



COMUNICADO 45

29 y 30 de octubre de 2025

El comunicado 45 contiene seis decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-443/25: Corte declara exequible de manera condicionada la expresión “estado grave por enfermedad” contenida en el ordinal 4 del artículo 314 de la ley 906 de 2004, en el entendido de que también incluye las condiciones de salud que, aun sin calificarse clínicamente como graves, sean objetivamente incompatibles con la permanencia del imputado o acusado en reclusión.

Sentencia SU-444/25: La Corte Constitucional confirmó sentencias de tutela que negaron el amparo solicitado por un ex trabajador del actual Banco Itaú, al considerar que entre las partes se pactó el reconocimiento anticipado de la pensión convencional.

Sentencia C-445/25: La Corte Constitucional declaró exequible la expresión «exceso de», contenida en la etiqueta de las bebidas alcohólicas que dispone que el «el exceso de alcohol es perjudicial para la salud», al considerar que no desconoce los derechos a la información ni a la salud del consumidor.

Sentencia SU-446/25: Corte confirmó las decisiones de los jueces de tutela que declararon improcedente el amparo invocado por Colpensiones, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

Sentencia C-447/25: La Corte protegió la autonomía de los municipios, los distritos y los departamentos para declarar atractivos turísticos y fijar puntos de control turístico en su territorio, a la vez que resaltó la importancia de que exista coordinación con las autoridades nacionales para promover el turismo responsable y sostenible.

Sentencia C-448/25: La Corte declaró la exequibilidad del Decreto Ley 1094 de 2024, “[p]or el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones”, por el cargo de desconocimiento del derecho a la consulta previa.

Sentencia C-443/2025 (octubre 29)

M.P. Miguel Polo Rosero

Expediente D-16.321

Corte Constitucional declara exequible de manera condicionada la expresión “estado grave por enfermedad” contenida en el ordinal 4 del artículo 314 de la ley 906 de 2004, en el entendido de que también incluye las condiciones de salud que, aun sin calificarse clínicamente como graves, sean objetivamente incompatibles con la permanencia del imputado o acusado en reclusión

1. Norma demandada

"LEY 906 DE 2004

*"Por la cual se expide el
Código de Procedimiento
Penal".*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

[...]

TÍTULO IV

RÉGIMEN DE LA LIBERTAD Y SU RESTRICCIÓN

[...]

CAPÍTULO III

MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO

[...]

**Artículo 314. Sustitución de la
detención preventiva.** La
detención preventiva en
establecimiento carcelario
podrá sustituirse por la del lugar
de la residencia en los
siguientes eventos:

[...]

4. Cuando el imputado o
acusado estuviere en **estado
grave por enfermedad**, previo
dictamen de médicos
oficiales.

*El juez determinará si el imputado o
acusado deberá permanecer en su
lugar de residencia, en clínica u
hospital".*

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, la expresión "estado grave por enfermedad" contenida en el ordinal 4 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, en el entendido de que también incluye las condiciones de salud que, aun sin calificarse clínicamente como graves, sean objetivamente incompatibles con la permanencia del imputado o acusado en reclusión.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión "estado grave por enfermedad", contenida en el ordinal 4 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal). La disposición faculta al juez de control de garantías para sustituir la detención preventiva intramural por la permanencia del imputado o acusado en su residencia, clínica u hospital, siempre que exista certificación médica oficial que acredite dicho estado.

El demandante alegó la configuración de una omisión legislativa relativa, al considerar que la norma únicamente permite sustituir la medida de aseguramiento en establecimiento carcelario cuando se acredita un “estado grave por enfermedad”, lo que excluye la situación de aquellas personas imputadas o acusadas que padecen condiciones de salud incompatibles con la vida en reclusión, pero que no alcanzan ese umbral médico. Sostuvo que esta exclusión vulnera los derechos a la dignidad humana, la vida, la integridad personal y la igualdad, especialmente en el contexto del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

Para resolver el asunto, la Corte examinó los criterios constitucionales aplicables a la identificación de una omisión legislativa relativa y evaluó el alcance del margen de configuración normativa del Legislador en materia de política criminal y su compatibilidad con los límites constitucionales que impone el deber de garantía reforzada respecto de las personas privadas de la libertad, en particular, de aquellas sujetas a medidas de aseguramiento. En cuanto a esto último, realizó las siguientes tres precisiones:

En primer lugar, hizo referencia a que la detención preventiva, como medida cautelar, sólo puede estar orientada a la satisfacción de sus fines propios, y estrictamente vinculados con la Constitución, tales como evitar la obstrucción de la justicia, garantizar la comparecencia del imputado o proteger a la comunidad, de allí que sus objetivos no puedan confundirse con los fines que se asignan a la pena.

En segundo lugar, indicó que, en la sentencia C-163 de 2019, este Tribunal precisó que la “gravedad” de la enfermedad, para efectos de acceder a una medida sustitutiva, no se reduce a una clasificación clínica abstracta, sino que debe evaluarse de forma individualizada, en atención a la compatibilidad real entre la condición de salud del imputado y las circunstancias de reclusión, para evitar afectaciones a la dignidad humana y a la integridad.

En tercer lugar, señaló que la sentencia C-348 de 2024, al adoptar un precedente relevante para esta decisión, declaró inexecutable un umbral similar al objeto de control, aunque en relación con las personas condenadas (no imputadas o acusadas), ya que daba lugar a una exclusión injustificada de personas cuya salud, sin ajustarse a esa calificación formal, era incompatible con la vida digna en reclusión. Si bien el caso se refería a personas condenadas –para quienes la restricción de la libertad obedece al cumplimiento de una pena–, la Corte precisó que su razonamiento resultaba aún más exigente respecto de las personas imputadas o acusadas en detención preventiva, por cuanto estos conservan la presunción de inocencia y la medida cumple una función estrictamente cautelar.

A partir de estos elementos, y de valorar las exigencias para determinar la configuración de una omisión legislativa relativa, la Corte concluyó lo siguiente: (i) la disposición demandada excluye injustificadamente a personas cuya condición de salud, aunque no calificada como “grave”, es igualmente incompatible con la permanencia digna en reclusión; (ii) omite un deber constitucional específico de protección reforzada frente a quienes se encuentran bajo custodia estatal; (iii)

carece de razón suficiente para diferenciar entre supuestos equivalentes desde la perspectiva de la dignidad y la integridad personal; y (iv) genera una desigualdad negativa contraria al principio de igualdad, máxime si se compara con el estándar previsto para personas condenadas, en la sentencia C-348 de 2024, dado que quienes están en detención preventiva gozan de presunción de inocencia.

En consecuencia, al evidenciar la configuración de una omisión legislativa relativa, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "*estado grave por enfermedad*", en el entendido de que también incluye las condiciones de salud que, aun sin calificarse clínicamente como graves, sean objetivamente incompatibles con la permanencia del imputado o acusado en reclusión.

Finalmente, de un lado, la Corte precisó que es una condición necesaria para el otorgamiento de la sustitución de la detención preventiva, por razones de salud, contar con un dictamen médico oficial; y, por el otro, que es al juez de control de garantías al que le corresponde determinar si dicha condición es objetivamente incompatible con la permanencia del imputado o acusado en reclusión, conforme con las reglas de la sana crítica. En atención a esta última circunstancia, la Sala Plena señaló que (i) la medida sustitutiva tiene carácter temporal y (ii) que tan sólo se mantiene mientras persistan las circunstancias que la justifican.

Sentencia SU-444/25 (29 de octubre)

M.P. Lina Marcela Escobar Martínez

Expediente T-11.061.320

Corte confirmó sentencias de tutela que negaron el amparo solicitado por un ex trabajador del actual Banco Itaú, al considerar que entre las partes se pactó el reconocimiento anticipado de la pensión convencional.

1. Antecedentes

El asunto resuelto por la Sala Plena versa sobre una acción de tutela promovida contra una sentencia proferida por la Sala de Descongestión N.º 2 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de un proceso ordinario en el que se discutió el reconocimiento de una pensión convencional de jubilación.

Un ex trabajador del Banco Comercial Antioqueño S.A., posteriormente Banco Santander Colombia S.A. y hoy Itaú Corpbanca Colombia S.A., laboró para la entidad entre el 20 de agosto de 1974 y el 2 de diciembre de 2001. Su relación laboral finalizó mediante un acta de conciliación en la que el banco le reconoció una pensión "transitoria" de jubilación, equivalente al 75 % del promedio salarial del último año de servicios, pagadera hasta que el Instituto de Seguros Sociales (ISS) le otorgara la pensión de vejez.

En enero de 2020, el ex trabajador solicitó al banco el reconocimiento de la pensión convencional de jubilación prevista en el artículo 54 de la Convención

Colectiva de Trabajo 1985-1987, al considerar que cumplía los requisitos de 20 años de servicio y 55 años de edad exigidos por dicha disposición. Sin embargo, la entidad bancaria negó el reconocimiento de la prestación solicitada.

En consecuencia, el ex trabajador promovió proceso ordinario laboral contra el Banco Itaú Corpbanca Colombia S.A., solicitando el reconocimiento y pago de la pensión convencional, junto con los reajustes e intereses correspondientes. En la contestación de la demanda, el banco propuso, entre otras, las excepciones de cosa juzgada y pago, argumentando que la prestación reclamada ya había sido reconocida y cancelada anticipadamente en virtud del acuerdo conciliatorio suscrito al finalizar la relación laboral, mediante el cual se otorgó una pensión de jubilación convencional con cargo al empleador hasta el reconocimiento de la pensión de vejez por parte del ISS.

Mediante sentencia del 13 de septiembre de 2022, el Juzgado 23 Laboral del Circuito de Bogotá no declaró probada la excepción de cosa juzgada, al considerar que el acta de conciliación no presentaba identidad de objeto ni de causa con la prestación reclamada. No obstante, negó las pretensiones al concluir que los requisitos de edad y tiempo de servicio debían acreditarse de forma concurrente durante la vigencia del contrato laboral. La decisión fue confirmada el 28 de marzo de 2023 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, que compartió la interpretación relativa a la inexistencia de cosa juzgada y sostuvo que la pensión convencional exigía la concurrencia de los requisitos de edad y tiempo de servicio dentro de la relación laboral.

El 29 de abril de 2024, la Sala de Descongestión N.º 2 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al resolver el recurso extraordinario de casación interpuesto por el demandante, se abstuvo de casar la sentencia del Tribunal, al considerar que (i) el requisito de edad no se cumplió durante la vigencia del vínculo, y (ii) la pensión convencional era compatible con la pensión de vejez del sistema general. En esa instancia, la entidad bancaria reiteró –en su escrito de réplica– los argumentos sobre el pago total y anticipado del derecho, señalando que la conciliación suscrita al finalizar la relación laboral había tenido efectos liberatorios plenos frente a cualquier reclamación posterior.

El 22 de noviembre de 2024, el extrabajador interpuso acción de tutela contra la Sala de Descongestión N.º 2 de la Corte Suprema de Justicia, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la seguridad social. Lo anterior, por cuanto la providencia cuestionada habría incurrido en el defecto sustantivo, el defecto fáctico, el

desconocimiento del precedente constitucional (Sentencia SU-228 de 2021) y la violación directa de la Constitución.

La Sala de Casación Penal, en primera instancia, y la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, en segunda instancia, negaron el amparo, al concluir que la decisión adoptada por la Sala Laboral no era arbitraria ni irrazonable y que la interpretación del artículo 54 de la Convención Colectiva de Trabajo se ajustaba a la jurisprudencia vigente de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, el 30 de mayo de 2025, la Sala de Selección N.º 5 de la Corte Constitucional seleccionó el expediente para revisión.

2. Decisión

Primero. CONFIRMAR la sentencia de tutela proferida el 5 de marzo de 2025 por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la decisión de primera instancia proferida el 13 de diciembre de 2024 por la Sala de Decisión de Tutelas N.º 3 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual negó la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social y al debido proceso del solicitante, dentro de la acción de tutela promovida por José Galvis Zuluaga contra la Sala de Descongestión N.º 2 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, pero por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

3. Síntesis de los fundamentos

En atención a lo sostenido por el accionante y el banco, en calidad de tercero con interés legítimo, así como los defectos planteados en el escrito de tutela, la Sala Plena de la Corte Constitucional se planteó dos problemas jurídicos en el presente caso. El primero, relativo a determinar si la pensión reconocida al accionante con fundamento en el acta de conciliación suscrita con el banco corresponde a la misma pensión a la que se refiere el artículo 54 de la Convención Colectiva de Trabajo y, en consecuencia, si dicha pensión fue pagada anticipadamente por la entidad empleadora. De igual manera, si la pensión convencional tiene carácter compatible o compartible conforme al artículo 58 de la misma convención y si, en tal caso, la obligación del banco ya se encuentra satisfecha.

El segundo problema jurídico se planteó para determinar si la Sala de Descongestión Laboral N.º. 2 de la Corte Suprema de Justicia incurrió en los defectos sustantivo, fáctico, de desconocimiento del precedente constitucional y violación directa de la Constitución al negar al accionante el

reconocimiento de la pensión convencional con el argumento de que la edad constituye un requisito de estructuración del derecho pensional que debía cumplirse durante la vigencia de la relación laboral, y al desestimar otras interpretaciones de la norma convencional, así como pruebas que podrían llevar a concluir que la edad es un requisito de exigibilidad que se puede alcanzar después de la desvinculación laboral.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, y una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala: (i) examinó el tránsito normativo y jurisprudencial de las pensiones en el sector privado, destacando el paso de la responsabilidad directa del empleador a la subrogación en cabeza del sistema general de seguridad social, así como los conceptos de compartibilidad y compatibilidad pensionales; (ii) abordó el derecho a la negociación colectiva y su concreción en la convención colectiva de trabajo como fuente de obligaciones laborales y pensionales; así como la posibilidad que tienen los empleadores de realizar el pago anticipado de las pensiones convencionales; (iii) analizó la jurisprudencia constitucional sobre la pensión convencional y sus principales reglas interpretativas; (iv) estudió la evolución jurisprudencial de la Sala de Casación Laboral en torno al alcance del artículo 54 de la convención colectiva de trabajo objeto de controversia; y (v) reiteró la jurisprudencia constitucional relativa a los defectos sustantivo, fáctico, por desconocimiento del precedente judicial y por violación directa de la Constitución.

Al resolver el primer problema jurídico planteado en el caso concreto, la Sala concluyó que la pensión a la que se refiere el acta de conciliación suscrita entre el accionante y el banco corresponde, en realidad, a un reconocimiento anticipado de la pensión convencional prevista por el artículo 54 de la Convención Colectiva de Trabajo. Asimismo, la Sala consideró que, pese a que el acta de conciliación se refirió a la pensión reconocida como "transitoria", lo cierto es que el accionante continuó disfrutando de dicha prestación aún después del reconocimiento de la pensión legal de vejez y hasta la actualidad. De igual forma, consideró que la pensión convencional anticipada pactada en el acta de conciliación es compatible con la pensión legal de vejez que actualmente está a cargo de Colpensiones conforme al artículo 58 de la convención y el artículo 5 del Acuerdo 029 de 1985 del Consejo Nacional de los Seguros Sociales Obligatorios, debiendo asumir el banco únicamente el mayor valor que resulte entre ambas prestaciones durante el tiempo en que subsista la obligación de pago compartido, tal como viene operando en el presente caso y con lo cual el empleador ha satisfecho su obligación.

A su vez, al resolver el segundo problema jurídico, la Sala concluyó que los reparos señalados por el accionante en los defectos específicos alegados

tenían como fin último el reconocimiento de la pensión a la que se refiere el artículo 54 de la Convención Colectiva de Trabajo, por lo que, al haberse constatado que esta pensión fue reconocida de manera anticipada mediante el acuerdo conciliatorio celebrado con el banco, que es compatible con la pensión legal de vejez y que en la actualidad es disfrutada por el accionante, los defectos alegados carecían de fundamento por cuanto se sustentaban en una premisa que fue desvirtuada, a saber, que aún no se había reconocido al accionante la pensión del artículo 54 convencional.

Por lo tanto, la Sala resolvió confirmar las sentencias objeto de revisión que negaron el amparo solicitado por el accionante, pero por las razones expuestas en esta sentencia.

4. Aclaraciones de voto

La magistrada **Lina Marcela Escobar Martínez**, así como los magistrados **Miguel Polo Rosero** y **Carlos Camargo Assis** aclararon el voto.

La magistrada **Lina Marcela Escobar Martínez** y el magistrado **Miguel Polo Rosero aclararon su voto**, al considerar que el análisis efectuado en la sentencia sobre el carácter anticipado de la pensión convencional resultaba impreciso. En su criterio, no es posible afirmar que el derecho reclamado por el actor haya sido plenamente satisfecho con la pensión reconocida en el acta de conciliación, ya que los jueces de instancia concluyeron —en decisiones que no fueron objeto de recurso de casación frente a este aspecto específico— que la pensión del acta, aunque hacía referencia a una convención, no precisaba a cuál y difería del método de cálculo previsto en la convención colectiva de trabajo (CCT), además de que la fuente de la compartibilidad, en un caso, proviene de la propia acta y, en el otro, de una cláusula convencional. Esa distinción ha sido sostenida reiteradamente por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, tanto por sus salas de descongestión como por la Sala Permanente, en decisiones recientes que han delimitado con claridad los efectos jurídicos del acta de conciliación frente a la pensión convencional.

Así mismo, indicaron que la sentencia de casación acusada demostró de manera suficiente que los requisitos de edad y tiempo de servicio constituyen condiciones de causación concurrente, que deben cumplirse durante la vigencia de la relación laboral. Calificaron dicha interpretación como razonable, coherente y conforme con la lógica de la convención aplicable al caso, en tanto preserva el equilibrio entre los intereses del trabajador y la voluntad negocial de las partes expresada en el acuerdo convencional. En este sentido, los magistrados advirtieron que la determinación sobre si los requisitos previstos en una convención colectiva son de causación o de exigibilidad depende del contenido específico de la cláusula o acuerdo

convencional analizado en cada caso concreto, pues solo a partir de su texto y finalidad puede establecerse el momento en que surge el derecho pensional.

Por último, señalaron que, a partir del análisis efectuado por la Corte Suprema de Justicia en la decisión cuestionada y de la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de pensiones convencionales, la Sala Plena debió reevaluar expresamente el precedente fijado en la Sentencia SU-228 de 2021. A su juicio, una revisión explícita habría permitido reforzar la coherencia del sistema de precedentes y brindar mayor claridad sobre los alcances interpretativos del artículo 54 de la Convención Colectiva de Trabajo materia de examen.

El magistrado **Carlos Camargo Assis aclaró su voto**. Su disenso giró alrededor de dos ejes de la decisión adoptada por la Sala Plena.

Primero, para el magistrado, la Sentencia SU-228 de 2021 sí constituía un precedente aplicable al presente caso. En su criterio, existe una similitud jurídicamente relevante entre los hechos esenciales del caso decidido en la sentencia de la Sala de Descongestión analizada en esta oportunidad y el caso estudiado en la sentencia SU-228 de 2021. En ambos casos, se trata de extrabajadores del Banco Comercial Antioqueño que invocaron la misma norma (el artículo 54 de la Convención Colectiva de Trabajo) para acceder a la pensión convencional. Tanto en el caso de 2021 como en el examinado por la Corte, los accionantes acreditaron el tiempo de servicio durante la relación laboral, pero cumplieron el requisito de edad con posterioridad a la terminación del vínculo. En los dos, acudieron a la jurisdicción ordinaria laboral y presentaron recurso de casación. El problema jurídico en esa oportunidad y en la actual exigía determinar si el requisito de edad debía entenderse como condición de causación o de exigibilidad. Además, los demandantes formularon argumentos sustancialmente coincidentes en sede de tutela: invocaron un defecto sustantivo por la aplicación restrictiva de la Convención; un defecto por desconocimiento del precedente (pues la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia habían reconocido antes el derecho a la pensión convencional, aun cuando la edad se cumpla después del retiro), y un defecto por violación directa del artículo 53 de la Constitución.

A partir de tal comparación, no resulta del todo claro que las razones que invocó la decisión de la Corte para apartarse de la ratio decidendi de la Sentencia SU-228 de 2021 hicieran posible realizar la distinción de los casos. A juicio del magistrado, las similitudes referidas -fundadas en la identificación de los hechos esenciales del caso- parecían ser, al menos, en principio, más relevantes que las diferencias. Bajo esa perspectiva, era indispensable que la decisión de la Corte presentara con mayor detalle las razones por las cuales las circunstancias distintivas tenían la aptitud suficiente para descartar el

deber de seguir la regla de decisión fijada en la sentencia de unificación antes referida. Este es un asunto medular para asegurar la vigencia de una doctrina adecuada del precedente constitucional.

Segundo, a juicio del magistrado, la solución de la presente controversia ha debido considerar dos dimensiones. De una parte, resultaba relevante que la Corte reiterara la regla fijada en la Sentencia SU-228 de 2021 relativa a que la edad constituye requisito de causación más no de exigibilidad en la convención colectiva analizada. De otro lado, para el magistrado, era importante que la Sala Plena considerara de forma más específica -a fin de establecer la relevancia de la Sentencia SU-228 de 2021 en la solución del caso- el hecho de que la convención colectiva invocada por el accionante establecía que la pensión allí establecida: “excluye y reemplaza la que sea señalada por las disposiciones legales que rijan al momento de hacerse efectivo el derecho”, y preveía, en todo caso, que: “el trabajador podrá optar por el pago de cualquiera de ellas a su elección”.

Sentencia C-445/25 (octubre 29)

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente D-16346

Corte declaró exequible la expresión «exceso de», contenida en la etiqueta de las bebidas alcohólicas que dispone que el «el exceso de alcohol es perjudicial para la salud», al considerar que no desconoce los derechos a la información ni a la salud del consumidor. La Corte encontró que dicha expresión en el marco de configuración normativa del Legislador, da cuenta de la evidencia científica sobre la que existe consenso. Sin embargo, exhortó al Congreso de la República y al Ministerio de Salud y Protección Social a promover las actuaciones necesarias para garantizar que la política pública esté acorde a la mejor evidencia científica disponible

1. Norma demandada

LEY 1816 DE 2016

(diciembre 19)

Diario Oficial No. 50.092 de 19 de diciembre
de 2016

Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 36. El artículo 16 de la Ley 30 de 1986 quedará así:

“Artículo 16. En todo recipiente de bebida alcohólica nacional o extranjera deberá imprimirse, en el extremo inferior de la etiqueta y ocupando al menos una décima parte de ella, la leyenda “El **exceso de** alcohol es perjudicial para la salud”.

En la etiqueta deberá indicarse

además, la gradación alcohólica de la bebida, y en el caso de las bebidas destiladas deberá incluirse la leyenda “para consumo en

Colombia”.

El Gobierno nacional reglamentará las características de la etiqueta”.

2. Decisión

PRIMERO. DECLARAR la exequibilidad de la expresión «exceso de» prevista en el artículo 36 de la Ley 1816 de 2016, «[p]or la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones», que reemplazó el artículo 16 de la Ley 30 de 1986, por los cargos analizados en esta providencia.

SEGUNDO. EXHORTAR al Congreso de la República y al Ministerio de Salud y Protección Social para que, en el marco y en ejercicio de sus competencias, promuevan las acciones que sean del caso para actualizar la política pública en materia de consumo de alcohol, con un enfoque de derechos, y teniendo en cuenta los criterios esenciales advertidos por la Organización Mundial de la Salud, acorde con la mejor evidencia científica posible. Asimismo, hacer un llamado a todas las instituciones e instancias que deben garantizar los derechos de la población, especialmente sanitarias y educativas, a implementar las medidas de política pública para reducir el consumo de alcohol y a transmitir la información, debidamente acreditada, sobre los riesgos asociados al mismo.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la demanda promovida contra la expresión «exceso de», contenida en el artículo 36 de la Ley 1816 de 2016. Según la demandante, dicha expresión vulneraba los derechos a la información y a la salud en razón a que induce a los consumidores a entender que el consumo de alcohol únicamente resulta nocivo cuando se realiza en exceso, tesis que resultaría contraria a la evidencia científica actual que señalaría que no existe un consumo seguro de alcohol.

Como cuestión previa, la Corte Constitucional atendió a los reparos de algunos intervinientes que indicaron que la demanda era inepta y concluyó que, por el contrario, satisfacía todos los requisitos para generar un pronunciamiento de fondo. En tal dirección, sostuvo que el problema jurídico a responder consistía en establecer si la expresión «exceso de» vulnera los

derechos a la información y a la salud, al contradecir presuntamente la evidencia científica sobre los riesgos del consumo de cualquier cantidad de alcohol.

Con el objeto de resolver dicho cuestionamiento, la Sala Plena se pronunció sobre los siguientes asuntos: (i) el alcance del derecho a la información del consumidor y su relación con el derecho a la salud, en especial respecto de la pertinencia de las leyendas de advertencia sanitaria que ofrecen información para la toma de decisiones autónomas. Asimismo, se refirió a (ii) la regulación del consumo de alcohol en el marco del deber de respeto, protección y garantía del derecho a la salud, y a la aplicación del principio de precaución respecto de este derecho; y, analizó (iii) la evidencia científica actualizada sobre el impacto del consumo de alcohol en la salud humana, incluyendo un estudio sobre las políticas públicas de etiquetado de bebidas alcohólicas en otros países.

A partir de lo anterior, en primer lugar, la Corte Constitucional examinó el alcance del mensaje contenido en la etiqueta y concluyó que la referencia al exceso funciona como un elemento clave de la política pública en materia de etiquetado, que el Legislador determinó como imperativo legal advertir. En segundo lugar, la Sala Plena analizó este mensaje al tenor de las exigencias derivadas del derecho a la información para los consumidores.

Al respecto, por un lado, indicó que la decisión del Legislador hace parte de una política pública más amplia y constituida por diversos instrumentos, la cual tiene por objeto materializar el mensaje sobre la prevención del consumo excesivo de alcohol. En este sentido, sostuvo que el mensaje de la leyenda de advertencia no configura un déficit de protección al consumidor en materia de información porque está fundamentado en la información sobre la que existe un amplio consenso científico. Por otro lado, la Sala Plena precisó que la etiqueta de advertencia está dirigida a una población en particular, las personas mayores de 18 años, a quienes el consumo de alcohol les es permitido y el ordenamiento jurídico les impone también autodeberes de protección; por lo tanto, no puede afirmarse que la etiqueta actual sea engañosa.

En tercer lugar, la Corte analizó el asunto en atención a las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud. Estableció que, a pesar de las limitaciones epistémicas, la etiqueta está alineada con la evidencia científica actual sobre la que existe consenso y que no se corrobora un riesgo adicional de tal entidad como para activar el principio de precaución. Sin embargo, reconoció la existencia de un sector científico creciente, así como alertas de la Organización Mundial de la Salud, que respaldan la tesis sobre los efectos negativos del consumo de alcohol en

cualquier cantidad. Tal escenario, afirmó la Corte, debe ser tenido en cuenta por el Estado colombiano para la protección del derecho a la salud.

Por lo anterior, la Sala Plena, aunque concluyó que el mensaje actual de la etiqueta no es incompatible con la Constitución, consideró que resultaba imperioso exhortar al Congreso de la República y al Ministerio de Salud y Protección Social para que, en el marco de sus competencias, actualizaran la política pública sobre consumo de alcohol conforme a la mejor evidencia científica. Asimismo, llamó a todas las instituciones competentes a implementar medidas intersectoriales y educativas para reducir el consumo de alcohol y garantizar una información veraz sobre sus riesgos.

4. Salvamento de voto y aclaración de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** se separó de la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

La magistrada **Lina Marcela Escobar Martínez aclaró su voto**. Acompañó la decisión de exequibilidad en tanto que la norma acusada incluye una advertencia consecuente con la información disponible y que fue aportada al expediente. Sin embargo, la magistrada Escobar llamó la atención sobre la creciente evidencia científica del impacto del alcohol sobre la salud humana y la vida en comunidad, incluso en cantidades que podrían considerarse moderadas o mínimas. De hecho, el concepto mismo de “moderación” en el consumo de alcohol podría ser una categoría indefinida y problemática.

Por tal razón, la magistrada Escobar hizo énfasis en la importancia de que el legislador, el gobierno nacional y las demás autoridades competentes avancen hacia una política pública de prevención del consumo de alcohol y de reducción de los riesgos asociados a su ingesta, según la mejor información disponible.

Sentencia SU-446/25 (octubre 30)

M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Expediente: T-10.656.933

Corte confirmó las decisiones de los jueces de tutela que declararon improcedente el amparo invocado por Colpensiones, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la acción de tutela presentada por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) contra la sentencia de casación SL-138 de 2024, dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual decidió casar la sentencia del 14 de mayo de 2020, dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga. Y, en su lugar, confirmó la decisión de primera instancia que le reconoció la pensión de sobrevivientes a Brígida Gutiérrez Pinto y a sus dos hijos menores de edad.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia casó la sentencia del Tribunal de Bucaramanga al encontrar errores en la valoración de las cotizaciones del causante. A su juicio, se demostró que los aportes de octubre a diciembre de 2014, fueron realizados anticipadamente como lo exige el régimen subsidiado, y no mes vencido como lo afirmó el Tribunal.

Además, invalidó las cotizaciones contabilizadas con posterioridad al fallecimiento y corrigió la indebida aproximación de 49,14 a 50 semanas, ya que no se superaba el umbral legal del 0,5%. Y, en aplicación del nuevo criterio jurisprudencial, que contabiliza semanas en días calendario, se estableció que el causante cotizó 49,71 semanas, cifra que sí permite la aproximación a 50.

Colpensiones promovió acción de tutela en contra de la anterior decisión por considerar que se habían vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

A juicio de la parte actora, la autoridad judicial incurrió en un defecto sustantivo porque cambió su precedente judicial sin justificación suficiente; incurrió en una interpretación *contra legem* y omitió realizar una lectura sistemática del parágrafo 2º, del artículo 33 de la Ley 100 de 1993. También alegó la estructuración del defecto de violación directa de la Constitución, por desconocimiento del principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

2. Decisión

PRIMERO. CONFIRMAR las sentencias del 21 de mayo de 2024 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y del 26 de septiembre de 2024 de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto declararon la improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

SEGUNDO. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte reiteró que la tutela no puede sustituir los medios ordinarios de defensa judicial, especialmente cuando existen acciones específicas como el recurso de revisión, diseñado precisamente para atender controversias relacionadas con el debido proceso y la sostenibilidad del sistema pensional. En ese sentido, la Corte Constitucional concluyó que la acción de tutela presentada por Colpensiones era improcedente, al no haberse agotado previamente el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que es uno de los mecanismos judiciales idóneos y eficaces para controvertir la decisión cuestionada.

Adicionalmente, la Corte señaló que Colpensiones conserva la posibilidad de iniciar un incidente de impacto fiscal, conforme al artículo 334 de la Constitución y desarrollado por la Ley 1695 de 2013, mecanismo que puede ser promovido por los ministros del Gobierno. Esta herramienta le permitiría a Colpensiones canalizar las preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal a través de un escenario institucional adecuado, que favorece el diálogo y la colaboración armónica entre la rama ejecutiva y la judicial. En ese sentido, esta Corporación subrayó que los efectos económicos de las decisiones judiciales pueden ser debatidos en ese espacio.

Sentencia C-447/25 (octubre 30)

M.P. Natalia Ángel Cabo

Expediente D-16.356

Corte protegió la autonomía de los municipios, los distritos y los departamentos para declarar atractivos turísticos y fijar puntos de control turístico en su territorio, a la vez que resaltó la importancia de que exista coordinación con las autoridades nacionales para promover el turismo responsable y sostenible

1. Normas demandadas

Ley 300 de 1996

(julio 26)

Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

(...)

Artículo 23. Atractivos turísticos. <Artículo modificado por el artículo 4º de la Ley 2068 de 2020.> Los concejos distritales o municipales y las asambleas departamentales, por iniciativa de la respectiva autoridad territorial, previo concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o por iniciativa de este último, podrán declarar como atractivos

turísticos de utilidad pública e interés social aquellas zonas urbanas, de expansión o rurales, ecosistemas, paisajes, plazas, vías, monumentos, construcciones y otros que deban desarrollarse con sujeción a planes especiales, adquirirse por el Estado o preservarse, restaurarse o reconstruirse, que igualmente deberán ser incluidos en el renglón turístico del siguiente plan de desarrollo distrital o municipal.

(...)

Artículo 25. Punto de control turístico. <Artículo modificado por el artículo 6º de la Ley 2068 de 2020.> Con el fin de promover el cumplimiento de las capacidades de carga o límites establecidos para la protección de los atractivos turísticos, autorícese a los concejos municipales, distritales y, excepcionalmente, las asambleas departamentales para que establezcan un punto de control turístico, de acuerdo con el reglamento que para este efecto expida el respectivo concejo municipal.

El punto de control turístico se podrá fijar en los accesos a los sitios y atractivos turísticos que determine el concejo municipal, distrital y, excepcionalmente, la asamblea departamental, previo concepto favorable emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

(...)

2. Decisión

Primero. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión “favorable” y de la expresión “y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, contenidas en el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 6° de la Ley 2068 de 2020.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión “previo concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”, contenida en el artículo 23 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 4° de la Ley 2068 de 2020, y de la expresión “previo concepto emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”, contenida en el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 6° de la Ley 2068 de 2020, en el entendido de que, si el concepto previo no es rendido dentro del plazo previsto en la ley para resolver las consultas elevadas ante las autoridades, los concejos municipales o distritales o las asambleas departamentales podrán continuar con el proceso de declaratoria del atractivo turístico o del punto de control turístico, según el caso. El legislador podrá determinar un plazo diferente para rendir los conceptos previstos en estas normas.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta sentencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional protegió la autonomía de los municipios, los distritos y los departamentos en asuntos turísticos. Esta Corporación encontró que dos normas legales, que exigen que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindan un concepto previo para que las entidades territoriales puedan declarar atractivos turísticos y fijar puntos de control turístico en sus territorios, tienen algunos problemas de constitucionalidad.

La Corte reconoció la importancia de que exista una norma que articule la política turística nacional con las funciones de las entidades territoriales, lo cual es acorde con la Constitución y es de especial relevancia hoy, cuando se busca que el turismo sea responsable y sostenible. Al respecto, la sentencia explicó que los estándares internacionales y nacionales insisten en la importancia de garantizar el crecimiento sostenible del turismo, para orientar a la industria, prever sus impactos ambientales, económicos y sociales, y desarrollar sus capacidades para promover el bienestar económico, social y cultural de las comunidades.

En el caso concreto, la Corte consideró que la exigencia de un concepto previo por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para declarar las zonas que se consideran atractivos turísticos y fijar un punto de control para su ingreso es acorde con la Constitución, siempre y cuando no sea obligatorio, en la medida en que constituye una forma legítima de articulación entre el nivel nacional y las entidades territoriales al momento de implementar la política turística. Así, para esta Corporación, el concepto previo puede servir como un lineamiento para los concejos municipales o distritales y las asambleas departamentales, pero contar con él no puede ser obligatorio para que las entidades territoriales ejerzan las competencias que les corresponden, pues de lo contrario se anularía su capacidad autónoma para definir estas materias.

En este sentido, la Corte consideró que, tal y como están formuladas las normas acusadas, la necesidad de pedir el concepto termina por generar que las entidades territoriales pierdan su capacidad de tomar decisiones sobre estos asuntos, lo cual viola la autonomía territorial. Tras un análisis de

razonabilidad y proporcionalidad, esta Corporación encontró que los siguientes aspectos de las normas demandadas son inconstitucionales:

1. La intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el proceso de fijación de los puntos de control turístico, pues esta medida no es conducente para garantizar una articulación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional en el manejo de la política turística. Dicha entidad no tiene una competencia de dirigir la política turística nacional ni de orientar la designación de los atractivos turísticos, debido a que esta función recae en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
2. La exigencia de que el concepto del Gobierno sea “favorable” para fijar puntos de control turístico. Esta exigencia constituye una limitación evidentemente desproporcionada de la autonomía territorial porque desborda el ejercicio de coordinación buscado por la norma y traslada la decisión final sobre la fijación de los puntos de control turístico del nivel municipal, distrital y departamental al nivel nacional. Es decir, esta exigencia reemplaza a las entidades territoriales en la toma de decisiones sobre sus propias competencias.
3. Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no tenga un término para expedir el concepto mencionado en las disposiciones acusadas. Esta situación también es evidentemente desproporcionada porque, aun si no se exige que el concepto previo sea “favorable”, una dilación injustificada en rendir dicho concepto podría impedir el ejercicio de las competencias por parte de los departamentos, los distritos y los municipios.

Por lo tanto, la Corte declaró la inexecutable de las expresiones “favorable” y “del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, contenidas en el artículo 25 de la Ley 300 de 1996. Además, declaró la exequibilidad condicionada de la exigencia de un concepto previo por parte del Ministerio de Comercio Industria y Turismo establecida en los artículos 23 y 25 de la misma ley, bajo el entendido de que, si dicho concepto no es rendido dentro del término previsto en la ley para resolver las consultas elevadas ante las autoridades –contenido, en la actualidad, en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011–, los concejos municipales o distritales o las asambleas departamentales podrán continuar con el proceso de declaratoria del atractivo turístico o del punto de control turístico, según el caso. La Sala Plena precisó, en todo caso, que en ejercicio de su facultad de configuración, el legislador podría establecer un plazo diferente para rendir los conceptos a los que se refieren las normas demandadas.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Miguel Polo Rosero** y **Carlos Camargo Assis** aclararon su voto.

El magistrado **Miguel Polo Rosero** aclaró su voto. Si bien acompañó la decisión de declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “previo concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”, contenida en el artículo 23 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 4 de la Ley 2068 de 2020, y de la expresión “previo concepto emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”, contenida en el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 6 de la Ley 2068 de 2020, consideró que resultaba necesario hacer dos precisiones.

En primer lugar, en su criterio, la Sala debió admitir la conducencia del concepto previo a cargo del Ministerio de Hacienda, para el establecimiento de puntos de turismo que conllevan a la creación de tributos en la modalidad de tasas turísticas. En efecto, dentro de las funciones de la citada cartera, se encuentran las de: “1. Participar en la definición y dirigir **la ejecución de la política económica y fiscal del Estado**”¹ y “24. Asesorar y asistir a las entidades territoriales en materia de administración pública, especialmente en los **temas de eficiencia administrativa y fiscal**”². Por lo tanto, aun cuando es cierto que quien fija las políticas de turismo es el ministerio de ese ramo, no puede dejarse de lado que, como actividad económica, le asiste especial interés al Ministerio de Hacienda en la forma como ella se desarrolla, porque constituye un pilar fundamental del desarrollo económico de un país. Lo anterior llevaba a concluir que la intervención del Ministerio de Hacienda era efectivamente *conducente*, en el juicio de intensidad intermedia que fue acogido por la Corte, pues el desarrollo económico de ese sector y el impulso que puede brindarle a la economía nacional tiene como factor determinante la correcta formulación de la política económica en materia tributaria y su eficiencia fiscal territorial, en este caso, a partir de la imposición de tasas turísticas. Si estas crecen a un nivel que realmente ahoga la industria, y sin un control armónico nacional, podrían suscitar el quebrantamiento de un sector clave para el desarrollo nacional.

En segundo lugar, el magistrado Polo Rosero acompañó la postura de que el concepto previo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en sí mismo, no lesiona la autonomía de las entidades territoriales y cumple labores de armonización de política. Y también consideró que la sentencia da buena cuenta de los motivos por los cuales, el que sea “favorable”, termina desplazando la distribución de una competencia de rango constitucional. Sin embargo, consideró que, en el caso del Ministerio de Hacienda, y de haberse convalidado la conducencia de su intervención, igualmente se exigía adelantar un juicio sobre si la medida resultaba evidentemente desproporcionada. Allí, precisamente, se encontraba el reparo de rango superior a la intervención de la citada cartera ministerial.

En efecto, es claro que, por vía del numeral 3 del artículo 287 de la Constitución, el Legislador –al autorizar la existencia de una renta endógena por vía impositiva– debe sujetar su **establecimiento** a la autonomía de las autoridades territoriales, y no a la decisión que sobre su creación se realice desde el orden nacional. Por ello, la norma en cita dispone que: “En virtud [de la autonomía de las entidades territoriales, ellas] *tendrán los siguientes derechos: (...) 3. Administrar los recursos y **establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones***”, precepto que se refuerza con lo señalado en el artículo 338, sobre el reconocimiento de la capacidad impositiva de las entidades territoriales.

¹ Decreto 4712 de 2008.

² Ídem.

Sobre el particular, en la sentencia C-587 de 2014 se explicó que:

“Como consecuencia de lo anterior, en principio le corresponde a la ley, como lo señala el citado artículo 338 del Texto Superior, la definición de los elementos esenciales del tributo, esto es, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas. No obstante, este mismo precepto constitucional señala que dichos elementos pueden ser establecidos directamente por las asambleas departamentales y por los concejos distritales y municipales, a través de sus respectivas ordenanzas y acuerdos.

Esta última regla concuerda con lo previsto en el artículo 287.3 de la Carta, en el que se dispone que las entidades territoriales pueden “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Al igual que ocurre con los artículos 300.4 y 313.4 del Texto Superior, en los que se otorga a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, entre sus respectivas funciones, las de fijar los tributos correspondientes con arreglo a los citados límites.

Como se observa de lo expuesto, las disposiciones constitucionales previamente mencionadas determinan de forma inequívoca que la potestad impositiva de los departamentos y municipios tiene que ejercerse de conformidad con la ley. No existe entonces un principio de soberanía tributaria para la creación de impuestos, pues en esta materia la autonomía de las entidades territoriales se debe armonizar con la lógica que se deriva de la organización política del Estado como república unitaria (CP art. 1º).

*Desde esta perspectiva, la Corte ha sostenido 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 admisible, según se expuso en la reciente Sentencia C-077 de 2012, 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.*

Por lo anterior, en opinión del magistrado Polo Rosero, no podía el legislador autorizar la creación de un tributo para el orden territorial, a manera de recurso endógeno, para disponer luego que su establecimiento depende del orden nacional, en este caso, a través de un concepto previo favorable de la cartera de Hacienda, ya que ello, en sí mismo, vulneraba la preservación de la autonomía fiscal que la Constitución les otorga a las entidades territoriales.

Así las cosas, y a diferencia del caso del Ministerio de Comercio, el concepto previo que aquí se disponía resultaba inescindible respecto de la favorabilidad, ya que su exigencia se vinculaba de manera directa con la posibilidad de imponer tasas turísticas, como se infiere del resto del artículo 25 de la Ley 300 de 1996, sujetando el ejercicio de una competencia fiscal

territorial que tiene reconocimiento de autonomía del orden constitucional, al aval directo de una autoridad administrativa de nivel nacional, a través de una sujeción legal de creación impositiva que transmutaba el principio superior que ordena que pueden existir tributos, pero *sujetos a representación política*, en el asunto *sub-judice*, de los concejos municipales o distritales, o asambleas departamentales, respectivas.

En conclusión, el problema de la intervención del Ministerio de Hacienda no debió abordarse desde la conducencia de la medida, sino desde su evidente desproporción, ya que allí se terminaba lesionando, en grado superior, el mandato de protección constitucional a la autonomía fiscal territorial. Por lo anterior, se decidió acompañar lo decidido, al existir uniformidad en el resolutivo, pese a la diferencia en el camino de solución.

El magistrado **Camargo Assis**, por su parte, si bien estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala Plena, la cual atiende la línea jurisprudencial de la Corte en relación con el principio de autonomía de las entidades territoriales, presentó aclaración de voto con el propósito de evidenciar la necesidad de que la Corte Constitucional recabe con mayor fuerza en los propósitos de la Asamblea Nacional Constituyente que buscó el fortalecimiento de la autonomía y descentralización territorial, a partir del respeto por su núcleo esencial.

Afirmó que el Constituyente de 1991 estableció un modelo unitario de Estado a partir del fortalecimiento de la autonomía territorial (art. 1 superior). Desde una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución se pretende erradicar la fórmula de centralización estatal que caracterizó la Constitución de 1886, por lo que estableció medidas para profundizar la descentralización desde el principio de autonomía de las entidades territoriales. De allí que el artículo 287 señaló que estas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en el marco de esta autonomía pueden (i) gobernarse a través de autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan (iii) administrar sus recursos y establecer tributos, y (iv) participar en las rentas nacionales.

El magistrado consideró que el principio de autonomía territorial debe ser observado como un eje axial de la Constitución, que parte de un contenido básico indisponible incluso para el legislador. En otras palabras, es indispensable garantizar unos derechos mínimos a las entidades territoriales en materia de autonomía, para que estas puedan pervivir y, con ello, dejar de ser una sola promesa constitucional en la satisfacción de sus intereses propios.

De allí que hubiere planteado el abonar el camino hacia un control de constitucionalidad más intenso que el que se ha venido pregonando en la jurisprudencia constitucional vigente. Particularmente, tratándose de asuntos que comprometen el manejo de recursos endógenos o propios de las entidades territoriales -como sería el caso de los puestos de control turístico-, la intensidad del juicio a aplicar debe ser más estricta al estar en juego el núcleo esencial de la autonomía territorial.

De esta manera, el magistrado Camargo sostuvo que la intervención por parte del legislador en la materia debe ser de carácter excepcional, en virtud del principio de subsidiariedad que busca salvaguardar al máximo la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus intereses.

Sentencia C-448/2025 (octubre 30)
M.P. Héctor Alfonso Carvajal Londoño
Expedientes D-16.291 y D-16.306 (acumulados)

Corte declaró la exequibilidad del Decreto Ley 1094 de 2024, “[p]or el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones”, por el cargo de desconocimiento del derecho a la consulta previa.

Por otra parte, la Sala Plena se inhibió de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas enunciadas en las expresiones: “las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios”, contenidas en el artículo 3 de del Decreto Ley 1094 de 2024, por ineptitud sustancial de la demanda, en lo que tiene que ver con la acusación relacionada con el desconocimiento de (i) la protección que el artículo 58 de la Constitución le otorga a la propiedad privada y a los derechos de terceros, y (ii) la autonomía que el artículo 287 superior confiere a las entidades territoriales no indígenas para gestionar su territorio

1. Normas demandadas	
DECRETO LEY 1094 DE 2024	DECRETA
(AGOSTO 28)	CAPÍTULO I. OBJETO Y PRINCIPIOS
<p>Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental- ATEA, instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones.</p> <p>EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,</p> <p>En uso de sus facultades constitucionales, en especial, las conferidas por los artículos 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, así como la Ley 21 de 1991 y</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 1. Objeto. Reconocer el Mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA como un instrumento de derecho propio de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que conforman Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, así como las competencias de sus autoridades y establecer los mecanismos de coordinación y operativización entre estas y las entidades públicas competentes, en armonía con la política indígena integral de la autoridad territorial y ambiental, así como de la Constitución, bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que los derechos territoriales, económicos y ambientales los pueblos indígenas.</p> <p>Artículo 2. Principios. La interpretación del presente decreto tendrá como fundamento los siguientes principios que derivan del mandato ATEA, en armonía con la Constitución Política, el bloque de</p>

constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas:

“A. Territorio: Es concebido de manera integral y comprende el espacio originario, físico y espiritual en sus tres dimensiones, donde habitan los seres en familia ejerciendo sus derechos preexistentes e inherentes; es el corazón de la tierra, sustenta la vida, en él se crea, revitaliza y vivencia la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, así como el pensamiento, los valores, la memoria colectiva y constituye el ámbito tradicional las actividades económicas, ambientales, culturales y espirituales de los pueblos indígenas para la pervivencia.

B. Cosmovisión y Espiritualidad: Es la relación y la vivencia de los saberes, el sentir, pensar y actuar, desde la cosmovisión de los pueblos originarios que dinamiza la ley natural, la ley de origen, el derecho propio, derecho mayor, para mantener la armonía y equilibrio en los espacios de vida desde las prácticas ancestrales.

C. Autodeterminación: Los pueblos indígenas establecen libremente los planes de vida a través de las estructuras de gobierno propio en el marco de la ley natural, de la ley de origen, derecho mayor o derecho propio, que con fundamento en sus cosmovisiones les permite gestionar sus intereses, determinar y ejercer competencias jurisdiccionales, políticas, territoriales, administrativas, económicas, ambientales, entre otras, en el territorio.

D. Soberanía y Autonomía alimentaria: Derecho fundamental de los pueblos indígenas para producir, consumir, transformar, distribuir y comercializar las cosechas, productos, bienes y servicios derivadas de las economías propias y comunitarias en armonía con los espacios de vida, que son reguladas, controladas y protegidas por las Autoridades Territoriales Económicas Ambientales. Igualmente, se garantiza el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico y otras prerrogativas que promueven el buen vivir.

E. Integralidad: Es la relación de armonía y equilibrio constante entre todos los seres de la naturaleza que habitan el territorio, garantiza la materialización de

los planes de vida y en ellos, los sistemas propios y el ejercicio de competencias jurisdiccionales, políticas territoriales, administrativas, económicas, ambientales, entre otras, para el goce y la pervivencia de los pueblos.

F. Armonía y Equilibrio: Son fuerzas naturales y principios que fundamentan la convivencia, el control social, el fortalecimiento del orden comunitario, el buen vivir, la defensa y protección de los espacios de vida, en el marco de la Ley Natural, Ley de origen, Derecho Propio y Derecho Mayor.

G. Deber de cuidado y protección del Territorio: Toda persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera en el marco de la Ley Natural, Ley de Origen, el Derecho Propio, Derecho Mayor de los pueblos indígenas y el presente Decreto, es responsable de cuidar y proteger la integridad territorial y los espacios de vida.

H. Pluralismo jurídico: Las normas que expidan las autoridades indígenas, desde su autonomía jurisdiccional respecto de la protección, preservación, uso y manejo de los espacios de vida, el territorio, las formas de economías propias, la propiedad intelectual, los derechos colectivos y derechos bioculturales, prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad.

I. Progresividad: Los umbrales y estándares de protección cultural, política y jurídica adquiridos por los pueblos indígenas en relación al territorio, los sistemas económicos, al cuidado, protección y administración de los espacios de vida, deberán garantizarse de tal manera que se fortalezcan y en ningún caso podrán ser disminuidos o afectados en cualquier nivel actual y ámbito sustantivo de protección de estos derechos colectivos.

J. Rigor subsidiario: Las normas y medidas que las autoridades indígenas expidan respecto de la protección, cuidado y administración de los espacios de vida, el ejercicio de la autonomía territorial, ambiental y económica, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y del sistema económico propio, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y

libertades públicas para el cuidado y protección de los espacios de vida, el territorio y el sistema económico propio de las comunidades, o que exijan permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles.

K. Interpretación cultural: Cuando surja alguna duda sobre la interpretación de los términos utilizados en el presente decreto, su alcance, objeto, o efectos, se acudirá a las disposiciones constitucionales, al pensamiento, lenguaje, ley de origen, Derecho Propio y Derecho Mayor de los diferentes pueblos originarios.

L. Seguridad jurídica: El goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre sus territorios y territorialidades, en todas las modalidades reconocidas en los Tratados y Declaraciones Internacionales sobre pueblos indígenas, la Constitución Política, la legislación especial indígena, los reglamentos y la jurisprudencia constitucional, consagra el respeto y la inalienabilidad de la relación única y especial que estos pueblos mantienen con tales territorios, la cual debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental para la pervivencia de sus culturas, su identidad, su vida material y espiritual, su integridad cultural y su autodeterminación.

M. Ley Natural, La ley de origen, derecho propio y derecho mayor de los Pueblos Indígenas: representan el fundamento de vida que gobiernan y establecen la preexistencia a toda norma o reglamento y se materializan en el territorio originario, ancestral y tradicional, para proteger, cuidar, conservar la armonía, el equilibrio natural y territorial".

CAPÍTULO II. ÁMBITO DE APLICACIÓN, COMPETENCIAS Y COORDINACIÓN

Artículo 3. Ámbito de aplicación. Las disposiciones establecidas en el presente decreto aplican en los territorios originarios comprendidos por: los resguardos indígenas, las reservas indígenas, las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente

y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios.

Artículo 4. Competencia de la Autoridad Territorial Económica Ambiental - ATEA.

La ejercen las autoridades tradicionales conforme a los principios, normas, estructuras y procedimientos que rigen dentro del ámbito territorial, cultural, económico, social y jurisdiccional de los pueblos indígenas en el marco la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, integrada por sus componentes; Territorio, Espacios de vida y Sistema Económico Propio, que se orienta a la protección de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, sus formas vida, el fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno, la autonomía y soberanía alimentaria desde el respeto y uso armónico con la naturaleza.

En el ejercicio de la Autoridad Territorial Económica Ambiental, las comunidades de los pueblos indígenas y sus autoridades ancestrales y/o tradicionales establecen libremente sus formas y estructuras de gobierno propio, revitalizan, reglamentan, administran y fortalecen el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en su territorio ancestral y/o tradicional.

Parágrafo. En cuanto a terceros, las autoridades tradicionales se coordinarán con las autoridades públicas competentes para el ejercicio de sus competencias, conforme a los mecanismos que se establezcan para el efecto.

Artículo 5. Competencia general. Las autoridades tradicionales y/o ancestrales de los territorios y territorialidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC son competentes para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema

económico propio, el buen vivir, y en armonía con artículos 3 y 4 del presente decreto.

Estas competencias se ejercerán de manera razonable y proporcionada garantizándose el cumplimiento de los mecanismos y procedimientos internos de participación comunitaria, conforme a la Ley Natural, Ley de Origen, Derecho Mayor y Derecho Propio, los planes de vida y de acuerdo con los usos y costumbres, y los sistemas de conocimiento de los pueblos o comunidades indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC.

Parágrafo. En armonía con la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno Nacional, en un plazo de nueve (9) meses, expedirá dentro del marco de las competencias de cada uno de los sectores y ministerios las reglamentaciones sobre el fortalecimiento del sistema económico propio y del buen vivir, en particular, los instrumentos normativos que resulten necesarios para: 1. Fortalecer los mecanismos de protección y financiación de las unidades productivas indígenas; 2. Crear la política de financiación para el fortalecimiento del sistema económico propio y el buen vivir en toda la cadena de producción, adquisición de insumos, transformación y comercialización; 3. Definir e implementar los mecanismos que contribuyan al eficaz desarrollo modelo económico ATEA, industrial, agroindustrial, de servicios y comercial, bajo una normativa especial para buen vivir en los territorios indígenas que conforman el CRIC, en concordancia con sus planes de vida; y 4. Crear el centro de innovación y productividad y Centro Financiero con identidad.

Artículo 6. Coordinación entre las Autoridades de los Pueblos Indígenas - CRIC y las entidades competentes. La Autoridad Territorial Económico Ambiental ATEA, de conformidad con los artículos 2, 4 y 5 de este decreto, se coordinará con las entidades competentes. Esto, en armonía con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas.

Parágrafo. En el marco de la Comisión Mixta del Decreto 1811 de 2017, en un plazo de nueve (9) meses, se concertará

un protocolo de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las autoridades competentes en las materias respectivas y las autoridades de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, en armonía con el artículo 288 de la Constitución Política, y en desarrollo del diálogo intercultural y el respeto por los saberes propios y científicos.

CAPÍTULO III. FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE LA AUTORIDAD TERRITORIAL ECONÓMICA AMBIENTAL-ATEA

Artículo 7. Financiación de la política integral de la autoridad territorial económica ambiental - ATEA. La financiación de la Autoridad Territorial Económica Ambiental ATEA provendrá de recursos públicos, entre otros, de los compromisos adquiridos por las diferentes entidades del Gobierno Nacional, en el marco del respectivo Plan Cuatrienal adoptado por la Comisión Mixta para el Desarrollo Integral de la Política Pública Indígena del departamento del Cauca, establecida en el Decreto 1811 de 2017.

Asimismo, el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, suscribirá contratos, convenios marco y específicos con las diferentes entidades públicas competentes, de conformidad con el Estatuto General de contratación de la administración pública y, en especial, las demás normas aplicables para contratación con pueblos indígenas. Para ello, el CRIC podrá contar con asesoría especializada y con enfoque diferencial por parte de Colombia Compra Eficiente para garantizar la eficacia del presente inciso.

Parágrafo. Para la financiación prevista en el inciso primero de este artículo, se establecerán parámetros en los instrumentos técnicos, jurídicos y presupuestales que garanticen cada uno de los componentes de la Autoridad Territorial Económica ambiental - ATEA, de conformidad con los plazos y lo dispuesto en el artículo 6 del presente decreto.

Artículo 8. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

PRIMERO.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Ley 1094 de 2024, “Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental- ATEA, instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones.”, en cuanto al presunto desconocimiento del derecho a la consulta previa.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre las expresiones: *“las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios”*, contenidas en el artículo 3 de del Decreto Ley 1094 de 2024, por ineptitud sustancial de la demanda en cuanto a la acusación relacionada con la presunta violación de los artículos 58 y 287 de la Constitución.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional resolvió dos demandas de inconstitucionalidad presentadas contra la totalidad del Decreto Ley 1094 de 2024, por el presunto desconocimiento del derecho a la consulta previa y, concretamente, la demanda D-16.306 que fue admitida respecto de los cargos dirigidos contra el artículo 3 (parcial).

En cuanto a las demandas contra la totalidad del decreto, los ciudadanos alegaron que vulneró el requisito de consulta previa (artículos 93 de la CP y 6 del Convenio 169 de la OIT), toda vez que: (i) convirtió en ley apartes del mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental - ATEA, instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC; (ii) existen diferencias entre la norma demandada y el Mandato de la ATEA; y (iii) regula mecanismos de coordinación entre el CRIC y las autoridades públicas.

Los accionantes alegaron que el Decreto Ley 1094 de 2024 debió ser consultado previamente: (i) con las comunidades indígenas que forman

parte del CRIC; (ii) con todas las comunidades indígenas del Cauca; y (iii) con las comunidades indígenas que se asientan en otros departamentos.

Por otra parte, en la demanda D-16.306, se alegó que el aparte impugnado del artículo 3 del Decreto Ley 1094 de 2024, viola: (i) la protección que la Constitución le otorga a la propiedad privada y a los derechos de terceros (artículo 58 C.P.); y (ii) la autonomía de las entidades territoriales no indígenas para gestionar sus intereses (artículo 287 C.P.). Esto, en la medida que tal expresión habilita a la ATEA a ejercer las competencias estatuidas en los artículos 4 y 5 de ese decreto en territorios no indígenas.

La Corte evaluó la aptitud de los cargos formulados y concluyó que solo los relacionados con la posible afectación a la consulta previa cumplían los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, exigidos por la jurisprudencia constitucional. En contraste, consideró que los reproches basados en la violación del derecho a la propiedad privada, a los derechos de terceros y el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales no indígenas para gestionar sus intereses, no satisfacían los requisitos para activar el control abstracto y, por tanto, no debían ser objeto de decisión de fondo.

Al analizar el asunto, la Corte encontró que el cargo en contra del artículo 3 (parcial) no cumplió con los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

En cuanto a la *certeza*, la Sala determinó que los cargos segundo y tercero de la demanda se fundamentan en una interpretación subjetiva y aislada de la norma demandada, que no tiene en cuenta el tenor literal del artículo 3, el conjunto de disposiciones que regulan la materia y el contexto normativo en el que este se inserta. Lo anterior, por tres razones: (i) las solicitudes que activarían el ámbito de aplicación del decreto solo pueden recaer sobre las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente por las comunidades que integran el CRIC, y no sobre territorios ajenos a estas; (ii) el párrafo del artículo 4 del Decreto Ley 1094 de 2024 determina que, en cuanto a terceros, las autoridades indígenas deben coordinar el ejercicio de sus competencias con las autoridades públicas; y (iii) el artículo 6 *ejusdem* dispone que la ATEA debe coordinar el ejercicio de sus competencias en la materia con las entidades competentes, entre las que se incluyen las entidades territoriales.

Respecto a la *especificidad*, el demandante omitió precisar cómo la norma cuestionada desconoce los derechos de terceros y, en concreto, el derecho de propiedad, así como la autonomía de las autoridades territoriales no indígenas. En efecto, el demandante omitió precisar cómo la norma demandada desconoce los derechos de terceros y, en concreto, el derecho de propiedad, a pesar de la existencia de los tres elementos normativos indicados en el análisis del cumplimiento del requisito de certeza. En tal sentido se debió especificar las competencias que ejercería el CRIC en los

territorios, así como el alcance de cada una de ellas. Entonces, al advertir que respecto del territorio se predicaban una serie de competencias, era necesario establecer por qué con su contenido y alcance particular presentan problemas de constitucionalidad.

En relación con la *pertinencia*, la Corte determinó que, en el planteamiento de estos cargos por el promotor de la acción, se presenta de una manera genérica y global, que no permite dilucidar con detalle cuál o cuáles son las disposiciones normativas censuradas. Es así como los cargos segundo y tercero se sustentan en supuestos fácticos no comprobados que guardan relación con la aplicación de la norma, y no en premisas normativas.

Finalmente, los cargos no satisfacen el requisito de *suficiencia*, ante la falta de certeza, especificidad y pertinencia, por lo que no se genera una duda mínima sobre la inconstitucionalidad del aparte normativo acusado.

A partir de lo anterior, la Sala Plena se ocupó de resolver un solo problema jurídico alusivo a determinar si el Decreto Ley 1094 de 2024 afectó directamente a las comunidades que forman parte del CRIC, a las comunidades indígenas situadas en el Cauca que no integran el CRIC y a las comunidades indígenas de otros departamentos y, por tanto, en el trámite de su expedición se debió agotar el procedimiento de consulta previa de esa norma con todas ellas.

La Corte Constitucional consideró que con independencia del origen que tuvo la regulación que ahora se cuestiona, es claro que su incorporación al ordenamiento jurídico mediante la adopción de un decreto con fuerza de ley, implica, en los términos de la jurisprudencia constitucional, una afectación directa.

En tal sentido, la Sala Plena concluyó que en este caso existió una afectación directa de las comunidades en tanto una porción de su propuesta normativa se incorporó a un instrumento especial con fuerza de ley, sin embargo, se cumplieron, en general, las condiciones requeridas para el agotamiento de la consulta previa.

Al respecto, la Corte encontró que el referido derecho se encontraba agotado, toda vez que la comunidad indígena solicitó al Gobierno Nacional elevar a categoría de ley el Mandato ATEA y, a partir de ello, se llevaron a cabo diferentes etapas de diálogo y concertación entre las autoridades del Gobierno Nacional y las comunidades indígenas que condujeron a la aprobación del texto del decreto acusado. En este proceso se respetó la propia voluntad y del ejercicio del derecho a la autonomía del CRIC, a través de sus representantes. Con todo, se garantizó el fin último de este mecanismo, porque el decreto cuestionado fue discutido, negociado y concertado con las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas que forman parte del CRIC.

Aunado a lo anterior, la Sala Plena también verificó que no se vulneró el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas del Cauca que no hacen parte del CRIC, ni de las comunidades indígenas ubicadas en otros departamentos del país, porque sus disposiciones no les generan una afectación directa, en la medida que se limitan a reconocer el mandato ATEA, como un instrumento de derecho propio de las comunidades indígenas que conforman el CRIC, así como las competencias que sus autoridades ejercen en virtud de ese mandato. No obstante, la Corte aclaró que esta decisión, no implica que de manera posterior, en casos concretos se puedan analizar eventuales afectaciones directas.

4. Salvamentos parciales de voto

Frente a la anterior decisión, salvaron parcialmente el voto los magistrados **Miguel Polo Rosero, Carlos Camargo Assis y Héctor Carvajal Londoño**.

El magistrado **Polo Rosero** aclaró y salvó parcialmente su voto, en este último punto de manera conjunta con el magistrado **Camargo Assis**.

De un lado, en su aclaración, el magistrado **Polo Rosero** manifestó su acuerdo con que el Decreto 1094 de 2024 no vulneró el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas que hacen parte del CRIC, de las comunidades indígenas del departamento del Cauca que no integran dicho consejo, ni de las comunidades indígenas ubicadas en otros departamentos del país. Sin embargo, explicó que, en el caso del CRIC, (i) era necesaria la consulta previa con las comunidades indígenas que lo conforman, y (ii) dicho requisito se satisfizo en el trámite de elaboración del decreto. En su criterio, esta normativa sí requería ser consultada con las comunidades indígenas que hacen parte del CRIC, porque su objeto es el de prever el mandato y las competencias que la Autoridad Territorial, Económica y Ambiental (ATEA) ejerce en sus territorios. Es decir, se trata de una medida legislativa que repercute de manera directa y específica sobre dichas comunidades, en particular sobre las normas y procedimientos que resultan aplicables en material territorial, económica y ambiental. Con todo, ese deber de consulta se satisfizo, porque las autoridades tradicionales de las comunidades que integran el CRIC participaron activamente en la construcción y definición de dicha normativa. Agregó que, con independencia de que el reconocimiento del mandato ATEA hubiera obedecido a la iniciativa de estas comunidades, las normas que lo desarrollan debían ser consultadas con ellas, en virtud de la evidente afectación directa que generaban sobre cosmovisión, costumbres y derecho propio.

De otro lado, **en su salvamento parcial, los magistrados Polo Rosero y Carlos Camargo** sostuvieron que los cargos de inconstitucionalidad formulados en

contra de la expresión *"las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los pueblos que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), donde se haya solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración, puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena o la protección y seguridad jurídica de dichos territorios"*, contenida en el artículo 3 del Decreto 1094 de 2024, eran aptos y, por lo tanto, la Corte debió emitir un pronunciamiento de fondo. En particular, destacaron que de esta expresión se deriva, objetivamente, que la ATEA puede ejercer sus competencias sobre tierras y territorios respecto de los cuales únicamente existe una solicitud de iniciación de alguno de los procedimientos administrativos señalados en ella, lo que podría afectar el derecho a la propiedad privada (art. 58 de la CP) y la autonomía de las entidades territoriales no indígenas (art. 287 de la CP), en la medida en que se trata de áreas respecto de las cuales los pueblos indígenas que integran el CRIC no poseen un título de propiedad colectiva, pese a que estén ocupadas o poseídas de manera ancestral y/o tradicional por dichas comunidades.

Sobre el particular, los magistrados advirtieron que la Corte debió adoptar una decisión de fondo y condicionar la constitucionalidad del apartado normativo demandado, en el entendido de que se aplica a los territorios y tierras sobre los cuales los pueblos indígenas que conforman el CRIC poseen un título de propiedad colectiva o aquellos sobre los cuales se haya expedido una resolución de reconocimiento y protección de la posesión del territorio ancestral y/o tradicional. Lo anterior, con fundamento en las siguientes razones:

La competencia de la ATEA, definida por los artículos 4 y 5 del Decreto 1094 de 2024, incluye el ejercicio de facultades relacionadas con los atributos del derecho de propiedad y con la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. Esto, en la medida en que, en virtud de dicha competencia, las autoridades de los territorios indígenas que conforman el CRIC están expresamente facultadas para *"ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, proteger, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio"*, así como para *"establece[r] libremente sus formas de gobierno propio, revitaliza[r], reglamenta[r], administra[r] y fortalece[r] el desarrollo económico, social, cultural y ambiental en su territorio ancestral y/o tradicional"*.

Las solicitudes a las que se refiere el apartado normativo demandado dan lugar a la apertura de procedimientos administrativos que prevén la adopción de medidas relacionadas con derechos de terceros³. Las controversias que puedan existir sobre el particular sólo quedarían zanjadas

³ Al respecto, los artículos 2.14.7.3.1 a 2.14.7.3.13, 2.14.7.6.1 a 2.14.7.6.19 y 2.14.20.3.1 a 2.14.20.3.5 del Decreto 1071 de 2015.

con el acto administrativo que le ponga fin al procedimiento respectivo, accediendo o no a la solicitud. Esto implica que, en los términos en los que está redactada la norma demandada, la ATEA puede ejercer prerrogativas del derecho de propiedad sobre territorios de terceras personas que, si bien se encuentran en tierras históricamente ocupadas por comunidades indígenas, aún no cuentan con una medida de formalización o, al menos, de protección a favor de estas últimas. Ello implica la afectación directa de al menos dos componentes esenciales del derecho de propiedad de otros, el goce y la disposición, los cuales han sido protegidos desde la sentencia C-189 de 2006.

Ahora bien, el Decreto 1094 de 2024 prevé que, “[e]n cuanto a terceros, las autoridades tradicionales se coordinarán con las autoridades públicas competentes para el ejercicio de sus competencias, conforme a los mecanismos que se establezcan para el efecto”⁴. Así mismo, que de conformidad con los artículos 2, 4 y 5 de la citada normativa, la ATEA “se coordinará con las entidades competentes”⁵. En este sentido, se prevé que, en un plazo de nueve (9) meses, “se concertará un protocolo de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las autoridades competentes en las materias respectivas y las autoridades de los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)”⁶.

Lo anterior implica que el ejercicio de la competencia de la ATEA en el ámbito territorial de las comunidades que hacen parte del CRIC no tendría inconvenientes, siempre que, como lo dispone el decreto, se garantice la debida coordinación con las autoridades públicas que ejercen competencias relacionadas con asuntos territoriales, económicos y ambientales en las entidades dentro de las que se ubican los territorios originarios de dichas comunidades. No obstante, persisten dos dificultades. De un lado, permitir el ejercicio de esa competencia sobre territorios que aún no cuentan con medidas de formalización o de protección a favor de las comunidades indígenas puede afectar los derechos de terceros (como se anotó previamente) y el ejercicio autónomo de las competencias de las entidades territoriales no indígenas (que garantiza el art. 287 de la Constitución), mientras concluyen los procedimientos administrativos correspondientes. De otro lado, el decreto no establece ninguna medida concreta de coordinación entre la ATEA y las autoridades administrativas, y deja su determinación a la adopción de un protocolo del que, a la fecha, no existe constancia, pese a que ya se cumplieron los nueve (9) meses previstos para el efecto.

Así las cosas, el deber de coordinación en los términos en los que está establecido, y la falta de una regulación concreta que determine la forma en la que dicha atribución se debe llevar a cabo, resultan insuficientes para

⁴ Decreto 1094 de 2024, artículo 4, parágrafo.

⁵ *Ibidem*, artículo 6.

⁶ *Ibidem*, artículo 6, parágrafo.

impedir que el ejercicio de las competencias territoriales, económicas y ambientales de la ATEA pueda afectar, tanto a la autonomía que las entidades territoriales no indígenas tienen para administrar estos mismos asuntos en los territorios que integran sus jurisdicciones, como el derecho a la propiedad de terceras personas. Precisamente, para evitar dichas afectaciones, para los magistrados **Miguel Polo Rosero** y **Carlos Camargo Assis**, era necesario condicionar el apartado normativo demandado, limitando su aplicación a los territorios y tierras sobre los cuales los pueblos indígenas que conforman el CRIC posean un título de propiedad colectiva o aquellos sobre los cuales se haya expedido una resolución de reconocimiento y protección de la posesión del territorio ancestral y/o tradicional. Solo de esta manera se tendría certeza de que la competencia de la ATEA no vulneraría dichas garantías constitucionales.

El magistrado **Carvajal Londoño** estimó que los cargos por desconocimiento de los artículos 58 (derechos de terceros-propiedad privada) y 287 (autonomía de las entidades territoriales no indígenas) de la Constitución, reunían los presupuestos para su análisis de fondo.

En términos generales, el magistrado Carvajal consideró que la demanda planteaba un problema constitucional relevante, puesto que el artículo 3 podría establecer una problemática respecto de las competencias que el decreto le atribuye a las autoridades indígenas, que podrían terminar por afectar el ejercicio del derecho de propiedad y las competencias de las entidades territoriales.

En efecto, el artículo 3 señala que la ATEA ejercerá competencia no solo en predios titulados, sino en aquellos en que exista una solicitud administrativa. Así, dispone que tiene competencia sobre las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos o comunidades indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, donde se haya: (i) solicitado la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación, estructuración; (ii) puesto en funcionamiento de la entidad territorial indígena; o (iii) adelantado la protección y seguridad jurídica de dichos territorios.

Por lo expuesto, tal y como se encuentra redactado el artículo 3, supone que las disposiciones del decreto serán aplicadas en territorios respecto de los cuales se formule cualquiera de las solicitudes allí enunciadas, sin que exista un título jurídico preciso y claramente delimitado. Con todo, al margen de un título específico de propiedad, las comunidades están habilitadas para ordenar, regular, preservar, cuidar, conservar, restaurar, disponer, aprovechar, vigilar, revitalizar y salvaguardar el territorio, los espacios de vida y el fortalecimiento del sistema económico propio y el buen vivir (art. 5 D.L. 1094 de 2024), lo que podría resultar problemático desde el punto de vista constitucional.

En tal sentido, haciendo uso del principio *pro actione*, para el magistrado Carvajal se debió analizar la problemática respecto de las competencias que el decreto le atribuye a las autoridades indígenas, que podrían terminar por afectar el ejercicio del derecho de propiedad y las competencias de las entidades territoriales.



Paola Andrea Meneses Mosquera
Vicepresidenta
Corte Constitucional de Colombia