contrainteligencia cuyo carácter reservado es válido y legítimo porque busca garantizar bienes jurídicos valiosos para toda democracia constitucional, como la seguridad y la defensa nacional.

De conformidad con el artículo 33 de la Ley estatutaria 1621 de 2013, por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia, sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de treinta años contados a partir de la recolección de la información.

En línea con ello, consideró importante advertir que el artículo 19 de la Ley estatutaria 1712 de 2014, prevé que el acceso a la información reservada

puede ser rechazado o negado por implicar daño a los intereses públicos, siempre que esté expresamente prohibido por una norma legal o constitucional. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha identificado varios casos en los que la reserva de información es legítima porque persigue la protección de derechos fundamentales o de bienes jurídicos relevantes.

De esta manera, afirmó que las limitaciones al acceso a la información serán compatibles con la Constitución cuando resulten indispensables para garantizar fines o bienes constitucionalmente imperiosos. Sin embargo, esta exigencia parte de reconocer que las reservas de acceso a la información a son gravosas para la preservación del régimen democrático, por lo que se exige una estipulación legal cuidadosa, excepcional, precisa y sometida a criterios taxativos de interpretación, como lo ha determinado la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup>.

De allí que para lograr acceder a información que podría considerarse de carácter reservado, el emisor de la información debe acudir al *test del daño* que unifica para mayor claridad la ponencia.

En suma, el magistrado Camargo Assis resaltó la importancia de la reserva de la información relacionada con asuntos de seguridad y defensa nacional, frente a la cual la autoridad estatal debe decidir sobre su entrega atendiendo al *test del daño* que precisa en sus criterios esta providencia.

**Sentencia C-020/26 (5 de febrero)**  
**M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño**  
**Expediente D-16.314**

**Corte Constitucional declaró exequibles las expresiones: “En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.” y “Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros”, contenidas en artículo 513-8 del Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario, modificado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022.**

**1. Norma demandada**

---

<sup>1</sup> Sentencias C-416 de 2024, T-273 de 2023.

A continuación, se transcribe la disposición acusada, subrayando el contenido demandado:

"LEY 2277 DE 2022  
(diciembre 13)

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

ARTÍCULO 54. Adiciónese el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, así:

(....)

Artículo 513-8. Base gravable del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. La base gravable del impuesto está constituida por el precio de venta. En el caso de donación o retiro de inventario, la base

gravable es el valor comercial, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 90 del Estatuto Tributario.

En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen.

Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES**, las expresiones "En el caso de las mercancías importadas, la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, adicionados con el valor de este gravamen." y "Tratándose de productos terminados producidos en zona franca, la base gravable será el valor de todos los costos y gastos de producción de conformidad con el certificado de integración, más el valor de los tributos aduaneros. Cuando el importador sea el comprador o cliente en territorio aduanero nacional, la base gravable será el valor de la factura más los tributos aduaneros", contenidas en artículo 513-8 del Decreto 624 de 1989, Estatuto Tributario, modificado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", por los cargos estudiados.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Los demandantes consideraron que los incisos segundo y tercero del artículo 513-8 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 desconocen (i) el principio de igualdad, (ii) el principio de equidad horizontal tributaria y (iii) la norma impone de forma encubierta un arancel por vía legislativa, en contravía de la reserva gubernamental sobre la imposición

de aranceles. Lo anterior por cuanto las expresiones acusadas establecen una base gravable diferencial del impuesto saludable entre productos nacionales y productos importados o producidos en zonas francas, generando una mayor carga tributaria para estos últimos únicamente con base en el origen del producto. Afirman que dicha diferenciación, fundada en la procedencia del bien, resulta irrelevante a la luz de los fines de salud pública propios del impuesto saludable y, por ello, no existe una relación racional entre el medio utilizado por el legislador y el fin perseguido.

En ese orden, para los actores, la norma no respetaba el derecho a la igualdad y en consecuencia, el principio de equidad tributaria, por cuanto mientras el primer inciso de la norma fija la base gravable de los productos nacionales como el precio de venta del bien, la base gravable para los productos importados o producidos en zonas francas corresponde a una fórmula más compleja que comprende: (i) el valor del producto que se tuvo en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, más (ii) el valor de los tributos aduaneros, que incluye el IVA. Agregaron que esto configuraba una vulneración de la reserva de ley marco en materia arancelaria prevista en los artículos 150-19, literal c), y 189-25 de la Constitución Política, en la medida en que el Legislador habría definido elementos propios del arancel. Los demandantes también presentaron un cargo referido a la posible vulneración del derecho a la libre competencia económica. La Sala consideró que dicho cargo no satisfacía los requisitos de aptitud desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

Luego de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de los principios de igualdad, equidad tributaria y de la reserva de ley marco en materia de aranceles, la Corte consideró que los incisos acusados resultan acordes con la Constitución en relación con los cargos admitidos.

En efecto, la decisión del legislador de diferenciar las bases gravables no sólo encaja dentro del amplio margen de configuración, sino que resulta razonable, en razón a que importar un producto ultraprocesado es un hecho económico diverso a comprar en el país un producto similar.

En este contexto, tal y como fue señalado por varios intervinientes, la diferenciación de la base gravable que contempla el artículo 513-8 del Estatuto Tributario, se fundamenta en la naturaleza y estructura del impuesto, específicamente, en (i) la diferencia de los hechos generadores, (ii) el carácter monofásico del impuesto y (iii) el momento de su causación.

Para la Corte, las reglas de la lógica y la sana crítica indican que un importador adquiere mercancías producidas en el extranjero por un valor determinado, inferior al posterior precio de venta, con la finalidad de comercializarlas y obtener utilidades. De igual forma, la categoría de importadores de

comestibles ultraprocesados no es homogénea en términos tributarios, ya que están sujetos a diversas partidas o subpartidas arancelarias, dependiendo del tipo de productos importados y de su origen.

Aunque los importadores no reciben un trato idéntico al establecido a los productores nacionales, ya que no están en una situación idéntica debido a que se trata de actividades económicas distintas, este no resulta desigual ni desfavorable. En ese sentido, resulta razonable que el legislador haya determinado una base gravable a los productos ultraprocesados objeto del ICUI diferente a los establecidos a los productos nacionales que incluyera el gravamen arancelario y el IVA. Este último, como mecanismo de equiparación de la base gravable establecida para los productos nacionales.

En relación con el cargo referido al desconocimiento de la competencia limitada del Congreso en la creación de aranceles, la Sala sostuvo que, según la jurisprudencia la reserva de ley marco —como técnica legislativa de carácter excepcional— se circunscribe únicamente a los escenarios expresamente previstos en la Constitución Política. En materia arancelaria, ello implica que su aplicación se limita a “razones de política comercial”.

En el caso concreto, la Sala encontró que no existía un trato desigual y desfavorable para los importadores. Además, incluso en el escenario hipotético planteado por los accionantes —en el cual la base gravable de los productos importados resulta superior al precio de venta o al valor comercial de los productos nacionales—, para la Corte es claro que dicha diferencia no responde a razones de política comercial, sino de política fiscal. En efecto, la fórmula de determinación de la base gravable no persigue (i) facilitar convenios o tratados internacionales, (ii) fomentar o proteger la producción nacional, (iii) facilitar o agilizar las operaciones de comercio exterior, (iv) promover el uso de tecnologías y medios de comunicación modernos, ni (v) adoptar procedimientos orientados a la facilitación del comercio. Por el contrario, su propósito es garantizar el pago del impuesto conforme a los principios de legalidad y certeza tributaria, dado que “la importación no se puede exigir el precio de venta como base gravable”.

#### **4. Aclaración de voto**

Si bien el magistrado **Carlos Camargo Assis** estuvo de acuerdo con la decisión de declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, presentó aclaración de voto con la finalidad de exponer tres aspectos que, a su juicio, ameritaban un análisis diferente por parte de la Sala Plena.

En primer lugar, sobre la aptitud de la demanda, señaló que era necesario identificar con mayor precisión los motivos por los cuales se acreditaba la carga argumentativa para estudiar de fondo el asunto.

Expuso que los cuestionamientos por la presunta vulneración del derecho a la igualdad y la equidad tributaria exigen una carga argumentativa cualificada de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Bajo ese entendido, consideró que en este caso se debió explicar de manera detallada la razón por la cual los accionantes identificaron los términos de comparación, el presunto trato discriminatorio y por qué este último es desproporcionado o irrazonable.

Además, en su parecer, existían serias dudas sobre el cumplimiento de la carga argumentativa relacionada con el cargo por la presunta vulneración de la reserva de ley marco en materia arancelaria. Para el magistrado, los accionantes sustentaron su cuestionamiento en apreciaciones subjetivas basadas en escenarios hipotéticos, mas no en argumentos de naturaleza constitucional.

En segundo lugar, aunque el magistrado Camargo Assis estuvo de acuerdo con aplicar un juicio de igualdad de intensidad débil, consideró que son otras las razones para llegar a esa conclusión, a saber (i) que se trata de un asunto eminentemente tributario respecto del cual el legislador tiene un amplio margen de configuración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución; y (ii) que *prima facie* no se advierte algún criterio sospecho o arbitrario que, a manera de excepción, justifique la aplicación de un juicio más riguroso.

Finalmente, el magistrado estuvo en desacuerdo con parte del análisis efectuado por la Sala Plena sobre cada uno de los cargos analizados.

En cuanto al cargo por la presunta *vulneración del derecho a la igualdad y la equidad tributaria*, cuestionó la conclusión según la cual en este caso no se presenta un trato desigual entre el productor nacional y el importador, lo que impide realizar el juicio de igualdad. Para el magistrado, lo primero es reconocer de manera expresa que ambos sujetos son comparables, pues si bien existen algunas diferencias entre estas categorías, lo cierto es que ambas, en abstracto, están sujetas al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas.

Luego de ello, era necesario señalar que, en efecto, existe un trato diferenciado porque, mientras la base gravable de los productos nacionales es el precio de venta del bien -que no incluye el IVA-, la base gravable para los productos importados o producidos en zonas francas comprende el valor del producto que se tuvo en cuenta para liquidar los tributos aduaneros, más el valor de los tributos aduaneros, que incluye el IVA.

Según el magistrado Camargo Assis, los motivos expuestos por la mayoría de la Sala Plena para concluir que no existe un trato desigual constituyen realmente un análisis de fondo que sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Siendo así, consideró que las razones de la decisión contribuyen a superar el juicio de igualdad de intensidad leve, en tanto: (i) la medida se sustenta en la libertad de configuración del legislador en materia tributaria la cual, si bien no es ilimitada, lo faculta para establecer los fines de la política tributaria y seleccionar los instrumentos idóneos para alcanzarlos, en armonía con la búsqueda de un orden económico y social justo; (ii) la fase de la causación del impuesto difiere según se trata de producción nacional o importación, lo cual justifica la existencia del trato diferente, esto es, la existencia de dos bases gravables distintas; y (iii) las diferencias propias de la actividad económica de la importación exigen examinar la diferencia entre el valor en aduana (generalmente determinado por el valor de transacción) y el precio de venta.

Por otro lado, respecto del cargo por la presunta *vulneración de la reserva de ley marco en materia arancelaria*, el magistrado consideró que no se justificó de manera suficiente que la norma no responde a razones de política comercial, sino de política fiscal.

En su parecer, era necesario hacer referencia a que (i) la disposición se limita a establecer una base gravable sobre la cual se liquida el impuesto de manera diferenciada atendiendo a las diferencias de la actividad económica; (ii) el proceso de importación de mercancías está plenamente regulado en el Estatuto Aduanero; (iii) la norma es concordante con el artículo 459 del Estatuto Tributario; y (iv) la fórmula para liquidar la base gravable es la misma con la que se liquida cualquier producto importado a Colombia.

### **Sentencia C-021/26 (5 de febrero)**

**M.P. Natalia Ángel Cabo**

**Expediente D-16019**

**Por carencia actual de objeto, Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la interpretación de la Jurisdicción Especial para la Paz acerca de su competencia para procesar a los comandantes paramilitares que actuaron como “bisagras” entre los grupos armados ilegales bajo su mando y la fuerza pública.**

### **1. Norma demandada**

#### **Ley 1957 de 2019**

Estatutaria de la Administración de Justicia  
en la Jurisdicción Especial para la Paz

(...)

**Artículo 63. Competencia personal.** El funcionamiento de la JEP es inescindible y se aplicará de manera simultánea e integral a todos los que participaron directa

e indirectamente en el conflicto armado, en los términos de este artículo, y sus decisiones ofrecerán garantías de seguridad jurídica a todos los anteriores.

(...)

La JEP también se aplicará respecto de los agentes del Estado que hubieren cometido

delitos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, aplicación que se hará de forma diferenciada, otorgando un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico. En dicho tratamiento deberá tenerse en cuenta la calidad de garante de derechos por parte del Estado. Respecto de agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública, la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz únicamente comprenderá a quienes hayan manifestado voluntariamente su intención de someterse a la JEP.

Parágrafo 1o. En el caso de los agentes del Estado, la aplicación de la Jurisdicción Especial para la Paz parte del reconocimiento de que el Estado tiene como fin esencial proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos, y tiene la obligación de contribuir al fortalecimiento de las instituciones. Por lo anterior, sus agentes, en particular los miembros de la Fuerza pública, ostentan el

(...)”.

ejercicio legítimo de la fuerza y sus acciones se presumen legales.

Parágrafo 2o. Se entiende por agente del Estado a efectos de la Jurisdicción Especial para la Paz toda persona que al momento de la comisión de la presunta conducta criminal estuviere ejerciendo como miembro de las corporaciones públicas, como empleado o trabajador del Estado o de sus entidades descentralizadas, territorialmente y por servicios, miembros de la Fuerza pública sin importar su jerarquía, grado, condición o fuero que haya participado en el diseño o ejecución de conductas delictivas relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado. Para que tales conductas puedan ser consideradas como susceptibles de conocimiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz, estas debieron realizarse mediante acciones u omisiones cometidas en el marco y con ocasión del conflicto armado interno y sin ánimo de enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva.

## 2. Decisión

**Primero. DECLARARSE INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la demanda de inconstitucionalidad de Juan Carlos Salazar, Julio César Prieto, Rafael Alfredo Colón Torres y Pablo Emilio Romero contra la interpretación judicial de la Jurisdicción Especial para la Paz respecto del artículo 63 (parcial) de la Ley 1957 de 2019, por carencia actual de objeto.

**Segundo. EXHORTAR** a las autoridades judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz y de Justicia y Paz a que diseñen e implementen un mecanismo de articulación efectivo de colaboración armónica y comunicación permanente que les permita aprovechar recíprocamente sus respectivos hallazgos y avances, de cara al propósito común de esclarecer la verdad sobre el conflicto armado en Colombia.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Con base en la teoría del derecho viviente, unos ciudadanos interpusieron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la interpretación judicial de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) respecto del artículo 63 de la Ley 1957 de 2019, que regula el factor personal de su competencia para investigar y juzgar a miembros de la fuerza pública por delitos cometidos con ocasión del conflicto armado. Según dicha interpretación, la JEP también era competente para procesar a los máximos comandantes paramilitares como miembros funcional y materialmente incorporados a la fuerza pública, dado que actuaron como bisagras entre esta y los grupos armados ilegales bajo su mando.

Para los accionantes, tal interpretación era inexecutable porque vulneraba: (i) las normas superiores que fijan la estructura orgánica, el régimen de personal y los objetivos misionales de la fuerza pública<sup>2</sup>, toda vez que equiparan a integrantes de grupos armados ilegales con los miembros de las fuerzas del Estado constitucional y legalmente constituidas; (ii) las normas constitucionales que regulan el factor de competencia personal de la JEP porque ellas no prevén el supuesto de que los integrantes de grupos paramilitares sean considerados agentes estatales susceptibles de ser investigados, juzgados y sancionados por tal Jurisdicción<sup>3</sup>; y (iii) las disposiciones de la Carta que establecen que el Acuerdo Final de Paz constituye parámetro de interpretación para la JEP<sup>4</sup>, por cuanto dicha interpretación extendía el régimen diferenciado, equitativo y especial a personas que no han sido miembros de la fuerza pública en los términos de la Constitución.

La Corte encontró que, aunque la demanda era sustancialmente apta, no era procedente examinar la validez de la interpretación acusada por carencia actual de objeto. En efecto, después de admitida la demanda, distintas autoridades de la JEP prohirieron providencias en las que reconocieron la inviabilidad jurídica de aplicar la tesis del sujeto bisagra para asumir competencia sobre comandantes paramilitares. Esto, en atención a lo resuelto por este Tribunal en el Auto 1319 de 2024, en el que se determinó que la competencia para procesar a un comandante paramilitar recaía en las autoridades de Justicia y Paz y no en la JEP.

La Corporación resaltó que, si bien el Auto 1319 de 2024 proferido en el marco de un conflicto de jurisdicciones de ninguna manera constituye cosa juzgada frente al presente proceso de control abstracto de constitucionalidad, lo

---

<sup>2</sup> Constitución Política, artículos 216 a 218.

<sup>3</sup> Artículos transitorios 5, 12, 17 y 21 adicionados a la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2017.

<sup>4</sup> Artículo 1º del Acto Legislativo 2 de 2017.

cierto es que dicho Auto llevó a que las autoridades de la JEP reconocieran en otros casos que no era posible invocar la tesis del sujeto bisagra para reclamar su competencia sobre los máximos comandantes paramilitares. Por lo tanto, la interpretación demandada perdió el atributo de ser consolidada y consistente, y con ello dejó de ser una norma de derecho viviente debido susceptible del control constitucional. En consecuencia, la Corte se declaró inhibida de emitir un pronunciamiento de fondo.

No obstante, y con ocasión del diálogo interinstitucional que se presentó a lo largo del presente proceso, la Corte recordó que el esclarecimiento de la verdad es fundamental para la superación del conflicto armado, y enfatizó en la importancia de que las autoridades de los distintos regímenes de justicia transicional se reconozcan como integrantes de un solo sistema. Por esta razón, la Corporación exhortó a las autoridades judiciales de la JEP y de Justicia y Paz a que diseñen e implementen un mecanismo de articulación efectivo de colaboración armónica y comunicación permanente que les permita aprovechar recíprocamente sus respectivos hallazgos y avances.



**Jorge Enrique Ibáñez Najar**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**