

Bogotá, D. C., 26 de enero de 2026

Honorable Magistrado

CARLOS CAMARGO ASSIS

CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D

Expediente: RE-387

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”

Magistrado Ponente: Carlos Camargo Assis

Natalia Gutiérrez Jaramillo, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.220.876, domiciliada en Bogotá D.C., actuando en mi calidad de Presidente y representante legal del Consejo Gremial Nacional, identificado con el NIT 830.000.932-0, mediante este escrito, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 242.1 de la Constitución y 37 del Decreto 2067 de 1991, intervengo en el presente asunto para solicitar la **inexequibilidad** del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”.

El presente escrito se estructura en tres partes. En primer lugar, se reconstruyen los antecedentes fácticos y jurídicos del decreto legislativo *sub examine*, así como las razones expuestas por el Gobierno Nacional para declarar el estado de emergencia económica y social. En segundo lugar, se precisan las exigencias constitucionales y estatutarias que gobiernan los estados de excepción; en particular, el estado de emergencia económica y social. Finalmente, se examina el decreto objeto de control a la luz de dichas exigencias –*en particular de las exigencias formales y de los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia*–, para demostrar por qué, en el caso concreto, no se satisfacen.

Como síntesis de mi intervención, está se enfocará en demostrar que el Decreto 1390 de 2025 **(i)** no satisface exigencias **formales** (firma válida de todos los ministros competentes), y **(ii)** no cumple los presupuestos **fáctico, valorativo y de suficiencia**, al fundarse en circunstancias **estructurales, previsibles o atribuibles a la gestión ordinaria del Estado**, impropias del estándar estricto del artículo 215 de la Constitución.

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de diciembre de 2025, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1390 de 2025, mediante el cual: (i) declaró el Estado de Emergencia Económica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario; (ii) anunció que ejercerá las funciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) y que adoptará todas las disposiciones para conjurar la crisis; (iii) anunció que adoptará todas las medidas necesarias destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, incluidas las operaciones presupuestales para llevarlas a cabo; y (iv) convocó al Congreso de la República, el décimo día siguiente al vencimiento del cese del Estado de Emergencia, para que ejerza control político sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias.
2. El decreto motiva estas decisiones en las siguientes razones:
 - (i) Presupuesto fáctico. El Decreto señala que la Nación es incapaz de garantizar el disfrute de algunos derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales, “debido a una situación fiscal que adquirió el carácter de grave, por la ocurrencia de varios hechos económicos sobrevinientes y concurrentes que afectan de manera extraordinaria la situación actual de las finanzas de la nación”.
 - (ii) De acuerdo con el Decreto, los hechos sobrevinientes son: 1) la obligatoriedad de cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional, relacionado con la UPC de salud; 2) la garantía de la seguridad ciudadana, dadas las recientes alteraciones de orden público y la necesidad de protección de líderes sociales y candidatos a las elecciones; 3) la no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales de 2025 y 2026; 4) desastres naturales causados por la ola invernal; 5) sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago; 6) obligaciones atrasadas de origen legal y contractual adquiridas antes del presente gobierno; 7) agotamiento de alternativas de endeudamiento (dada la regla fiscal) y de medidas unilaterales del Gobierno de los Estados Unidos; y 8) restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.
 - (iii) Presupuesto valorativo. Como presupuesto valorativo, el Decreto invoca la crisis sistémica mundial postpandemia, el crecimiento inercial y sostenido del gasto y que los ingresos corrientes tributarios no han crecido en la misma proporción.
 - (iv) Presupuesto de suficiencia. Para fundamentar este requisito, el Decreto indica que el Gobierno Nacional ha adoptado medidas de contención del gasto mediante reducciones y aplazamientos presupuestales, y que el Gobierno Nacional presentó dos proyectos de ley de financiamiento que no fueron aprobados por el Congreso de la República. Esto es lo que motiva la declaratoria del Estado de Emergencia Económica. El Decreto señala que no resulta posible resolver el problema fiscal que los supuestos hechos sobrevivientes crean, sin contar con el Congreso de la República. Como el Congreso

no ha aprobado las propuestas del Gobierno Nacional, entonces, este debe acudir a la Emergencia Económica.

II. EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES PARA LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL

3. Los estados de excepción son regímenes jurídicos transitorios y extraordinarios, previstos para enfrentar “situaciones graves y anormales que no pueden ser conjuradas por el Gobierno nacional a partir de sus competencias ordinarias”¹. En estas circunstancias, la Constitución faculta al presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, declare el estado de excepción. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “se trata de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa, pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho”².
4. Ahora bien, la declaratoria del estado de excepción supone, de manera inevitable, una afectación temporal a los principios de democracia y de separación de poderes, en la medida en que altera la distribución ordinaria de competencias entre las ramas del poder público³. De allí que la facultad del presidente de declarar un estado de excepción sea *reglada, excepcional y limitada*⁴, y que su activación solo resulte constitucionalmente admisible como recurso excepcional y de *última ratio*; esto es, cuando concurren situaciones de necesidad jurídica, social y política que no puedan ser razonablemente afrontadas mediante los mecanismos ordinarios del estado de derecho⁵.
5. Al respecto, los artículos 212 a 215 de la Constitución, en armonía con los artículos 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con la LEEE, conforman un sistema normativo integral orientado a limitar la procedencia, el alcance material y la duración de los poderes excepcionales, y a someter su ejercicio a controles políticos y jurídicos rigurosos.
6. En concreto, el artículo 215 de la Constitución contiene una regulación precisa y detallada del estado de emergencia económica y social que, junto con los tratados internacionales de derechos humanos integrantes del bloque de constitucionalidad y las disposiciones de la LEEE, conforman el parámetro de control de los decretos legislativos dictados al amparo del estado de emergencia.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2020.

² Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992.

⁴ Corte Constitucional, sentencias C-378 de 2020 y C-383 de 2023.

⁵ Cfr. Entre otras, Corte Constitucional, sentencias C-383 de 2023, C-145 de 2020, C-307 de 2020, C-122 de 1997.

7. Con fundamento en estas normas, la Corte ha decantado y sistematizado los elementos específicos que debe examinar cuando revisa la constitucionalidad tanto del decreto matriz o declaratorio, así como de los decretos de desarrollo. Estos elementos se clasifican en: (i) requisitos formales; (ii) requisitos materiales; y (iii) otras prohibiciones constitucionales.

(i) Requisitos formales

8. Los requisitos formales son los siguientes: tener (a) la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; (b) una motivación explícita, que describa los hechos que dan lugar a la declaratoria de estado de excepción, que exponga las razones por las cuales tales hechos perturban o amenazan perturbar en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico, o constituyen grave calamidad pública, y la insuficiencia de las herramientas normativas ordinarias para responder a la crisis; (c) una delimitación temporal; (d) una delimitación territorial; (e) la convocatoria al Congreso de la República, en caso de que no estuviese reunido, para los diez (10) días siguientes al vencimiento del cese del estado de emergencia, para que despliegue su control político sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Gobierno Nacional; y (f) la comunicación a los secretarios generales de la OEA y de la ONU.

(ii) Requisitos materiales

9. Por su parte, los requisitos materiales de la declaratoria de estado de emergencia económica y social consisten en verificar: (i) la ocurrencia de hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los que dan lugar a las declaratorias de guerra exterior o conmoción interior; (ii) que tales hechos perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; y, finalmente, (iii) que no puedan ser conjurados con los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha evaluado estos requisitos mediante la verificación de tres presupuestos: (i) *fáctico*, (ii) *valorativo* y (iii) de *suficiencia*.
10. El *presupuesto fáctico* consiste en verificar que los hechos invocados como fundamento de la declaratoria (i) sean reales, (ii) distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 superiores, y además sean (iii) sobrevinientes y extraordinarios. El examen de estas características determina que el presupuesto fáctico incorpore tres juicios: de realidad, de identidad y de sobrevivencia⁶. La Corte ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de declaratorias de

⁶ En el *juicio de realidad* se evalúa si los hechos que motivan la declaratoria del estado de emergencia efectivamente ocurrieron o existe evidencia científica que acredite que su ocurrencia es altamente probable. Debe descartarse que el uso de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 215 de la Constitución se sustente en hechos supuestos o

emergencia con las que se busca responder al agravamiento de situaciones de carácter crónico o estructural. Al respecto, ha sostenido que no se cumple con el requisito de sobreviniencia cuando las problemáticas que se invocan no han surgido de manera repentina y son ampliamente conocidas. De ahí que la respuesta a dichos problemas debía buscarse por medio de mecanismos ordinarios y en las instancias democráticas y participativas⁷.

11. En el *presupuesto valorativo* se constata si la calificación efectuada por el Presidente de la República sobre los hechos identificados y sus consecuencias, efectivamente responde a la de hechos que perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico y social. De manera que, la tarea de la Corte Constitucional consiste en evaluar si el jefe de gobierno incurrió en arbitrariedad o en un error manifiesto de apreciación sobre la inminencia y la gravedad de la perturbación o de la amenaza invocada como fundamento del estado de emergencia. En relación con la inminencia, la jurisprudencia precisa que para que se cumpla este requisito se debe tratar de un riesgo efectivo que puede materializarse en cualquier momento. De otro lado, en lo que concierne a la gravedad, la tarea de la Corte también consiste en estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto al valorar la gravedad de la situación.
12. Finalmente, el *presupuesto de suficiencia* verifica si son necesarias las facultades extraordinarias o si, por el contrario, la situación identificada puede enfrentarse con los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Presidente de la República. Para tal efecto, la Corte evalúa tres factores: (i) la existencia de mecanismos ordinarios; (ii) si estos fueron utilizados por el Estado; y (iii) la insuficiencia o falta de idoneidad de esas medidas para superar la crisis.
13. Según la Corte, el propósito de este requisito es “que los estados de excepción funjan como último recurso al cual se puede acudir o se limite a situaciones extremas, ya que representan

hipotéticos. Por su parte, el *juicio de identidad* se orienta a establecer que los hechos que sustentan la declaratoria del estado de emergencia sean distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Carta. Finalmente, en el *juicio de sobreviniencia* se examina que los hechos invocados como fundamento de la declaratoria del estado de emergencia tengan carácter sobreviniente y extraordinario. Ahora bien, conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional, los hechos son sobrevinientes cuando son *imprevisibles, repentinos e inesperados*, por oposición a problemáticas de carácter crónico o estructural o fenómenos cíclicos o recurrentes. (Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023).

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2010. En esta oportunidad, la Corte tuvo en cuenta en el análisis realizado la siguiente premisa: “la sentencia C-122 de 1997 resaltó también que la democracia no es ajena a la agudización de los problemas de orden social dado que el Congreso es el foro natural para discutir y resolver situaciones críticas. Además, indicó que la agudización de los problemas estructurales puede presentarse como perturbadora del orden social, caso en el cual la Corte debe entrar a examinar si los hechos pueden ser enfrentados con el ejercicio de las competencias ordinarias y si resultan suficientes”. Esta sentencia fue reiterada por la C-383 de 2023, por medio de la cual la Corte precisó que “[e]n democracia, el primer órgano llamado a responder de manera efectiva y decidida a la crisis humanitaria de carácter estructural que afronta el departamento de La Guajira, y a su agravamiento como consecuencia de la crisis climática, es el Congreso de la República, pues es el foro natural, por excelencia, para conjurar problemáticas estructurales o su agudización”.

un instrumento que reduce el ámbito de la democracia y las libertades, además, porque los órganos del Estado y las autoridades competentes tienen el deber primario de gobernar dentro de la normalidad y con las herramientas a su disposición, que no son pocas, y cuya utilización diligente y eficiente puede tener la virtualidad de enfrentar eventos críticos y agudos, ya sea en un sentido preventivo o correctivo”⁸.

(iii) Otras prohibiciones constitucionales

14. Además de las anteriores exigencias, durante la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse: (i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales; (ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos; (iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; (iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Asimismo, (v) las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional deben cumplir con los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación.

III. EN EL CASO *SUB EXAMINE* NO SE CUMPLEN LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES PARA LA DECLARATORIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

15. A continuación, se demostrará que el decreto legislativo *sub examine* no satisface las exigencias constitucionales, legales y jurisprudenciales que condicionan de manera estricta la declaratoria del estado de emergencia económica y social. En particular, se evidenciará que ninguna de las circunstancias en las que se funda la declaratoria de emergencia presenta el carácter de sobreviniente exigido por la Constitución. Asimismo, se demostrará que el Presidente de la República incurrió en vicios sustanciales en la valoración de los hechos invocados como fundamento de la declaratoria, al calificarlos de manera arbitraria y errónea en cuanto a su supuesta sobrevinencia, gravedad e inminencia, y al desconocer la existencia

⁸ Cfr. Entre muchas otras, Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado varios criterios que orientan la verificación del presupuesto de suficiencia. *Primero*, se trata de una evaluación global de los mecanismos frente a la situación de emergencia y no una valoración particular de cada uno de los mecanismos con respecto a las medidas anunciadas. *Segundo*, la eficacia no puede primar sobre la subsidiariedad de las medidas de estado de excepción. *Tercero*, la evaluación de esos mecanismos depende del contexto y de la experiencia acumulada del Estado con respecto a la situación específica. *Cuarto*, aunque se reconoce un importante margen de valoración al Presidente de la República sobre la suficiencia de los mecanismos ordinarios, el ejercicio de esta competencia debe sujetarse al marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción. *Quinto*, el examen se hace más estricto en los casos en los que el Gobierno concurre, por acción u omisión, en las circunstancias que llevaron a la situación de emergencia.

y suficiencia de los mecanismos ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico para enfrentar las dificultades estructurales alegadas.

A. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS FORMALES

16. El decreto legislativo *sub examine* no satisface la totalidad de los requisitos formales previstos por la Constitución y la LEEE para su expedición. Esto es así, por cuanto una de las personas que suscribió el decreto carecía de la competencia constitucional y legal necesaria para hacerlo, al no encontrarse válidamente investida del empleo de Ministro del Despacho al momento de su firma.
17. En efecto, el decreto fue suscrito, entre otros, por la doctora Irene Vélez Torres, quien actuaba como Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en condición de *encargada*. Dicho encargo tuvo origen en el Decreto 877 del 5 de agosto de 2025⁹, expedido tras la renuncia de la titular del despacho.
18. De conformidad con el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 1 de la Ley 1960 de 2019, el encargo, en caso de vacancia definitiva, tiene una duración inicial de hasta tres (3) meses, prorrogable por un único período adicional de hasta tres (3) meses, vencidos los cuales el empleo debe ser provisto en forma definitiva. Esta regulación no solo confirma el carácter excepcional y estrictamente transitorio del encargo, sino que delimita de manera precisa su vigencia temporal y condiciona su eventual extensión a la adopción de un acto expreso de prórroga por parte de la autoridad nominadora.
19. Conforme a esta regulación, conviene precisar, el encargo no se presume prorrogado, ni su vigencia se extiende automáticamente por el solo ejercicio fáctico de las funciones. Por el contrario, agotado el término inicial, la subsistencia válida del encargo y, con ella, la competencia funcional para ejercer el empleo, depende de la existencia de un acto administrativo expreso que prorrogue su duración dentro de los márgenes legales. En otras palabras, la prórroga del encargo no opera de pleno derecho, sino que constituye una decisión reglada que debe ser formalizada mediante el correspondiente acto administrativo.
20. Este entendimiento se encuentra plenamente alineado con los principios de legalidad y competencia administrativa, previstos, entre otros, en el artículo 121 de la Constitución Política, conforme a los cuales los servidores públicos solo pueden ejercer las funciones que les han sido atribuidas de manera expresa por la Constitución, la ley o el reglamento. Entre otras, porque la competencia administrativa, en cuanto elemento esencial de la validez de los actos estatales, es de carácter expreso y reglado, no presunto. Por ello, la permanencia fáctica

⁹ Disponible en el siguiente enlace: <https://img.lalr.co/cms/2025/08/05181325/DECRETO-0877-DEL-5-DE-AGOSTO-DE-2025.pdf>.

en el ejercicio de un empleo no supe la ausencia de un título jurídico válido ni puede sanear un déficit de competencia.

21. Así las cosas, dado que el encargo de la doctora Irene Vélez Torres inició el 5 de agosto de 2025, es claro que su término inicial de tres (3) meses se extendía, como máximo, hasta el 5 de noviembre de 2025. A partir de esa fecha, la continuidad válida del encargo exigía, de manera ineludible, la expedición de un acto administrativo expreso de prórroga por parte de la autoridad nominadora, esto es, del Presidente de la República, dentro de los márgenes temporales previstos por la ley.
22. No obstante, en el presente caso no obra prueba alguna de la expedición de un acto administrativo que haya prorrogado el encargo conferido a la doctora Irene Vélez Torres con posterioridad al vencimiento del término inicial. En ausencia de dicho acto, debe concluirse que, para la fecha de expedición y suscripción del decreto legislativo *sub examine*, la funcionaria no se encontraba jurídicamente investida de la condición de Ministra del Despacho, ni en propiedad ni en virtud de un encargo válido. En consecuencia, carecía de la competencia constitucional y legal necesaria para suscribir un decreto legislativo dictado en ejercicio de poderes excepcionales.
23. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha precisado que “la suscripción del decreto declaratorio y de aquellos adoptados con ocasión de su procedimiento por parte de todos los ministros del despacho es un deber ineludible que, en sí mismo considerado, limita el ejercicio discrecional de las atribuciones conferidas al [p]residente”¹⁰. Entre otras razones, porque de acuerdo con el artículo 214.5 de la Constitución, tanto el presidente como los ministros “serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de [sus] facultades”¹¹. Además, conforme a la jurisprudencia constitucional, esta exigencia se justifica por la necesidad de “contrarrestar el déficit de deliberación democrática que caracteriza la expedición de los decretos legislativos, al tiempo que evitar la consolidación de facultades omnímodas en cabeza del [p]residente”¹². De allí que todos los decretos legislativos deban ser firmados por el

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-256 de 2020.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992. «El ingreso a la anormalidad en el orden constitucional debe venir precedido de una específica declaración que suscribe el Presidente y los Ministros y en la que se expresa la correspondiente situación de anormalidad (guerra exterior, conmoción interior o emergencia). Este **principio de formalidad** cumple variados propósitos: 1) notificar a la **población** la situación de anormalidad y la consiguiente entrada en vigor en el territorio nacional o en parte de él, de un régimen de excepción; 2) expresar la verificación de una situación de anormalidad contemplada como **presupuesto habilitante** para que el Gobierno pueda, en las condiciones y en los términos de la constitución, ejercer la función legislativa y expedir **decretos legislativos**; 3) dar curso a los controles de tipo jurídico y político sobre el Gobierno por parte de las restantes ramas del poder público». (Énfasis propio).

presidente de la República y todos los ministros del despacho, en ejercicio de su competencia constitucional y legal. Lo contrario, que es lo que ocurre en el caso *sub examine*, impone declarar la inexequibilidad del Decreto por vicios de forma.

B. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO FÁCTICO

24. A la luz de las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, ninguno de los eventos presentados por el Gobierno Nacional satisface la condición de ser un “hecho sobreviniente”. Para efectos metodológicos, a continuación, se abordarán, de manera separada, cada una de estas circunstancias.

(1) La obligatoriedad de cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud

25. El Gobierno Nacional invoca como primer fundamento de la declaratoria de emergencia económica la necesidad urgente de obtener recursos fiscales adicionales para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en materia de suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), particularmente la equiparación de la prima del régimen subsidiado al 95 % de la del régimen contributivo a partir de 2026. Según los considerandos del decreto, esta exigencia, que deriva del Auto 2049 de 2025, habría generado una contingencia fiscal inmediata, estimada en aproximadamente \$3,3 billones, que justificaría el uso de facultades legislativas excepcionales.
26. A diferencia de lo que sostiene el Gobierno, esta circunstancia no configura un hecho sobreviniente ni extraordinario que habilite la declaratoria de una emergencia económica, por las siguientes razones.
27. *Primero, una orden judicial no constituye, por sí misma, un hecho sobreviniente ni extraordinario.* Que una carga sea exigible por virtud de una orden judicial, incluso cuando su cumplimiento tenga impacto fiscal, no la convierte, por ese solo hecho, en un evento extraordinario o imprevisible en los términos del artículo 215 de la Constitución. Lo que el Ejecutivo presenta como “hecho” es, en realidad, una regla de cumplimiento obligatorio cuyo origen está en el funcionamiento regular del estado de derecho, en el que las decisiones judiciales son vinculantes y su acatamiento no puede tratarse como una contingencia externa o accidental, sino como parte del marco ordinario de las obligaciones estatales. En consecuencia, aceptar el planteamiento propuesto por el Gobierno Nacional, esto es, presentar como un hecho sobreviniente e imprevisible una obligación judicial estructural, reiterada y de obligatorio cumplimiento, cuyo origen se remonta a la sentencia T-760 de 2008, conduciría a una consecuencia constitucionalmente inadmisibles, según la cual basta con incumplir o postergar la ejecución de una orden judicial para que el momento del ajuste se transforme

artificialmente en una “emergencia”, habilitando el uso de poderes excepcionales. Esto no solo vaciaría de contenido el requisito de sobreviniencia, sino que convertiría el incumplimiento estatal en fuente legítima del estado de excepción, subvirtiendo la lógica del control judicial, desnaturalizando la función de los estados de excepción y erosionando gravemente el principio de supremacía constitucional.

28. *Segundo, en todo caso, el Auto 2049 de 2025 no introduce una carga normativa nueva ni altera de manera imprevisible el marco de obligaciones del Estado en materia de financiación del sistema de salud.* Por el contrario, se inscribe en una línea continua de seguimiento judicial, en la que la Corte Constitucional ha venido constatando, durante más de quince años, fallas persistentes en la suficiencia de la UPC y en la garantía efectiva del derecho fundamental a la salud. En ese sentido, no puede sostenerse, sin desnaturalizar el concepto mismo de sobreviniencia, que una orden dictada en el marco de un proceso estructural de seguimiento, precedida por múltiples autos y advertencias, constituya un evento extraordinario habilitante para declarar un estado de excepción. Al respecto, insistimos en que los poderes derivados de los estados de excepción no se pueden activar por la reiteración del incumplimiento del Gobierno Nacional respecto de las órdenes que impartió hace más de 15 años, sino por la aparición de hechos nuevos, imprevisibles y externos al curso ordinario de la acción estatal; circunstancias que claramente no concurren en este caso.
29. Sobre este particular, es importante destacar que la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, mediante el Auto 2049 de 2025, declaró el incumplimiento general de la suficiencia de la UPC, abrió un incidente de desacato y ordenó, como medida transitoria, la equiparación de la UPC del régimen subsidiado al 95 % de la del régimen contributivo mientras no se acreditara técnicamente su suficiencia. Esto no constituye un supuesto sobreviniente, imprevisible ni extraordinario, pues, insistimos, constituye una reiteración de las decisiones judiciales que recogen un diagnóstico estructural que ha sido reiterado desde la sentencia T-760 de 2008 y desarrollado en numerosos autos de seguimiento.
30. Es más, la propia motivación del decreto reconoce esta circunstancia al referirse expresamente al Auto 2049 de 2025 y a la trayectoria jurisprudencial que lo precede. Esta admisión resulta particularmente relevante, pues da cuenta de que el Gobierno no solo conocía la existencia del problema, sino que era plenamente consciente de su carácter estructural, prolongado y jurídicamente exigible. Esto, por lo demás, evidencia una falla persistente en la planeación, programación y priorización del gasto público en salud, por parte del Gobierno Nacional.
31. *Tercero, en el Auto 007 de 2025 se habían establecido condiciones de insuficiencia de la UPC en los términos definidos por el Ministerio de Salud, alertando sobre la precariedad de la financiación del sistema desde comienzos de ese año.* Estas advertencias, provenientes tanto de la Corte Constitucional como de los órganos técnicos del propio sector, refuerzan la

conclusión de que el impacto fiscal asociado a la equiparación de la UPC era previsible y conocido con antelación suficiente. Resulta particularmente problemático, desde el punto de vista constitucional, que el Ejecutivo pretenda ahora presentar como contingencia excepcional los efectos fiscales de una corrección que es consecuencia directa de decisiones previas del propio Ministerio de Salud en el cálculo y actualización de la UPC. La caída en el nivel de equiparación tras la actualización del plan de beneficios no fue un fenómeno externo y desconocido, sino el resultado de la política pública adoptada; lo que excluye, por definición, cualquier carácter de imprevisibilidad. En este punto, vale la pena destacar que la emergencia económica no está prevista para suplir déficits de financiación asociados al cumplimiento tardío de deberes permanentes del Estado, ni para corregir desbalances estructurales entre gasto y recursos que debieron ser anticipados en los instrumentos ordinarios de planeación fiscal.

32. En suma, la obligación de equiparar la UPC del régimen subsidiado no satisface el estándar constitucional de sobrevivencia. Entre otras razones, porque se trata de una falla estructural de larga data, ampliamente diagnosticada y sometida a seguimiento judicial, cuya corrección era jurídicamente exigible con anterioridad a la declaratoria de emergencia. Además, la reiteración del incumplimiento por parte de la Corte Constitucional no transforma una obligación conocida en un hecho nuevo ni extraordinario. Por la misma razón, tampoco se supera el juicio de subsidiariedad. La atención de esta obligación puede y debe canalizarse por los mecanismos ordinarios; en particular, la programación presupuestal, la priorización del gasto y las herramientas regulares de política fiscal, sin que se haya demostrado que la obtención de los recursos requeridos exija, de manera indispensable, el ejercicio de facultades legislativas excepcionales. Finalmente, en la medida en que no se acredita un hecho sobreviniente que habilite la declaratoria, la eventual utilización del estado de emergencia para adoptar medidas tributarias destinadas a financiar una obligación previamente ordenada por la Corte es manifiestamente inconstitucional, en tanto no satisface las exigencias de conexidad directa y de finalidad propias del control reforzado de los decretos legislativos.

(2) La garantía de la seguridad ciudadana dadas las recientes alteraciones de orden público y la necesidad de protección de líderes sociales y candidatos a las elecciones

33. El Gobierno Nacional invoca como segunda circunstancia habilitante de la declaratoria de emergencia económica el deterioro de las condiciones de seguridad nacional, reflejado, según el decreto, en alteraciones graves del orden público, ataques armados en distintos departamentos, un paro armado de alcance nacional y el incremento de los riesgos contra líderes sociales, funcionarios y candidatos en el marco del proceso electoral. A partir de estos elementos, el Ejecutivo sostiene que la capacidad ordinaria de respuesta del Estado se habría visto desbordada, lo que exigiría la asignación inmediata de recursos adicionales por

aproximadamente \$3,7 billones –\$1 billón para la Unidad Nacional de Protección y \$2,7 billones para la Fuerza Pública– y, con ello, el recurso a facultades legislativas excepcionales. Esta circunstancia tampoco configura un hecho sobreviniente que habilite la declaratoria de una emergencia económica, por las razones que se exponen a continuación.

34. *Primero, las afectaciones al orden público corresponden a problemáticas estructurales y crónicas y la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el estado de emergencia no puede utilizarse como un instrumento para corregir fallas históricas de planeación, ejecución o coordinación interinstitucional, ni para sustituir el ejercicio regular de las competencias de las autoridades en materia de seguridad y orden público.* En concreto, mediante la reciente sentencia C-148 de 2025, por medio de la cual declaró la inexequibilidad parcial del Decreto 62 de 2020, “[p]or el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, la Corte Constitucional señaló lo siguiente: **“en el estado de conmoción interior, al igual que en los de emergencia económica, ecológica y social, no está permitido la utilización expansiva de los poderes excepcionales para resolver problemas crónicos o estructurales. Tales problemas deben ser solucionados por las autoridades mediante los mecanismos ordinarios, y no mediante los estados de excepción”**.
35. Así, desde una perspectiva constitucional, el primer déficit del argumento del Gobierno Nacional radica en la ausencia de sobreviniencia. Las afectaciones a la seguridad, la movilidad, la infraestructura estratégica y las cadenas logísticas que se describen en el decreto no corresponden a un evento imprevisible, sobreviniente o extraordinario, sino a fenómenos de carácter crónico, ampliamente diagnosticados, advertidos y documentados por múltiples instancias institucionales. En otras palabras, se trata de riesgos estructurales asociados a dinámicas territoriales de violencia que han persistido durante años y que han sido objeto de planes sectoriales, políticas públicas y pronunciamientos reiterados de las autoridades competentes.
36. Los datos disponibles para 2025 confirman esta lectura. Las cifras reportadas por OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), la Defensoría del Pueblo y distintos medios de comunicación dan cuenta de un agravamiento de fenómenos estructurales y crónicos (p. ej. desplazamientos masivos, confinamientos prolongados y combates en múltiples departamentos). Según los reportes, estos fenómenos se encuentran concentrados en zonas históricas de conflicto como el Pacífico y el Catatumbo. En concreto, OCCHA reporta que entre enero y agosto de 2025 se presentaron 79.500 desplazados masivos; esto es, más del 94% en comparación con el 2024; asimismo, 137.600 confinados, de los cuales 122.000 tienen restricciones. Estas son “*tendencias acumuladas*” en zonas históricas de conflicto (Pacífico, Catatumbo, etc.)¹³. Por su parte, la Defensoría del Pueblo advierte de 82.819 desplazados

¹³ Cfr. [\[unocha.org\]](https://unocha.org)

y 50.713 confinados en el primer semestre; y El Tiempo detalla 458 combates en 25 departamentos¹⁴. Estas tendencias acumuladas acreditan un deterioro persistente del orden público, pero no describen un episodio imprevisto y sobreveniente, sino la continuidad e intensificación de dinámicas ya conocidas.

37. Además, este deterioro de las condiciones de seguridad se viene advirtiendo por diversos actores de la sociedad civil. En marzo del 2025, el Comité Internacional de la Cruz Roja, autoridad internacional en materia de conflictos armados, “advirtió, nuevamente, sobre el agravamiento del conflicto armado desde la firma del acuerdo de paz con las Farc. La principal causa es la reorganización de grupos armados ilegales”¹⁵. Al respecto el CICR en su informe hizo un llamado al Gobierno Nacional para tomar medidas que respondan al “rápido deterioro de la situación humanitaria como resultado de la intensificación de los conflictos armados en el país”¹⁶. Señaló el CICR, en su momento, que las condiciones para el 2025 podrían empeorar, al respecto Patrick Hamilton, Jefe de la Delegación del CICR en Colombia dijo que “lastimosamente, el 2025 no presenta un panorama alentador, y nos preocupa cómo el aumento de las hostilidades sigue afectando a la población civil”.
38. En ese mismo sentido, desde el sector privado y productivo, el Consejo Gremial Nacional desde el 2024 viene realizando importantes llamados al gobierno para garantizar las condiciones de seguridad y orden público en el país, alrededor de 17 comunicados de prensa ha emitido esta entidad, alertando de la gravedad de los hechos y la necesidad que se adopten medidas efectivas que respondan a la necesidad de proteger las libertades y derechos de los colombianos¹⁷. Al respecto, para brindar ilustración, el entonces Presidente del Consejo Gremial, Camilo Sánchez, al publicar el informe del observatorio de seguridad, en abril del 2025 dijo que “el país está pasando por un momento crítico en materia de seguridad y si nos descuidamos perderemos lo que nos costó por años recuperar. Los empresarios hablamos con hechos y técnica, por eso, desde el Consejo Gremial publicamos cada dos meses el informe de seguridad de Colombia. La última publicación es con corte a 31 de enero, pero si seguimos como vamos, prevemos que las cifras serán aún más preocupantes en el próximo”. En ese mismo sentido, advirtió sobre los efectos de la inseguridad en las condiciones económicas del país al señalar que “la seguridad constituye un bien público esencial y su deterioro repercute directamente sobre la actividad empresarial, la generación de empleo, la confianza de los inversionistas y la capacidad de las instituciones para garantizar la libre empresa y la propiedad privada”.

¹⁴ Cfr. [elcolombiano.com], [eltiempo.com]

¹⁵ <https://verdadabierta.com/el-deterioro-de-la-seguridad-en-colombia-alcanzo-su-punto-mas-critico-en-los-ultimos-ocho-anos/>

¹⁶ CICR <https://www.icrc.org/sites/default/files/2025-03/Balance%20Humanitario%20versión%20digital%202025.pdf>

¹⁷ Cfr. Consejo Gremial Nacional, comunicados de prensa <https://cgn.org.co/comunicados-de-prensa/>

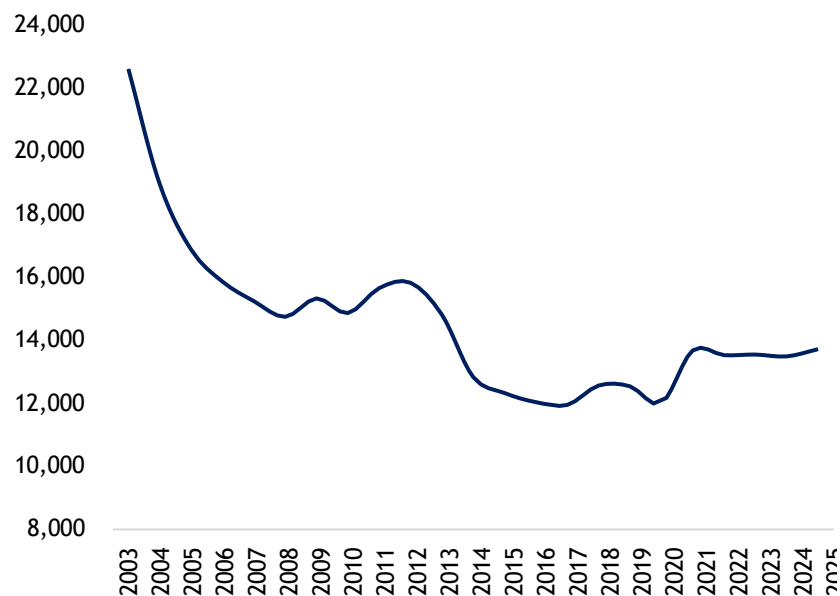
39. Además, en agosto de 2024, Centros de Pensamiento, como el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), relacionaron el aumento de la violencia con las políticas implementadas en materia de paz, al respecto señalaron que “la política de Paz Total ha permitido que los grupos criminales ganen reconocimiento político y construyan legitimidad mientras se fortalecen en capacidades militares y presencia territorial, ejerciendo diversas formas de gobernanza criminal. Este fenómeno ha exacerbado la situación de inseguridad en Colombia, afectando gravemente a la población civil”. También señalaron que “se observa un incremento en delitos graves como extorsiones, secuestros, confinamientos, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, los cuales hacen parte de repertorios de violencia para ejercer gobernanza criminal, así como un incremento en las economías ilícitas, lo que refleja la falta de resultados concretos en las políticas de seguridad del Gobierno”¹⁸. En este informe, el Instituto eleva una serie de recomendaciones al Gobierno para poder avanzar en la consecución de la paz pero sin poner en riesgo la seguridad.
40. Finalmente, el Institute for Economics & Peace en su publicación del Índice de Paz Global, ubicó a Colombia como el país más peligroso de Sudamérica, tras registrar un aumento en los indicadores de violencia interna en el 2024¹⁹. Y, en noviembre de 2025, La Red PRO hizo un llamado ante el incremento de violencia y el fortalecimiento del crimen organizado en diversas regiones del país, señalando los efectos que esto tiene sobre la economía, las comunidades y la estabilidad democrática²⁰.
41. Ahora bien, estas consideraciones se encuentran reforzadas por la información oficial producida por el propio Ministerio de Defensa. Por un lado, los datos consolidados sobre homicidios intencionales (presentados en la Gráfica 1, *infra*) correspondiente al período enero–octubre, no evidencian un aumento imprevisible en los niveles de violencia que permita afirmar la existencia de una perturbación extraordinaria del orden público. Por el contrario, las cifras muestran una tendencia persistente, con oscilaciones propias de un fenómeno estructural, pero sin picos excepcionales ni máximos históricos que respalden la tesis de una crisis sobreviniente.

Gráfico 1. Casos de homicidio intencional (enero a diciembre)

¹⁸ ICP <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2024/08/La-politica-de-Paz-Total-y-el-recrudescimiento-de-la-violencia-en-Colombia.pdf>

¹⁹ La República <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-es-segundo-pais-menos-pacifico-en-america-latina-en-el-indice-de-paz-mundial-4238923>

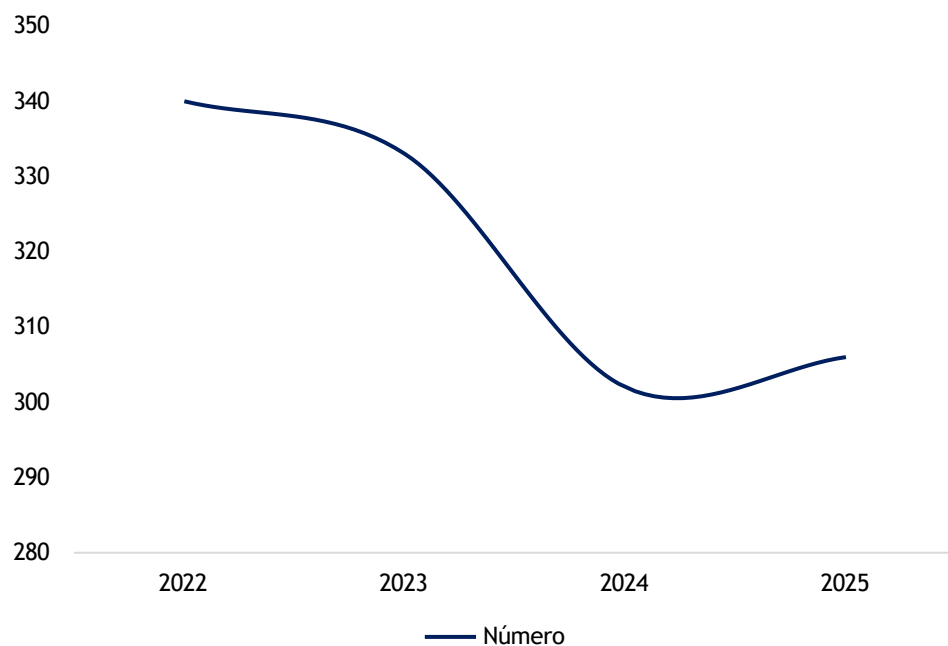
²⁰ Forbes <https://forbes.co/2025/04/14/red-forbes/la-seguridad-esta-en-peligro>



Fuente: Ministerio de Defensa

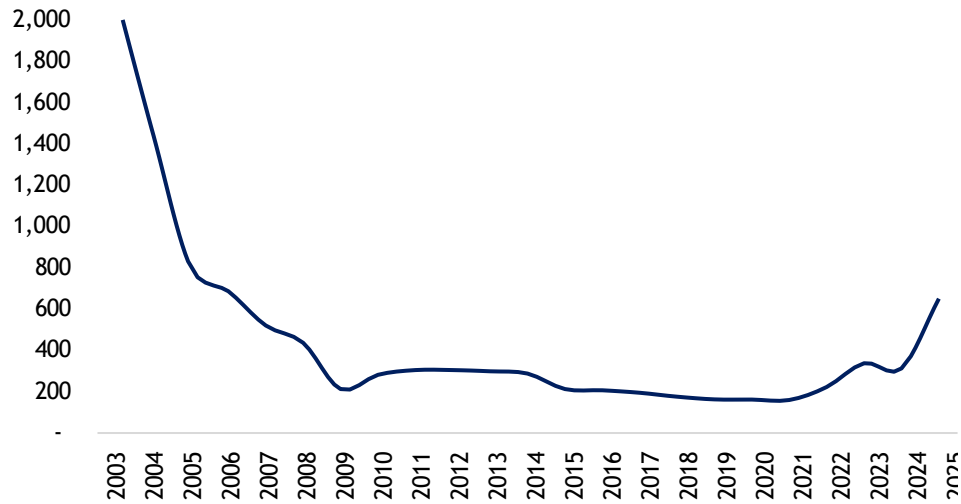
42. Lo mismo sucede con los casos de víctimas de masacres, secuestros y asesinatos de miembros de la fuerza pública, tal como se muestra a continuación:

Gráfico 2. Número de víctimas de masacres (enero a diciembre)



Fuente: Ministerio de Defensa

Gráfico 3. Número de víctimas de secuestro (enero a diciembre)



Fuente: Ministerio de Defensa

43. Como se observa, en los anteriores indicadores no se identifica un cambio significativo e imprevisible en las condiciones de seguridad registradas en el país a pesar de evidenciar un deterioro en algunos registros. Tampoco se encuentran casos en los que estos delitos se encuentren en máximos históricos, con lo cual, un escenario de emergencia económica en materia de seguridad no se ve respaldado en las estadísticas oficiales. Por lo anterior, y a falta de evidencia clara en las cifras publicadas por el Ministerio de Defensa, no se concluye un hecho sobreveniente que justifique la emergencia decretada por el Gobierno Nacional.
44. *Segundo, el deterioro de la seguridad no obedece a una falta sobreveniente de recursos, sino a problemas de eficiencia y orientación del gasto público.* El Gobierno Nacional pretende asociar el deterioro del orden público a una supuesta insuficiencia de recursos que exigiría una respuesta excepcional. Sin embargo, la evidencia presupuestal muestra lo contrario. El presupuesto de seguridad y defensa en Colombia ha registrado un incremento sostenido y significativo en los últimos años, alcanzando en 2025 la cifra más alta de la última década, cercana a los \$60 billones, equivalente al 4,1 % del PIB, como se muestra a continuación:

Año	Presupuesto en seguridad y defensa
2019	Aproximadamente 35.7 billones COP.
2020	Cerca de 35.4 billones COP (leve descenso).
2021	Alrededor de 39 billones COP.
2022	41.9 billones COP.
2023	44.16 billones COP.
2024	59.3 billones COP (récord en ese momento).

45. Este aumento constante de recursos descarta que las problemáticas actuales puedan explicarse por una carencia sobreviniente de financiación. Por el contrario, los insumos disponibles indican que las dificultades en materia de seguridad responden, principalmente, a pérdidas de eficiencia en el gasto militar y a directrices gubernamentales que han reducido la contundencia operativa de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. En este contexto, el deterioro del orden público no puede ser presentado como el resultado de un déficit fiscal inesperado, o la ausencia de recursos, sino como la consecuencia de decisiones de política pública y de gestión del gasto.
46. Es más, aun si se admitiera que en el actual periodo de Gobierno se ha registrado un deterioro relativo de algunos indicadores, lo cierto es que, en términos estructurales, las cifras no se sitúan en máximos históricos ni evidencian un salto abrupto respecto de años anteriores. Esto, a nuestro juicio, refuerza la tesis de que el problema no radica en la falta de recursos, sino en la forma como estos han sido orientados y ejecutados. En consecuencia, la pretensión de justificar una emergencia económica a partir de mayores apropiaciones presupuestales desconoce que el incremento del gasto ya se ha producido.
47. *Tercero, las necesidades de protección y seguridad electoral, en particular, reflejan presiones fiscales recurrentes, no una contingencia excepcional.* El decreto identifica un requerimiento aproximado de \$1 billón para fortalecer la capacidad operativa de la Unidad Nacional de Protección (UNP). Sin embargo, este tipo de necesidades no surge de un evento sobrevinientes y extraordinario, sino que se inscribe en una dinámica prolongada de violencia territorial que, desde hace varios años, ha exigido mayores esquemas de protección y seguridad. La recurrencia de estas demandas presupuestales pone de presente un rezago estructural en la provisión de servicios de protección, cuya atención ha venido generando presiones fiscales sostenidas. Desde esta perspectiva, la cuantificación de recursos para la UNP no revela una contingencia imprevisible, sino la acumulación de obligaciones previsibles que debieron ser incorporadas de manera regular en el presupuesto. En este sentido, consideramos que presentarlas como un hecho sobreviniente equivale a convertir una necesidad permanente del Estado en un detonante artificial del régimen de excepción.

(3) La no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales de 2025 y 2026

48. El Gobierno Nacional sostiene que la no aprobación, por parte del Congreso de la República, de los proyectos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales de 2025 y 2026 constituye un hecho sobreviniente que habría agravado de manera súbita la situación fiscal y que, por ello, justificaría la declaratoria del estado de emergencia económica. Este argumento no

satisface el estándar constitucional de sobreviniencia ni de excepcionalidad, por las siguientes razones.

49. *Primero, parte de una premisa incompatible con el principio democrático, según el cual el Ejecutivo tendría algún tipo de derecho o expectativa jurídicamente protegida a que sus proyectos de ley tributaria sean aprobados por el Congreso.* Al respecto, es importante señalar que no existe, ni puede existir, un derecho del Gobierno Nacional a que sus proyectos de ley de financiamiento sean aprobados por el Congreso de la República. La deliberación parlamentaria implica, por definición, la posibilidad real de modificación, rechazo o archivo de las iniciativas legislativas. En un estado constitucional de derecho, como el colombiano, la no aprobación de un proyecto de ley no constituye una “disfunción” del sistema, como erróneamente lo presente el Gobierno. En cambio, constituye una manifestación necesaria del equilibrio de poderes, del control político democrático y de la oposición política. Por ello, el eventual hundimiento de una ley de financiamiento no solo es constitucionalmente legítimo, sino plenamente previsible, en particular cuando se trata de proyectos que introducen cargas tributarias adicionales, que afectan sectores económicos sensibles o carecen de consensos políticos suficientes. En consecuencia, pretender que el archivo de una reforma tributaria sea tratado como un evento imprevisible equivale a desconocer la lógica misma del procedimiento legislativo y a vaciar de contenido la función deliberativa del Congreso.
50. *Segundo, la no aprobación de una ley de financiamiento no puede calificarse como un hecho sobreviniente, imprevisible o extraordinario porque los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política instituyen el principio de legalidad tributaria y la reserva estricta de ley en materia impositiva.* Conforme a estos principios, en tiempo de paz, corresponde exclusivamente al Congreso de la República crear, modificar o suprimir tributos. Esta atribución constituye una de las expresiones más importantes del principio democrático, sintetizado históricamente en la máxima “*no taxation without representation*” (no hay tributación sin representación). Precisamente por la importancia de este principio, el artículo 150 numeral 10 de la Constitución prohíbe de manera expresa que el Congreso confiera facultades extraordinarias al Presidente de la República para decretar impuestos. De ello se sigue, además, una consecuencia evidente: el Ejecutivo no solo carece de potestad para crear tributos por decreto en condiciones ordinarias, sino que tampoco puede considerar como extraña o excepcional la negativa del Congreso a aprobar una iniciativa tributaria de origen gubernamental.
51. *Tercero, admitir que la no aprobación de una ley de financiamiento constituye un hecho sobreviniente habilitante de un estado de emergencia implicaría una grave distorsión del diseño constitucional.* En concreto, ello supondría permitir que el Presidente de la República utilice los estados de excepción para neutralizar el control político del Congreso y para sustituir, por vía extraordinaria, una decisión democrática adversa. En otras palabras, el

Ejecutivo podría convertir la negativa parlamentaria en el presupuesto fáctico para asumir, *de facto*, la competencia tributaria que la Constitución le niega de manera expresa.

52. En este sentido, insistimos en que declarar un estado de emergencia económica con fundamento en el archivo de una ley de financiamiento constituye una vulneración directa del principio de separación de poderes y una instrumentalización indebida de los estados de excepción. No se trataría ya de enfrentar una perturbación real e imprevisible del orden económico, sino de eludir las consecuencias políticas y fiscales de una derrota legislativa.
53. *Finalmente, conviene subrayar que la no aprobación de los proyectos de ley de financiamiento no generó un vacío normativo ni una imposibilidad material de actuación estatal.* Lo que produjo fue la confirmación de un escenario que ya era conocido, esto es, la existencia de un desbalance fiscal estructural que debía ser abordado mediante los instrumentos ordinarios de la democracia fiscal (p. ej. ajustes en el gasto, priorización presupuestal, reformas tributarias debatidas y aprobadas por el Congreso) y no por medio de la concentración excepcional del poder normativo en cabeza del Ejecutivo.
54. En suma, la negativa del Congreso a aprobar las leyes de financiamiento para las vigencias fiscales de 2025 y 2026 no constituye un hecho sobreviniente ni extraordinario. En cambio, es una consecuencia constitucionalmente previsible del principio de legalidad tributaria y del funcionamiento ordinario del sistema democrático. En consecuencia, convertir esa negativa legislativa en el fundamento de una emergencia económica desnaturaliza los estados de excepción y compromete gravemente los principios de democracia representativa, legalidad y separación de poderes.

(4) Desastres naturales causados por la ola invernal

55. El Gobierno Nacional sostiene que los desastres naturales asociados a la actual ola invernal, en particular el terremoto ocurrido en Paratebueno, configuran un hecho sobreviniente que justificaría la declaratoria de emergencia económica, en la medida en que su atención demandaría la asignación inmediata de recursos adicionales por aproximadamente \$0,5 billones a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Según el decreto, la insuficiencia de recursos disponibles estaría asociada al déficit fiscal y a la no aprobación de la ley de financiamiento, lo que habría impedido atender oportunamente estas contingencias. Este planteamiento no satisface los estándares constitucionales exigidos para habilitar el recurso al estado de emergencia, por las razones que se exponen a continuación.
56. *Primero, los eventos climáticos invocados carecen del carácter de imprevisibilidad exigido por el artículo 215 de la Constitución.* De acuerdo con la información técnica disponible, para 2025 predominó un régimen ENSO neutral (fase del fenómeno El Niño–Oscilación del Sur en

la que no predomina ni El Niño ni La Niña), con transiciones breves y advertencias tempranas sobre una posible fase de La Niña hacia finales del año²¹. Este comportamiento climático es cíclico y previsible, y ha sido objeto de seguimiento permanente por parte del IDEAM, la UNGRD y el ERFEN, así como de alertas técnicas de la UPRA y del propio IDEAM. Un escenario de neutralidad ENSO, o incluso la probabilidad anunciada de una fase de La Niña, no satisface el estándar constitucional de evento imprevisto y sobreviniente que exige el artículo 215 para habilitar un estado de emergencia. Además, la invocación genérica de la “ola invernal”, como lo hace el Gobierno en los considerandos del decreto *sub examine*, no describe una calamidad sobreviniente ni extraordinaria. Por el contrario, denota la materialización de riesgos conocidos y anticipados, cuya gestión corresponde al funcionamiento regular del Estado.

57. *Segundo, la atención de desastres naturales es una función permanente del Estado, que cuenta con mecanismos ordinarios suficientes.* La atención de desastres naturales y de emergencias asociadas a fenómenos climáticos constituye una función permanente del Estado, expresamente prevista en el ordenamiento jurídico y atendida de manera recurrente a través de instrumentos ordinarios. En concreto, el Estado cuenta con mecanismos como el Fondo de Gestión del Riesgo, las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, la contratación administrativa de emergencia y la facultad de reorientar y priorizar el gasto, sin necesidad de acudir a facultades legislativas excepcionales. En ese contexto, la eventual insuficiencia de recursos para atender contingencias como el evento de Paratebueno no revela, por sí misma, la inexistencia de herramientas ordinarias, sino una decisión de no activar, de manera oportuna, los mecanismos disponibles. Al respecto, el Ejecutivo ha contado, en todo momento, con competencias suficientes para efectuar traslados presupuestales, reorganizar apropiaciones y priorizar recursos con el fin de evitar dejar desatendida a la población afectada. Sobre esto nada dicen los considerandos del decreto. Pero lo cierto es que la emergencia económica no puede operar como un sustituto de estas decisiones, ni como un atajo frente a la gestión ordinaria del riesgo. La jurisprudencia constitucional ha advertido, de manera reiterada, que el estado de emergencia no puede convertirse en un mecanismo para suplir déficits de planeación ni para acelerar reformas regulatorias o financieras que deben surtirse por la vía ordinaria, con análisis técnico, participación de los actores involucrados y respeto por la seguridad jurídica.
58. *Tercero, la alegada insuficiencia de recursos responde a una vulnerabilidad climática estructural y a decisiones fiscales previas, no a una contingencia excepcional que habilite la declaratoria de un estado de emergencia económica.* En este punto, conviene reiterar que en la reciente sentencia C-148 de 2025, por medio de la cual declaró la inexequibilidad parcial del Decreto 62 de 2020, “[p]or el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región

²¹ Cfr. <https://www.ideam.gov.co/sala-de-prensa/noticia/finalizan-las-condiciones-oceano-atmosfericas-de-la-nina#:~:text=En%20tal%20virtud%2C%20el%20fen%C3%B3meno,necesario%2C%20los%20planes%20de%20contingencia.>

del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, la Corte señaló lo siguiente: “en el estado de conmoción interior, al igual que en los de emergencia económica, ecológica y social, no está permitido la utilización expansiva de los poderes excepcionales para resolver problemas crónicos o estructurales. Tales problemas deben ser solucionados por las autoridades mediante los mecanismos ordinarios, y no mediante los estados de excepción”.

59. Colombia enfrenta una vulnerabilidad climática estructural, no un episodio transitorio o coyuntural. Esto se encuentra ampliamente documentado por organismos nacionales e internacionales. El país ocupa el puesto 38 en el Índice de Riesgo Climático Global (2000–2019), reflejando una exposición crónica a eventos extremos. De hecho, entre 2016 y 2022 registró más de 536.000 desplazamientos internos asociados a desastres, lo que evidencia una presión social sostenida²². Las proyecciones oficiales del IDEAM anticipan, además, incrementos significativos de temperatura y alteraciones en los patrones de precipitación que intensificarán inundaciones y deslizamientos en las próximas décadas²³. Según el World Resources Institute, sin adaptación, hasta el 14 % del PIB agrícola colombiano y el 80 % de los cultivos actuales están en riesgo para 2050²⁴ (WRI, 2022).
60. Desde el punto de vista económico, estas dinámicas generan impactos persistentes y, por tanto, estructurales. Por ejemplo, el Banco Mundial ha estimado pérdidas equivalentes al 2,2 % del PIB por inundaciones hacia 2030. Además, Colombia ha debido recurrir en varias ocasiones a instrumentos financieros como el Cat-DDO (2011, 2020, 2022, 2025), lo que confirma que la gestión del riesgo climático exige mecanismos permanentes de adaptación, resiliencia y financiamiento, y no respuestas excepcionales de corto plazo²⁵.
61. En este marco, la cifra de \$0,5 billones invocada en el decreto no se explica por un evento reciente o extraordinario, sino por la acumulación de necesidades previsibles asociadas a esta vulnerabilidad estructural. En adición, el propio Gobierno reconoce que la insuficiencia de recursos estaría vinculada a la no aprobación de la ley de financiamiento, circunstancia que se materializó más de un año antes y que, como se advirtió, no puede calificarse como sobreviniente.
62. Por lo anterior, las circunstancias relativas a los desastres naturales asociados a la ola invernal tampoco satisfacen el estándar constitucional de imprevisibilidad ni de sobrevinencia. En particular, porque se trata de riesgos estructurales, ampliamente conocidos y anticipados, cuya

²² Cfr. Germanwatch. *Global Climate Risk Index 2020*; IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre). *Global Report on Internal Displacement 2023*.

²³ Cfr. IDEAM, Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, 2021.

²⁴ Cfr. IDEAM. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, 2021; World Resources Institute (WRI). *Climate Risk and Agriculture in Colombia*, 2022

²⁵ Cfr. Banco Mundial. *Colombia Cat-DDO Program Document*, 2025.

atención forma parte de las funciones permanentes del Estado y cuenta con mecanismos ordinarios suficientes.

(5) Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

63. El Gobierno Nacional sostiene que la existencia de sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago constituye uno de los fundamentos de la declaratoria de emergencia económica, en la medida en que dichas obligaciones representarían una presión fiscal extraordinaria que exigiría la adopción inmediata de medidas excepcionales. Este argumento tampoco satisface el estándar constitucional de sobreviniencia, por cuanto el pago de sentencias judiciales ejecutoriadas no constituye un hecho extraordinario ni imprevisible, sino una obligación permanente, estructural y plenamente conocida del Estado, inherente al funcionamiento del Estado de Derecho y al principio de separación de poderes.
64. En efecto, las sentencias judiciales ejecutoriadas no son hechos sobrevinientes, sino consecuencias ordinarias del ejercicio de la función jurisdiccional. La existencia de condenas judiciales contra el Estado es una manifestación normal del control judicial de la actuación administrativa y legislativa. Tales obligaciones no surgen de manera abrupta ni inesperada, sino como resultado de procesos judiciales prolongados, conocidos por la administración, en los cuales el Estado ha tenido oportunidad de ejercer plenamente su derecho de defensa. En ese sentido, la ejecutoria de una sentencia no constituye un evento externo, imprevisible ni sobreviniente, sino la culminación de un trámite judicial cuya ocurrencia es estructural y consustancial al funcionamiento del orden constitucional. Pretender calificar estas obligaciones como hechos sobrevinientes desnaturaliza el concepto mismo de imprevisibilidad exigido por el artículo 215 de la Constitución.
65. Además, el pago de sentencias judiciales forma parte del gasto público ordinario y debe ser objeto de programación presupuestal. El ordenamiento jurídico colombiano reconoce expresamente que las sentencias judiciales ejecutoriadas constituyen obligaciones exigibles del Estado que deben ser atendidas mediante el Presupuesto General de la Nación, por los mecanismos ordinarios de apropiación, programación y ejecución del gasto. La eventual acumulación de sentencias pendientes de pago no revela la ocurrencia de una crisis excepcional, sino fallas en la planeación presupuestal, en la priorización del gasto o en la gestión de pasivos contingentes. Tales deficiencias, aun cuando puedan generar tensiones fiscales relevantes, no habilitan el uso de facultades legislativas extraordinarias, pues pertenecen al ámbito propio de la responsabilidad fiscal ordinaria.
66. Asimismo, la mora en el pago de sentencias judiciales es atribuible a decisiones de gestión estatal, no a hechos externos o irresistibles. En concreto, la insuficiencia de recursos para atender sentencias ejecutoriadas no puede imputarse a un factor exógeno o imprevisible, sino

a la forma en que el Ejecutivo ha decidido asignar y priorizar el gasto público. En particular, cuando el propio Gobierno reconoce restricciones fiscales estructurales, resulta evidente que la falta de pago de sentencias responde a decisiones internas de programación, y no a una contingencia excepcional que desborde las capacidades ordinarias del Estado. Aceptar que la mora en el cumplimiento de decisiones judiciales habilita un estado de excepción implicaría legitimar que el Ejecutivo traslade al juez constitucional las consecuencias de su propia gestión presupuestal, erosionando el principio de responsabilidad fiscal y debilitando la fuerza vinculante de las decisiones judiciales.

67. Finalmente, es importante destacar que utilizar el incumplimiento de sentencias como fundamento de una emergencia afecta la separación de poderes y la autoridad judicial. Desde una perspectiva constitucional, resulta especialmente problemático invocar el incumplimiento de sentencias judiciales como justificación para asumir facultades legislativas excepcionales. Esto supone convertir la desatención de decisiones judiciales, que deben ser cumplidas de buena fe, en un mecanismo para concentrar poder normativo en el Ejecutivo. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha advertido que los estados de excepción no pueden emplearse para alterar el equilibrio entre poderes ni para neutralizar, directa o indirectamente, los efectos del control judicial. Por tanto, permitir que el Ejecutivo invoque su propia mora como presupuesto habilitante de poderes extraordinarios equivale a erosionar el principio de supremacía de la Constitución y el carácter vinculante de las decisiones judiciales. En otras palabras, nadie puede invocar su propia culpa en su favor.
68. En síntesis, las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago no constituyen un hecho sobreviniente ni extraordinario en los términos del artículo 215 de la Constitución. Se trata de obligaciones estructurales del Estado, previsibles y gestionables mediante los instrumentos ordinarios del presupuesto y de la responsabilidad fiscal. Invocarlas como fundamento de una emergencia económica desnaturaliza la función constitucional del estado de excepción y compromete principios esenciales del Estado de Derecho, como la separación de poderes, la seguridad jurídica y la fuerza vinculante de las decisiones judiciales.

(6) Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual adquiridas antes del presente Gobierno

69. El Gobierno invoca, como uno de los fundamentos de la declaratoria de emergencia económica, la existencia de obligaciones atrasadas de origen legal y contractual, con especial énfasis en los subsidios de energía dejados de pagar. Según el decreto, la acumulación de estos pasivos –*estimados en \$5,1 billones, de los cuales \$4,2 billones corresponden a energía eléctrica y \$0,9 billones a gas*– habría generado una presión fiscal extraordinaria que exigiría el uso inmediato de facultades legislativas excepcionales.

70. A diferencia de lo que sostiene el Gobierno, el impago de los subsidios de energía no es un hecho sobreviniente que habilite un estado de emergencia, sino la expresión de una crisis estructural del sistema energético, atribuible a decisiones y omisiones estatales, que debe ser corregida por vías ordinarias y cuya conversión en “emergencia” desnaturaliza el artículo 215 de la Constitución.
71. Al respecto, es importante precisar que el impago de subsidios responde, principalmente, a decisiones de gestión fiscal y de priorización del gasto que son atribuibles al propio Ejecutivo. En efecto, la utilización de recursos destinados a subsidios para cubrir otras erogaciones, la ausencia de apropiaciones suficientes y la falta de ajustes presupuestales oportunos han generado rezagos recurrentes en su pago²⁶. Dicho de otra manera, el impago de los subsidios es un asunto de vieja data, conocido y comprendido por el Gobierno Nacional, que deliberadamente ha decidido omitir su pago de tiempo atrás, desconociendo la priorización que, para su apropiación y pago, la ley le ha atribuido a los subsidios de los servicios públicos domiciliarios, particularmente, a los de los usuarios de energía eléctrica.²⁷ Luego, la deuda presente, de ninguna manera, puede considerarse como un asunto imprevisible, sobreviniente ni extraordinario. De hecho, como ha sido denunciado por las empresas y, en general, actores del sector, forma parte de una crisis sistémica y estructural que ha sido ampliamente divulgada.
72. El carácter estructural de esta situación se confirma, además, en el propio trámite presupuestal. En la presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2026 se incluye la afirmación de que desde 2022 se han pagado \$18,2 billones en subsidios de energía y gas²⁸. Sin embargo, la Cámara de Energía y Gas de ANDESCO advirtió que dicho valor no corresponde con lo efectivamente girado y que, durante los años 2024 y 2025, se evidenció un comportamiento atípico sin precedentes tanto en apropiaciones como en pagos. En particular, ANDESCO señaló que solo hacia finales del primer semestre de 2025 se realizaron pagos de tres trimestres atrasados de la vigencia anterior, y que el PGN 2025 (Decreto 1523 de 2024) dejó descubiertos dos trimestres para energía eléctrica y dos trimestres y medio para gas natural, rezago que se profundizó al destinar apropiaciones de 2025 para cubrir obligaciones de 2024²⁹.
73. Es más, el análisis técnico incorporado por ANDESCO sobre el PGN 2026 muestra que, aun con las apropiaciones previstas, persiste un faltante acumulado relevante. En particular, se proyecta que, para electricidad, la apropiación del PGN 2026 (\$5,2 billones) no cubriría necesidades acumuladas estimadas (\$6,4 billones), lo que arrojaría un faltante de \$1,2 billones; y en gas natural, la apropiación (\$1,5 billones) frente a necesidades acumuladas (\$2,3 billones) dejaría un faltante de \$0,8 billones, para una insuficiencia conjunta aproximada de \$2

²⁶ Cfr. <https://congreso.andesco.org.co/45339-2/>.

²⁷ Artículos 100 de la Ley 142 de 1994 y 42 de la Ley 1430 de 2010.

²⁸ Cfr. Presentación del Proyecto de PGN 2026.4

²⁹ Cfr. Comentarios ANDESCO al Proyecto de Ley 102 de 2025 Cámara – PGN 2026.

billones³⁰. Este dato es relevante porque muestra que el problema no es sobreviniente. En cambio, es estructural y corresponde a un rezago que el propio presupuesto ordinario del Gobierno no corrige plenamente. Más aún, el esquema de financiación previsto para 2026 aparece, según ese mismo insumo, parcialmente supeditado a fuentes inciertas –*como un eventual proyecto de ley de financiamiento, que en efecto no fue aprobado*– y a proyecciones de ingresos cuestionadas por entidades técnicas y órganos de control por su carácter optimista³¹. En otras palabras, el Gobierno reconoce y de cierta forma promueve de forma *ex ante* un riesgo de desfinanciamiento, y luego pretende presentar *ex post* sus consecuencias como “hecho sobreviniente”. Esa lógica, insistimos, es contraria al estándar de sobreviniencia fijado en el artículo 215 superior.

74. Ahora bien, la naturaleza estructural y, por ende, no sobreviniente de esta crisis fue advertida también por los propios agentes del sector y por la Contraloría General de la República³². En efecto, mediante comunicaciones dirigidas al Ministerio de Minas y Energía (MME), al Ministerio de Hacienda y Crédito Pública (MHCP) y al Departamento Nacional de Planeación (DNP), los días 3 de septiembre de 2024 y 10 y 24 de enero de 2025, las agremiaciones Acolgen, Andeg, Andesco, Asocodis, Ser Colombia y Naturgas alertaron sobre una crisis sistémica capaz de comprometer el suministro de energía eléctrica y gas natural y sobre el riesgo cierto e inminente de apagón, asociado, entre otros factores, al impago de subsidios³³. Estas advertencias son incompatibles con la narrativa de la imprevisibilidad. La situación era conocida, documentada y comunicada a las autoridades competentes con antelación.
75. A su turno, la Contraloría, en un estudio sectorial sobre seguridad energética publicado en noviembre de 2024, constató el incumplimiento del Gobierno en los giros de subsidios y advirtió que la deficiencia en otorgamiento y sostenibilidad fiscal compromete tanto las finanzas públicas como los servicios que se pretende garantizar. En ese mismo análisis, la Contraloría identificó giros atrasados, acumulación de rezagos presupuestales y el uso de mecanismos de deuda para cubrir déficits como factores que, de persistir, deterioran el esquema de subsidios y pueden traducirse en aumento de tarifas y afectación del acceso al servicio para la población más vulnerable³⁴.

³⁰ Cfr. Comentarios ANDESCO, Tabla 1; Anexo Mensaje PGN 2026, p. 404.

³¹ Cfr. Comentarios ANDESCO al PGN 2026, sección 1.5.

³² Contraloría General de la República. https://camacol.co/sites/default/files/descargables/COMUNICADO%20DE%20PRENSA_CONTRALORIA_2025_0.pdf. Ver, también: <https://guiadelgas.com/contraloria-advierte-sobre-amenazas-a-la-seguridad-energetica-del-pais/> y <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-contraloria-crean-comision-especial-vigilar-sector-energetico.aspx>.

³³ Cfr. Comunicado intergremial: “Situación de energía eléctrica y gas natural es crítica y las soluciones no dan espera”. Disponible en: <https://andesco.org.co/situacion-de-energia-electrica-y-gas-natural-es-critica-y-las-soluciones-no-dan-espera/>.

³⁴ Ibid.

76. Posteriormente, el 27 de enero de 2025, la Contraloría reiteró la alerta sobre el riesgo de desabastecimiento energético por ausencia de nuevos proyectos y por el crecimiento de deudas acumuladas a prestadores del servicio, vinculando expresamente el impago de subsidios y la opción tarifaria con riesgos tarifarios para estratos 1, 2 y 3 y con la reducción de liquidez de las empresas. En esa misma línea, cuantificó el orden de magnitud de los pasivos encadenados y advirtió que su crecimiento sostenido amenaza con el desmonte de subsidios y con incrementos tarifarios que recaen sobre los hogares más vulnerables³⁵.
77. En este punto, conviene precisar que las advertencias formuladas por los gremios del sector y por la Contraloría General de la República, aun cuando dan cuenta de riesgos relevantes de desabastecimiento y de afectación a la continuidad del servicio, no describen un escenario de imposibilidad material de actuación del Estado. Por el contrario, los propios diagnósticos sectoriales identifican un conjunto de instrumentos ordinarios disponibles para mitigar y gestionar dichos riesgos, tales como ajustes regulatorios oportunos, reprogramaciones presupuestales, fortalecimiento de la institucionalidad técnica, definición de esquemas de financiación sostenibles, y coordinación interinstitucional con los agentes del mercado. En este sentido, los escenarios advertidos por los gremios no exigen, por su propia naturaleza, la activación de poderes legislativos extraordinarios, sino decisiones estructurales adoptadas dentro del marco ordinario de competencias.
78. De hecho, el carácter persistente, acumulativo y sistémico de las fallas identificadas – *particularmente en materia de financiación de subsidios, regulación, planeación energética y sostenibilidad del mercado*– permite afirmar que el problema que enfrenta el sector energético trasciende la lógica de una coyuntura transitoria y se aproxima, en rigor, a una situación de carácter estructural que podría ser analizada, incluso, bajo la categoría de un eventual *estado de cosas inconstitucional*. Esto implicaría la necesidad de respuestas de fondo, sostenidas en el tiempo, construidas con participación de los actores del sector y orientadas a restablecer la gobernanza, la planeación y la sostenibilidad financiera del sistema; objetivos que, por definición, no pueden ser alcanzados mediante una emergencia económica, cuyo diseño constitucional es temporal, excepcional y limitado.
79. Este contexto permite afirmar, con suficiente claridad, que los subsidios impagos no son un fenómeno sobreviniente y extraordinario. Por el contrario, constituyen una de las causas que ha generado un riesgo estructural en el sistema energético, que se suma al debilitamiento de la institucionalidad del sector, a la fragilidad financiera de agentes relevantes del mercado y a la ausencia de correctivos estructurales. En estas condiciones, la emergencia económica se pretende usar no para conjurar un evento extraordinario y transitorio, sino para administrar las consecuencias de una falla persistente de planeación, financiación y coordinación estatal.

³⁵ Cfr. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/contraloria-alerta-riesgo-de-rationar-energia-por-deuda-de-7-billones/>.

80. Luego, el atraso en el pago de los subsidios no puede analizarse de manera aislada ni como un fenómeno meramente financiero, pues, como lo acabamos de anotar, se inserta en un riesgo estructural más amplio del sistema energético, riesgo que ha sido configurado y profundizado por la actuación y las omisiones de las autoridades estatales encargadas de gobernar el sector. En efecto, el impago de los subsidios constituye apenas uno de los eslabones de una cadena de disfunciones institucionales, regulatorias y financieras que, consideradas en conjunto, comprometen la sostenibilidad del sistema y la continuidad en la prestación del servicio público de energía.
81. En primer lugar, este riesgo estructural se ha visto agravado por el debilitamiento progresivo de la institucionalidad regulatoria, en particular de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), órgano técnico e independiente diseñado por la Constitución y la ley para garantizar la eficiencia, sostenibilidad y confiabilidad del sistema interconectado nacional. La ausencia prolongada de comisionados en propiedad, la inestabilidad decisoria, la adopción de medidas regulatorias sin análisis técnico suficiente y los intentos del Ejecutivo por reasumir funciones regulatorias han erosionado la capacidad de la CREG para cumplir su mandato constitucional. Este vaciamiento institucional ha generado reglas antitécnicas, incertidumbre regulatoria y una alteración en la asignación de riesgos, trasladando cargas financieras desproporcionadas a los agentes del sector³⁶.
82. En segundo lugar, el riesgo estructural se ha profundizado por la ausencia de medidas oportunas y eficaces para garantizar el abastecimiento energético y la entrada en operación de nuevos proyectos de generación y transmisión³⁷. A pesar de las advertencias sobre déficits crecientes de gas natural, la dependencia de importaciones, el retraso en proyectos estratégicos adjudicados desde hace más de una década y los cuellos de botella en licenciamiento ambiental y servidumbres, el Gobierno Nacional no ha adoptado una estrategia clara, coherente y coordinada para asegurar la confiabilidad del sistema en el mediano y largo plazo. Esta inacción ha reducido los márgenes de reserva, incrementado la vulnerabilidad frente a choques externos y elevado de manera sostenida el riesgo de racionamientos y apagones.
83. En tercer lugar, la situación de empresas intervenidas del sector eléctrico –como la de Air-e, un operador relevante en la región Caribe– evidencia con particular claridad el carácter sistémico de la crisis. La intervención estatal, lejos de haber sido acompañada de un esquema financiero robusto que garantizara la continuidad del servicio y el cumplimiento de las obligaciones en el mercado, ha derivado en la acumulación de nuevas deudas, la suspensión

³⁶ Cfr. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/inoperancia-de-la-creg-es-muy-perjudicial-y-riesgosa-advertencia-de-gremios-a-petro-858224>. Ver, también, https://www.scribd.com/document/707995641/Carta-de-Gremios-Al-Presidente-Gustavo-Petro#from_embed.

³⁷ Comunicado de Prensa disponible en: https://camacol.co/sites/default/files/descargables/COMUNICADO%20DE%20PRENSA_CONTRALORIA_2025_0.pdf.

de mecanismos regulatorios ordinarios y la generación de incentivos perversos que afectan a todos los agentes del sistema. La falta de financiación adecuada de los instrumentos previstos en la ley para atender estas situaciones ha trasladado, una vez más, el costo de la inacción estatal al resto del sector y, en última instancia, a los usuarios.

84. Así, la confluencia de todos estos factores ha incrementado de manera progresiva el riesgo de desabastecimiento y de interrupciones en la prestación del servicio público de energía, riesgo que ya no es hipotético, sino que se ha materializado en cortes prolongados, racionamientos programados y amenazas ciertas de apagón en distintas regiones del país³⁸. En este contexto, resulta constitucionalmente inadmisibles que el Gobierno pretenda reconducir una crisis estructural, atribuible a su propia gestión, al ámbito excepcional del artículo 215 de la Constitución. La magnitud y persistencia de las fallas descritas no habilitan la declaratoria de una emergencia económica, sino que, por el contrario, revelan la existencia de un problema estructural que exige respuestas ordinarias, coordinadas y de largo plazo.

(7) Recursos de endeudamiento restringido, entre otras, por la regla fiscal y factores externos

85. El Gobierno Nacional también sostiene que la declaratoria de emergencia económica se justifica, entre otros factores, en un supuesto agotamiento de las alternativas ordinarias de endeudamiento, derivado de la aplicación de la regla fiscal, del techo de endeudamiento incorporado en el Presupuesto General de la Nación para 2026 y de un entorno internacional más restrictivo. Sin embargo, este planteamiento parte de una lectura fragmentada y descontextualizada de la situación fiscal, pues confunde restricciones estructurales y previsibles con supuestas circunstancias coyunturales o sobrevinientes.
86. El análisis integral de la evolución fiscal del país demuestra que el desbalance de las finanzas públicas es estructural, persistente y plenamente previsible, y que su agravamiento es atribuible, de manera directa, a decisiones de política fiscal adoptadas por el propio Gobierno Nacional. Esto es así, por las siguientes razones.
87. *Primero, la regla fiscal, prevista en la Ley 1473 de 2011, constituye una regla estructural, permanente y conocida, vigente desde hace más de una década, cuyo objeto es preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Que dichas reglas se tornen operativas o más exigentes*

³⁸ XM advierte el riesgo sistémico del sector eléctrico en el “Análisis de Riesgo Financiero en el MEM”. Disponible en:

https://img.lalr.co/cms/2023/10/04073602/Riesgo_Financiero_Septiembre.pdf Ver, también: “Próximo Gobierno tendría que activar un plan de choque para evitar un apagón”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/energia/apagon-en-colombia-estos-son-los-riesgos-623738> y “Contraloría alerta sobre riesgos de racionamiento energético en Colombia y deuda en subsidios. Según la Contraloría, la deuda acumulada para el cierre de 2024 por concepto de subsidios y opción tarifaria asciende a más de \$7 billones”. Disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/contraloria-alerta-sobre-riesgos-de-racionamiento-energetico-en-colombia/>.

en determinados momentos del ciclo fiscal no constituye un hecho extraordinario ni imprevisible. Por el contrario, es la consecuencia natural de tensiones acumuladas en la gestión fiscal y presupuestal del Estado, así como de supuestos de ingresos que no se materializan. La operatividad efectiva de una regla de disciplina fiscal no puede, por definición, ser presentada como una contingencia sobreviniente. Además, bajo ese mismo marco normativo, el Gobierno Nacional ha mantenido un acceso regular y continuo a los mercados de capitales, tanto internos como externos. De hecho, aun en el período inmediatamente anterior a la declaratoria de emergencia económica, la Nación realizó emisiones significativas de deuda, como la colocación de títulos por aproximadamente \$23 billones de pesos en diciembre, y ha desplegado una estrategia activa de manejo de pasivos a través de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda. Esto demuestra que no existe una imposibilidad jurídica, institucional u operativa para endeudarse, ni un cierre abrupto de los mercados que pueda calificarse como una perturbación excepcional.

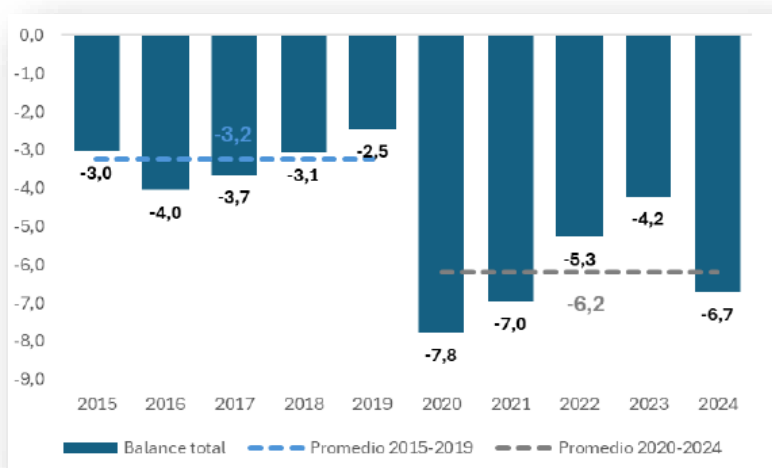
88. *Segundo, el desbalance fiscal de las finanzas públicas es estructural, no extraordinario.* Lo que el Gobierno presenta como un supuesto “agotamiento” de las alternativas de endeudamiento no es más que la manifestación de una restricción ordinaria de sostenibilidad fiscal y de liquidez, derivada de decisiones previas de política económica y presupuestal. No se trata de una imposibilidad sobreviniente para acceder a los mercados, sino de un escenario en el que el endeudamiento resulta más costoso o políticamente inconveniente, precisamente porque se ha erosionado el espacio fiscal mediante presupuestos desfinanciados, supuestos de recaudo optimistas y un crecimiento persistente del gasto.
89. En efecto, el deterioro del balance fiscal no es un fenómeno reciente ni sobreviniente. Como lo muestran las siguientes cifras oficiales del Banco de la República, entre los años 2020 y 2024 el balance fiscal del Gobierno Nacional ha sido consistentemente deficitario, acompañado de un aumento sostenido del nivel de endeudamiento y de un crecimiento insuficiente de los ingresos³⁹:

³⁹ Banco de la República. Estadísticas Económicas. [Sector Público](#)

Datos del Grupo Serie: <u>Sector público y deuda pública (Balance fiscal)</u>					
Serie	31/12/20	31/12/21	31/12/22	31/12/23	31/12/24
1. Ingresos Totales GNC (sin causación)	152.568,21	192.058,40	238.262,88	296.365,32	281.460,22
2. Pagos Totales	233.484,28	274.104,72	299.224,68	347.761,46	386.644,46
3. Déficit o superávit efectivo	-80.916,07	-82.046,32	-60.961,80	-51.396,14	-105.184,23
4. Déficit o superávit total	-77.763,42	-83.148,96	-77.579,47	-66.916,65	-114.510,87
6. Déficit a financiar	-77.763,42	-83.148,96	-77.579,47	-66.916,65	-114.510,87
7. Balance primario	-49.426,88	-43.471,42	-14.414,74	-5.448,55	-40.300,25
8. Deuda Total	649.305,76	751.004,46	894.136,59	891.882,29	1.050.873,69
9. Deuda Neta – Total	605.596,59	716.161,65	847.389,07	846.641,08	1.011.342,73

Cifras de datos en Miles De Millones de COP
 Los valores ausentes se indican con un punto (.)
 Descargado del sistema del Banco de la República: 11/09/2025 9:40:00 PM

90. Estos datos evidencian que el desbalance fiscal no surge como consecuencia de un evento excepcional, extraordinario ni sobreveniente, sino como resultado de una trayectoria prolongada de desequilibrios fiscales. En la misma línea, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) ha sintetizado la evolución del déficit fiscal como porcentaje del PIB, mostrando que este se aproxima a los niveles observados durante la pandemia por Covid-19, pese a que no han ocurrido choques de magnitud comparable:



Fuente: Elaborado por el CARF para su Concepto Previo sobre la activación de la cláusula de escape.

91. De hecho, el propio Gobierno Nacional reconoce en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que el desbalance fiscal es una problemática recurrente. Allí se admite expresamente que “entre 2020 y 2024, el déficit primario acumulado asciende a 12,3 puntos del PIB”, al tiempo que el servicio de la deuda aumentó de manera significativa, pasando de 2,8% del PIB en 2020 a 4,4% en 2024⁴⁰. Esta admisión oficial desvirtúa cualquier intento de caracterizar el déficit como un fenómeno sobreviniente.
92. Tercero, en cualquier caso, el agravamiento del desbalance fiscal es atribuible a decisiones previsibles del propio Gobierno. El incremento del déficit fiscal no puede calificarse como un suceso extraordinario o imprevisible. Por el contrario, era razonablemente previsible que las decisiones de política fiscal adoptadas por el actual Gobierno profundizarían los desequilibrios existentes. Así lo advirtieron oportunamente distintos órganos de control y diversos actores, tanto públicos como privados.
93. En concreto, la Contraloría General de la República advirtió que el déficit fiscal, para el 2024, había alcanzado la cifra del 6,7% del PIB, y que de mantenerse la tendencia no sería posible cumplir las metas fiscales.⁴¹ En contraste, este déficit fue de 4,2% en 2023 y de 5,2% en 2022.⁴² Al respecto, cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, propició un desbalance fiscal más pronunciado. Desde la exposición de motivos del PND era posible advertir un crecimiento de los gastos, sin que se contemplaran mecanismos para incrementar los ingresos. En efecto, en la Exposición de Motivos para el PND el Gobierno señaló las siguientes fuentes de financiación:

FUENTES	2023-2026	PARTICIPACIÓN
PGN	577,4	50,0
SGP	268,8	23,3
Territoriales	145,8	12,6
Empresas públicas	106,4	9,2
SGR	47,4	4,1
Cooperación	9,1	0,8
TOTAL	1.154,8	100,0

94. Esto es, la mayoría del PND sería financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Esta situación no es casualidad. El Gobierno Nacional diseñó intencionalmente el PND de tal forma. En el documento de “las Bases” del PND, el Gobierno afirma:

⁴⁰ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Página 20.

⁴¹ Contraloría General de la República. Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2024.

⁴² Ibid. Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2022.

“La financiación de la inversión propuesta en el plan de desarrollo se hará respetando los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y las disposiciones de la Regla Fiscal, logrando con la inversión pública el apalancamiento de inversión privada.

(...)

*La inversión pública proyectada será mayor que los promedios históricos y **tendrá un incremento importante, derivado de las inversiones financiadas con el presupuesto público** (general de la nación, regalías, recursos de las entidades, entre ellos, los recursos excedentes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-, inversiones de las grandes empresas) y las apuestas de la transformación productiva”.*⁴³

95. Ello fue reiterado en el Plan Plurianual de Inversiones, el cual estableció las principales fuentes de financiación para el PND. Al respecto, el Gobierno reafirmó que *“con respecto a los recursos públicos, se estima una concurrencia de inversiones públicas por valor de \$1.154,8 billones. (...) la principal fuente de financiación pública será el PGN que tiene una participación del 50%”*⁴⁴.

96. Ahora bien, lo anterior no pasó desapercibido en la deliberación en el Congreso de la República. La ponencia negativa presentada ante las Comisiones Económicas de la Cámara de Representante puso de presente el enfoque del Gobierno en el gasto público:

“Lo primero que hay que ver, es el principio de gasto Estatal que excluye por completo la participación del sector privado, en el plan anterior este sector representó el 33,1% con inversión cercana a los \$363 billones, lo que permitió apalancar inversiones públicas, en el plan de Santos (2014-2018) la inversión privada representó el 34,2% (\$240,9 billones). En este plan el sector privado no está invitado a pesar de que es ejemplo de resiliencia en la recuperación económica del país luego de la pandemia.

En segundo lugar, el gobierno nacional imprime un carácter del gasto jalonado 100% por el Estado, como multiplicador de la economía, acercándose al principio Keynesiano, pero con discrepancias en el crecimiento económico, la máxima es que podría haber desarrollo sin crecimiento y a su vez el Estado atenderá la demanda por empleo e ingresos de los hogares, simplificando en un sistema de transferencias monetarias que acaba con los programas actuales”.

97. A pesar de las anteriores advertencias, el PND fue aprobado en el Congreso de la República. De ello, previsiblemente, se han derivado gravísimas consecuencias para las finanzas públicas. En lo que respecta la principal fuente de financiación del PGN, este ha representado grandes retos para el balance fiscal. En efecto, desde el año 2024, el Gobierno ha presentado

⁴³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. “Estabilidad Macroeconómica”. Páginas 276 y 278.

⁴⁴ Plan Plurianual de Inversiones. Página 6.

presupuestos que no corresponden con la capacidad de recaudo del país. Como lo señaló el Gobierno en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2025, *“del monto total \$12 billones son contingentes, quiere decir que están sujetos a la aprobación de proyecto de ley de financiamiento que el Gobierno Nacional presentará a consideración del Honorable Congreso de la República”*.⁴⁵

98. Lo anterior es agravado por el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2026. En efecto, en el PGN presentado por el Gobierno para el 2026 *“contempla ingresos contingentes por valor de \$26,3 billones sujetos a la aprobación de proyecto de ley de financiamiento que el Gobierno nacional presentará a consideración del H. Congreso de la República”*.⁴⁶ Esto es, el Gobierno ha presentado presupuestos sin las fuentes de financiación suficientes, ampliando el déficit fiscal.
99. Así pues, en un intento de satisfacer las cargas fiscales impuestas por el PND, el Gobierno ha presentado y aprobado PGN con altísimos montos contingentes, sujetos a posteriores proyectos de financiamiento, cuya aprobación (y efectividad) es incierta. Al respecto, el director de Fedesarrollo afirmó que *“en el contexto de fragilidad fiscal actual, este proyecto, por tercer año consecutivo, luce de dudosa capacidad de financiación y no da el difícil, pero necesario, paso de iniciar un recorte en el gasto público”*.⁴⁷
100. Cuarto, no es posible declarar una emergencia económica con base en “errores” de planeación fiscal. Conforme a lo expuesto, es claro que las medidas fiscales y presupuestales adoptadas por el Gobierno Nacional han conducido, previsiblemente, al deterioro de las finanzas públicas y al agravamiento del déficit. Lo anterior no puede ser considerado como un evento sobreviniente y extraordinario que agrava una problemática estructural preexistente. Como lo señaló la Corte Constitucional al examinar una declaratoria de emergencia económica y social:

*“La restricción severa al Estado de Derecho que la declaración de emergencia genera, **no puede originarse en la falta de cumplimiento de los pronósticos, supuestos o metas de un ejercicio contable realizado por las autoridades económicas. El error de cálculo o la inconsistencia real de una variable frente a su estimativo previo, demanda en el mismo terreno contable enmienda o reajuste, mas no puede implicar mengua de la democracia. Conceder efectos políticos a los defectos de cálculo de orden matemático o contable, equivaldría a convertir la democracia en una simple variable del juego econométrico quedando ésta a merced de las oscilaciones y de los rangos de los elementos de una ecuación, hasta el punto de que si la programación, como ocurrió con la de 1997, se***

⁴⁵ Mensaje Presidencial anexo al Proyecto de Ley 90 de 2024 (Cámara).

⁴⁶ Mensaje Presidencial anexo al Proyecto de Ley 102 de 2025 (Cámara).

⁴⁷ Fedesarrollo. “Noticias”. *“Elevar el PGN 2026 no generará confianza en mercados”*: expertos. 20 de julio de 2025. <https://www.fedesarrollo.org.co/noticias/elevar-el-pgn-2026-no-generara-confianza-en-mercados-expertos>

*estructura con estrecho margen de maniobra, casi que de antemano se tornaría previsible su inexorable pérdida o reducción ante la más mínima oscilación de las cifras. La Constitución no autoriza entregar tamaño poder a los técnicos ni a los instrumentos analíticos que para cumplir sus metas ellos mismos diseñen”.*⁴⁸

101. *Quinto, el concepto del CARF y la inexistencia de un evento extraordinario.* En este punto, conviene traer a colación las consideraciones emitidas por el CARF (Comité Autónomo de la Regla Fiscal) sobre la no acreditación de un evento sobreviniente y extraordinario que justificara la cláusula de escape de la regla fiscal.
102. El 8 de junio de 2025, la CARF rindió su concepto sobre la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal. En este, el CARF pone de presente que el manejo no ortodoxo de las finanzas nacionales por parte del Gobierno ha producido el actual desbalance fiscal. Sobre ello, la entidad señala lo siguiente:

11. En sentido estricto, el CARF considera que la justificación provista por el Ministerio de Hacienda no da lugar a identificar eventos imprevistos o que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica y que, a la luz del marco normativo, requiera la activación de la cláusula de escape. El principal desbalance macroeconómico en la actualidad es precisamente el desequilibrio fiscal. Típicamente en escenarios de desbalances fiscales estructurales, los procesos de consolidación de las finanzas públicas contribuyen a la confianza, reducen las primas de riesgo, abaratan el costo de uso del capital y, por esa vía estimulan la inversión privada y el crecimiento económico¹¹. El ejercicio presentado por el Ministerio de Hacienda, según el cual en ausencia de medidas la deuda mantendría una tendencia insostenible en el mediano plazo, debería ser precisamente el punto de partida para el debate sobre la conveniencia de implementar un ajuste fiscal creíble y suficiente.

103. Posteriormente, el 9 de junio de 2025, y a pesar del concepto negativo del CARF el Ministerio de Hacienda presentó su solicitud de activación de la cláusula de escape a consideración del CONFIS. Y, el CONFIS, por su parte, activó la cláusula, pues consideró configurados los supuestos exigidos por el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021.
104. Luego, el 13 de junio de 2025, en cumplimiento de la Ley 1473 y el Decreto 1717 de 2021, el Ministerio de Hacienda presentó a las Comisiones Económicas del Congreso de la República el MFMP para la vigencia fiscal de 2025. En dicho acto se reiteraron los argumentos empleados por el Gobierno para justificar la activación de la cláusula de escape. Igualmente, en el MFMP se reglamentó el funcionamiento de la activación de la cláusula de escape.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 1997. Exp. R.E. 087. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz. 12 de marzo de 1997.

105. Finalmente, el 29 de julio de 2025, el Ministerio de Hacienda radicó ante el Congreso el Proyecto de Presupuesto General de la Nación: 2026 PL 83/2025 ante el Senado y 102/2025 ante la Cámara de Representantes para la vigencia fiscal del 2026.
106. A pesar de las consecuencias negativas del PGN del año 2025, el Gobierno insistió nuevamente en la presentación de un presupuesto desfinanciado, esta vez con un mayor déficit que el decretado para el 2024. El PGN propuso inicialmente que el presupuesto de rentas y de recursos de capital corresponda a un monto de quinientos treinta billones seiscientos ochenta y nueve mil ciento noventa y ocho millones novecientos veinte mil cuatrocientos treinta y seis pesos (\$530.689.198.920.436) y que el presupuesto de gastos sea de quinientos cincuenta y seis billones novecientos setenta y cinco mil ciento noventa y ocho millones novecientos veinte mil cuatrocientos treinta y seis pesos (\$556.975.198.920.436). Es decir, con un déficit de veintiséis billones, doscientos ochenta y seis mil millones de pesos (\$26.286.000.000.000). Se observa, nuevamente, que el Gobierno Nacional, con sus políticas fiscales, fomenta el aumento del déficit.
107. El Congreso decidió reducir el presupuesto de gastos en aproximadamente diez billones de pesos (\$10.000.000.000.000). Sin embargo, el déficit entre el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos continuó siendo de más de dieciséis billones de pesos (\$16.000.000.000.000).
108. La secuencia descrita evidencia, con particular claridad, que el escenario fiscal invocado como sobreviniente era plenamente previsible. No se trata de un hecho sobreviniente sino de la consecuencia lógica de una cadena de decisiones fiscales adoptadas por el propio Gobierno: (i) la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo con niveles de gasto ambiciosos y sin fuentes ciertas de financiación; (ii) la presentación reiterada de presupuestos generales desfinanciados, con ingresos contingentes sujetos a aprobaciones legislativas inciertas y (iii) la persistencia en dicha estrategia, incluso después de que el Congreso corrigiera parcialmente el desbalance. En este contexto, resulta constitucionalmente insostenible presentar como hecho sobreviniente aquello que fue advertido, deliberado y, aun así, ejecutado. La restricción fiscal actual no es el producto de una alteración imprevisible del entorno económico, sino el desenlace esperado de una política fiscal que trasladó sistemáticamente hacia el futuro y, por ende, hacia el endeudamiento, la carga de decisiones estructurales no financiadas.
109. En suma, el déficit fiscal es un problema estructural, que no se ha visto agravado por un hecho extraordinario. Por el contrario, el agravamiento de la situación fiscal del país se debe a las acciones del propio gobierno, las cuales volvieron previsible la actual situación fiscal del país. Por tanto, lo que existe no es una imposibilidad sobreviniente de endeudamiento, sino una restricción estructural de sostenibilidad y de caja, que debe ser enfrentada mediante los instrumentos ordinarios de la democracia fiscal, a saber: planeación presupuestal responsable,

ajustes en el gasto, reformas tributarias debatidas en el Congreso y fortalecimiento de la credibilidad macroeconómica. Pretender resolver estos problemas mediante un estado de excepción desnaturaliza su función constitucional y vacía de contenido los principios de legalidad, subsidiariedad y separación de poderes.

(8) Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación

110. Finalmente, el Gobierno Nacional afirma que la declaratoria de emergencia económica se justifica, entre otros elementos, en la situación crítica de la caja de la Tesorería General de la Nación, la cual, según el decreto, habría alcanzado niveles excepcionalmente bajos durante el año 2025, comprometiendo la capacidad inmediata del Estado para atender sus obligaciones. Este argumento no satisface el estándar constitucional de sobreviniencia, por cuanto las restricciones de caja invocadas no constituyen un hecho extraordinario ni un evento imprevisible, sino un fenómeno inherente a la ejecución presupuestal, plenamente conocido por la administración y regulado por el ordenamiento jurídico ordinario.
111. En efecto, la disponibilidad de caja de la Tesorería fluctúa de manera estructural a lo largo del año fiscal, en función del calendario de recaudo, del perfil de vencimientos del gasto y de las decisiones de programación financiera adoptadas por el propio Ejecutivo. Ahora bien, el hecho de que en determinados momentos la caja alcance niveles bajos, incluso críticos, no constituye, en sí mismo, un evento anómalo o imprevisible, sino una contingencia propia de la administración financiera del Estado, prevista y gestionable dentro del marco del Estatuto Orgánico del Presupuesto.
112. Desde esta perspectiva, la baja en la caja no es un “hecho” externo que irrumpe en el orden fiscal, sino una condición “endógena” de la gestión presupuestal, cuya ocurrencia resulta anticipable para la autoridad encargada de la programación financiera.
113. Además, el ordenamiento jurídico colombiano prevé mecanismos específicos para enfrentar tensiones transitorias de liquidez, tales como la priorización del gasto, la reprogramación de compromisos, la administración del flujo de pagos y la adopción de ajustes presupuestales dentro del ejercicio fiscal. Por tanto, la restricción de caja, aun cuando sea crítica, no tiene un efecto determinante, que por ejemplo paralice el funcionamiento regular del Estado ni torna inoperantes las competencias ordinarias de las autoridades fiscales.
114. En este contexto, aceptar que una restricción de caja, derivada de la propia ejecución presupuestal, habilita el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias implicaría trasladar al ámbito del estado de excepción riesgos normales de la administración financiera, vaciando de contenido el principio de legalidad presupuestal y debilitando el control democrático sobre el gasto público. Al respecto, conviene reiterar que la jurisprudencia constitucional ha sido

clara en señalar que los estados de excepción no pueden utilizarse para corregir fallas estructurales –como lo serían las de programación, ejecución o gestión fiscal–.

115. En síntesis, las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación no constituyen un hecho sobreviniente ni extraordinario en los términos del artículo 215 de la Constitución. Lo anterior, por cuanto se trata de una contingencia propia de la gestión financiera del Estado, prevista por el ordenamiento y atendible mediante instrumentos ordinarios. Pretender fundar en ella una declaratoria de emergencia económica desborda los límites constitucionales del estado de excepción y desnaturaliza su carácter estrictamente excepcional.

(i) ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO VALORATIVO

116. Además de incumplir el presupuesto fáctico, el decreto legislativo *sub examine* tampoco satisface el presupuesto valorativo, en los términos previstos por el artículo 215 de la Constitución Política. En los términos expuestos, el presupuesto valorativo no se agota en la verificación de hechos, sino que exige evaluar la razonabilidad y no arbitrariedad de la valoración que realiza el Presidente de la República sobre la intensidad, gravedad e inminencia de la perturbación del orden económico, en este caso. La función de la Corte, en este punto, consiste en determinar si dicha valoración incurre en arbitrariedad o en un error manifiesto de apreciación, bien sea por exagerar la gravedad de la situación, por anticipar riesgos meramente hipotéticos o por atribuir efectos sistémicos que no se siguen razonablemente de los hechos invocados.
117. El Presidente de la República incurre en dos vicios determinantes y suficientes para concluir que el presupuesto valorativo no se satisface. En particular, el presidente (i) hace una *valoración arbitraria*, orientada a suplantar al Congreso de la República en lo relacionado con decisiones de naturaleza tributaria, y (ii) incurre en un *error manifiesto de apreciación* sobre la gravedad de la perturbación económica.
118. *Primero, el presidente parte de una valoración arbitraria orientada a suplantar al Congreso en materia tributaria.* En efecto, el decreto constituye un ejercicio arbitrario del poder excepcional, cuya finalidad real no es conjurar una presunta perturbación grave e inminente del orden económico, sino suplantar al Congreso de la República en el ejercicio de su competencia constitucional para crear y modificar tributos, eludiendo deliberadamente el control político derivado de la negativa parlamentaria a aprobar los proyectos de ley de financiamiento.
119. En este sentido, la valoración presidencial desborda los límites constitucionales del presupuesto valorativo porque convierte una decisión legislativa, que es perfectamente legítima en un Estado democrático, en una supuesta “amenaza sistémica” al orden económico,

habilitando así el uso de facultades extraordinarias expresamente vedadas por la Constitución en materia tributaria.

120. Nótese que aunque el Gobierno enuncia en los considerandos una pluralidad de circunstancias que presenta como hechos sobrevinientes –restricciones de endeudamiento, estrechez de caja, presiones fiscales acumuladas, obligaciones pendientes y riesgos macroeconómicos–, todas ellas convergen, en último término, en un único presupuesto fáctico real como lo es la no aprobación por parte del Congreso de los proyectos de ley de financiamiento. Esta reducción revela que la supuesta emergencia no se explica por la ocurrencia de uno o varios eventos externos, imprevisibles e incontrolables, sino por la falta de consenso político y democrático en torno a la estrategia fiscal del Gobierno Nacional.
121. Sin embargo, esta aproximación desconoce que no existe, ni puede existir, un derecho del Gobierno a que el Congreso apruebe los proyectos de ley que aquel presenta, menos aún en materia tributaria donde rige el principio de reserva de ley. Como lo anotamos, la posibilidad de que una iniciativa gubernamental sea rechazada forma parte esencial del principio democrático y de la separación de poderes, en la medida en que garantiza que las decisiones de política fiscal, en este caso, sean el resultado de una deliberación plural, de control político y de representación democrática efectiva –*solo así cobra sentido el viejo principio, según el cual: “no existe imposición sin representación”*–. Convertir esa negativa en una “crisis” económica y social equivale a desnaturalizar el rol del Congreso de la República y a tratar el disenso legislativo como una situación sobreviniente, cuando en realidad es una condición de normalidad democrática.
122. Presentar, entonces, la no aprobación de una ley de financiamiento como una carga ilegítima o como una perturbación extraordinaria del orden económico resulta no solo conceptualmente erróneo, sino constitucionalmente reprochable. Entre otras, porque lejos de constituir un obstáculo indebido –o ilegítimo–, la decisión del Congreso opera como un contrapeso necesario frente al poder del Ejecutivo, precisamente como lo impone el principio de separación de poderes.
123. En todo caso, el orden constitucional prevé múltiples mecanismos ordinarios para enfrentar escenarios en los que el Congreso decide no acompañar una iniciativa de aumento de ingresos; desde el ajuste y priorización del gasto, pasando por la reformulación de metas fiscales y programáticas, hasta la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento dentro del marco legal vigente (p. ej. ingresos patrimoniales o deuda).
124. *Segundo, el presidente incurre en un error manifiesto de apreciación sobre la gravedad de la perturbación económica invocada.* En segundo lugar, y aun considerando que, en gracia de discusión, la finalidad del Gobierno no es la de sustituir o suplantar al Congreso en materia

tributaria, lo cierto es que el presidente incurre en un error manifiesto de apreciación al calificar como grave, inminente y sobreviniente la supuesta perturbación del orden económico derivada del no recaudo asociado a la ley de financiamiento que, insistimos, es el argumento principal para justificar la declaratoria del estado de emergencia económica.

125. En efecto, el propio decreto legislativo, en sus considerandos, reconoce que el monto de ingresos que se pretendía obtener mediante dicha ley asciende aproximadamente a \$16,3 billones, cifra que, contrastada con el Presupuesto General de la Nación aprobado para la vigencia 2026 –esto es, \$546,9 billones–, representa apenas el 2,98% del total del presupuesto. Este dato es determinante para el juicio del presupuesto valorativo porque, desde cualquier estándar razonable de análisis macroeconómico, la no obtención de un ingreso equivalente a menos del 3% del presupuesto anual no configura, por sí sola, una amenaza grave, inminente y sobreviniente al orden económico, ni mucho menos una perturbación de tal magnitud que habilite la activación del mecanismo más extremo previsto por la Constitución como lo es la declaratoria de un estado de excepción.
126. Así las cosas, la desproporción entre la magnitud del ingreso dejado de percibir y la intensidad de la respuesta adoptada por el Ejecutivo evidencia un claro error de apreciación sobre la gravedad del impacto económico alegado.
127. En adición, consideramos que la valoración que hace el presidente tampoco satisface el requisito de inminencia, entendido por la jurisprudencia constitucional como la existencia de un riesgo efectivo, real y susceptible de materializarse en cualquier momento, porque el decreto no demuestra, ni siquiera de manera sumaria, que la falta de recaudo del monto señalado conduzca, de forma inmediata, a una parálisis del Estado, a la imposibilidad de atender obligaciones esenciales o a una ruptura súbita del equilibrio macroeconómico. Por el contrario, el supuesto riesgo invocado se presenta como un escenario hipotético, construido a partir de proyecciones fiscales optimistas no realizadas, y no como una amenaza cierta, actual e inminente. Pero, en todo caso, y si aun en gracia de discusión si se admitiera que la no aprobación de la ley de financiamiento genera tensiones fiscales adicionales, lo cierto es que de ello no se deriva una calamidad pública económica, ni una amenaza creíble, grave e inmediata al orden económico que no pueda ser gestionada mediante los instrumentos ordinarios de la política fiscal y presupuestal, como lo hemos explicado en el presente escrito.
128. En igual sentido, la valoración presidencial tampoco satisface el presupuesto valorativo en lo relativo al contexto internacional invocado. En efecto, el decreto alude de manera genérica a un entorno de elevada incertidumbre global, asociado a la intensificación de la guerra comercial liderada por los Estados Unidos, a condiciones financieras internacionales restrictivas y a mayores costos de financiamiento. Sin embargo, dicha referencia permanece en un plano meramente enunciativo y no se acompaña de un desarrollo mínimo que permita

establecer cómo, en qué medida y a través de qué canales concretos tales factores habrían impactado de forma directa, grave e inminente las finanzas públicas del Estado colombiano.

129. En particular, el decreto no identifica afectaciones específicas sobre el acceso efectivo del país a los mercados de capitales, el perfil de vencimientos de la deuda pública, el costo promedio de financiamiento soberano, la estabilidad cambiaria o la ejecución presupuestal, ni acredita un deterioro abrupto o excepcional de estos indicadores que pueda razonablemente imputarse a los factores externos mencionados. La ausencia de este nexo causal impide considerar que el contexto internacional descrito constituya, por sí mismo, un elemento relevante para la configuración del presupuesto valorativo, pues la mera existencia de incertidumbre global o de condiciones financieras más exigentes no equivale, sin más, a una perturbación grave y actual del orden económico interno.
130. En suma, el Decreto no supera el presupuesto valorativo porque: (i) se apoya en una valoración arbitraria destinada a eludir al Congreso en materia tributaria; (ii) incurre en un error manifiesto al exagerar la gravedad del impacto económico del no recaudo; (iii) no acredita una amenaza inminente al orden económico y (iv) construye apreciaciones estructurales incorrectas sobre la supuesta afectación sistémica de la economía. Por estas razones, no se configura una perturbación grave, actual e inminente del orden económico, en los términos exigidos por el artículo 215 de la Constitución, lo que hace constitucionalmente improcedente la declaratoria del estado de emergencia económica.

(ii) ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE SUFICIENCIA

131. Por último, el Decreto tampoco satisface el presupuesto de suficiencia. Como lo ha señalado de manera reiterada la Corte Constitucional, este juicio tiene por objeto verificar que el Gobierno haya agotado o demostrado la ineffectividad de los mecanismos propios de la normalidad constitucional, antes de acudir a un estado de excepción, el cual solo puede operar como último recurso frente a situaciones extremas. Por tanto, en este examen, la Corte evalúa tres aspectos: (i) la existencia de mecanismos ordinarios; (ii) su utilización efectiva por parte del Estado; y (iii) la insuficiencia o falta de idoneidad de dichos mecanismos para conjurar la crisis. Además, la Corte Constitucional ha señalado que el examen del presupuesto de suficiencia se torna especialmente estricto cuando el Gobierno ha concurrido, por acción u omisión, en la configuración de las circunstancias que dieron lugar a la supuesta emergencia⁴⁹.
132. Ninguno de estos requisitos se cumple en el presente caso, por cuanto: (i) existían múltiples mecanismos ordinarios para enfrentar la situación invocada; (ii) el Gobierno no agotó los mecanismos ordinarios disponibles, lo que impide afirmar que haya observado una gestión fiscal responsable; (iii) la Constitución prevé, de manera expresa, cómo actuar frente a

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.

“desbalances presupuestales” y, por último, (iv) el Gobierno ya activo la cláusula de escape de la regla fiscal.

133. *Primero, existían múltiples mecanismos ordinarios para enfrentar la situación invocada.* A diferencia de lo afirmado en los considerandos del decreto legislativo *sub examine*, el Gobierno dispone de mecanismos ordinarios suficientes, conocidos y plenamente operativos, diseñados precisamente para escenarios de estrechez fiscal o desajuste presupuestal. En particular, el Gobierno cuenta con: (i) las herramientas de planeación y ajuste del gasto público, previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que permiten aplazar, reducir o reprogramar apropiaciones cuando los ingresos proyectados no se materializan; (ii) la posibilidad de revisar y reestructurar las metas del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente aquellas que, como lo advirtió el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), resultaban incompatibles con la sostenibilidad fiscal de mediano plazo; (iii) el acceso al endeudamiento interno y externo, el cual no solo no estaba jurídicamente vedado, sino que fue expresamente ampliado mediante la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal (asunto que desarrollamos adelante); y, en cualquier caso, siempre tiene a su disposición (iv) la deliberación democrática con el Congreso de la República, orientada a evaluar, dentro de la legalidad ordinaria, eventuales ajustes tributarios o reordenamientos del gasto, respetando la reserva de ley y el principio democrático.
134. Sobre este último particular, es importante reiterar que no existe un derecho del Gobierno Nacional a que el Congreso de la República apruebe todos los proyectos de ley que radica, y menos aun cuando se trata de iniciativas de naturaleza tributaria. Por el contrario, la posibilidad real de que un proyecto gubernamental sea debatido, modificado o rechazado es expresión misma del “estado de derecho” y del principio de separación de poderes, sin la cual la democracia representativa se vaciaría de contenido. Presentar la no aprobación de una ley de financiamiento como un factor constitutivo de una “crisis” que habilita el ejercicio de poderes excepcionales no solo es conceptualmente errado, sino constitucionalmente reprochable, en tanto supone transformar el control político legítimo del Congreso en un obstáculo ilegítimo que el Ejecutivo estaría autorizado a remover mediante el estado de excepción. Ello implica una inversión inadmisible de la lógica constitucional, en la que la excepcionalidad deja de ser un último recurso frente a hechos irresistibles y pasa a convertirse en un mecanismo de corrección de “derrotas legislativas”. En una democracia constitucional, el Ejecutivo debe soportar las dinámicas propias de la deliberación parlamentaria, incluida la negativa del Congreso a aprobar sus propuestas, y activar entonces las alternativas ordinarias de financiación y ajuste que el ordenamiento le ofrece, sin pretender sustituir al legislador ni desnaturalizar el sistema de frenos y contrapesos.
135. *Segundo, el Gobierno no agotó los mecanismos ordinarios disponibles, lo que impide afirmar que haya observado una gestión fiscal responsable.* Más grave aún, el Ejecutivo no demostró

haber utilizado de manera diligente y sistemática los mecanismos ordinarios de los que disponía. En este punto, conviene precisar que para declarar un estado de excepción no basta con afirmar, sin más, tal como lo hace el decreto, que tales alternativas no existen o que se encuentran “agotadas”. Esta afirmación exige una demostración rigurosa, específica y verificable, que dé cuenta del uso efectivo, diligente y previo de los mecanismos ordinarios disponibles. Los considerandos del decreto no cumplen con esa carga argumentativa. En cambio, se limitan a enunciar restricciones genéricas y dificultades políticas previsibles, sin probar la imposibilidad real de acudir a instrumentos constitucionales normales.

136. En particular, no se evidencia: (i) un ajuste serio y estructural del gasto público, pese a las advertencias reiteradas del CARF sobre la inviabilidad fiscal de las metas del PND; (ii) el uso prioritario de las facultades de aplazamiento presupuestal, aun cuando el propio Gobierno reconoció la existencia de ingresos contingentes e inciertos; (iii) una estrategia integral y sostenida de financiamiento multilateral, más allá de medidas puntuales; (iv) un proceso de concertación fiscal amplio con el Congreso, orientado a redefinir prioridades y responsabilidades. En este contexto, no puede afirmarse que los mecanismos ordinarios fueran insuficientes, cuando ni siquiera fueron plenamente utilizados.
137. Por lo anterior, aunque el decreto afirma que la gestión fiscal del Gobierno entre 2022 y 2026 se ha caracterizado por una “estricta responsabilidad fiscal”, dicha afirmación no se encuentra acreditada en los considerandos ni resulta compatible con el comportamiento fiscal efectivamente observado. Por el contrario, como se ha expuesto a lo largo de esta intervención, la acumulación de rezagos presupuestales, la subfinanciación recurrente de obligaciones legalmente exigibles, la adopción de decisiones antitécnicas en materia regulatoria y presupuestal, así como la ausencia de correctivos estructurales oportunos, revelan una gestión fiscal deficitaria que no puede ahora invocarse como fundamento del presupuesto de suficiencia.
138. De todas las alternativas constitucionalmente disponibles, la única estrategia desplegada de forma insistente fue la presentación de proyectos de ley de financiamiento, supeditando la estabilidad fiscal a su aprobación. Sin embargo, como lo anotamos, el rechazo de estas iniciativas por parte del Congreso no puede interpretarse como prueba de insuficiencia de los medios ordinarios, sino como una manifestación legítima del control político propio del sistema democrático.
139. En este punto, es vale la pena destacar que el hundimiento de la ley de financiamiento de 2025 no constituye un hecho aislado ni imprevisible, sino la reiteración de una negativa legislativa ya expresada frente a un proyecto sustancialmente similar en 2024. En ambas oportunidades, el Congreso advirtió deficiencias técnicas y de diseño en las medidas propuestas. Pese a ello, el Gobierno optó por insistir en las mismas disposiciones, sin reformularlas ni corregir sus

falencias, trasladando luego al ámbito excepcional las consecuencias de una estrategia fiscal deliberadamente mantenida.

140. En efecto, varias de las medidas tributarias adoptadas en el Decreto Legislativo 1474 de 2025 reproducen, total o parcialmente, disposiciones contenidas en los proyectos de ley de financiamiento que el Congreso de la República decidió no aprobar. Esta coincidencia normativa refuerza la conclusión de que el estado de excepción no fue utilizado como un último recurso frente a la ineficacia de los medios ordinarios, sino como un mecanismo para asumir competencias legislativas expresamente negadas por el órgano representativo.
141. Las medidas tributarias adoptadas con ocasión de la emergencia –entre ellas, la reintroducción de la no deducibilidad de las regalías, la ampliación del impuesto al patrimonio con umbrales reducidos, el incremento de cargas sectoriales, la ampliación del IVA a determinados bienes y servicios, y la modificación del régimen de importaciones de bajo valor– presentan rasgos propios de una reforma estructural del sistema tributario, con efectos permanentes que exceden la temporalidad propia del estado de excepción. Esta circunstancia evidencia, una vez más, que el Gobierno no acudió a la emergencia para conjurar una insuficiencia inmediata, sino para intervenir estructuralmente el orden fiscal, finalidad incompatible con el presupuesto de suficiencia.
142. Tercero, la Constitución Política prevé expresamente cómo actuar frente a “presupuestos desbalanceados”. En efecto, la Constitución Política no solo anticipa la eventualidad de que los ingresos legalmente autorizados resulten insuficientes para atender la totalidad de los gastos proyectados, sino que define los mecanismos ordinarios para enfrentar dicha situación, sin acudir a poderes excepcionales. El artículo 347 superior dispone que, cuando los ingresos no sean suficientes, el Gobierno debe proponer separadamente la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, incluso aceptando que el presupuesto pueda aprobarse antes de que se perfeccione la ley que provea los recursos adicionales, cuyo trámite puede continuar en el período legislativo siguiente. Es decir, la Constitución asume como “normal” la coexistencia temporal entre un presupuesto aprobado y una fuente de financiación aún no consolidada, y resuelve esa tensión por medio del procedimiento legislativo ordinario, no del estado de excepción.
143. Más aún, el artículo 348 de la Constitución va un paso más allá y otorga al Ejecutivo herramientas directas de ajuste del gasto, incluso en escenarios de bloqueo o dificultad presupuestal. Esta disposición prevé expresamente que, *cuando el Congreso no expida el presupuesto, o cuando deban atenderse los cálculos reales de rentas del nuevo ejercicio, el Gobierno puede reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, siempre que así lo aconseje la situación fiscal*. Se trata de una competencia constitucional explícita,

diseñada precisamente para preservar el equilibrio entre ingresos y gastos en contextos de restricción fiscal, sin romper el marco democrático ni alterar la separación de poderes.

144. De este modo, la Constitución no solo habilita, sino que exige que el Ejecutivo ajuste el nivel de gasto a la realidad del recaudo efectivo. Este deber de corrección, que incluye el aplazamiento, la reducción o la reprogramación de apropiaciones, forma parte del funcionamiento ordinario del sistema presupuestal y de la disciplina fiscal que rige en un Estado constitucional de derecho.
145. Por último, conviene precisar, además, que una cosa muy distinta a la inexistencia de mecanismos ordinarios es que el Gobierno Nacional haya decidido deliberadamente por no utilizarlos, en particular por no acudir al aplazamiento, reducción o reprogramación del gasto, pese a que la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto lo autorizan expresamente. La renuencia del Ejecutivo a activar estas herramientas no obedece a una imposibilidad jurídica o material, sino (como resulta evidente) al costo político y social que implicaría reconocer la inviabilidad fiscal de ciertas metas, ajustar prioridades del Plan Nacional de Desarrollo o asumir públicamente la necesidad de recortes. No obstante, el régimen de los estados de excepción no está diseñado para relevar al Gobierno de los costos propios de la deliberación democrática ni para sustituir decisiones impopulares por decretos legislativos, sino para enfrentar situaciones extremas que no puedan ser conjuradas dentro del orden institucional ordinario.
146. *Cuarto, la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal desvirtúa por completo la alegada insuficiencia de mecanismos fiscales ordinarios.* Finalmente, la tesis de la insuficiencia resulta internamente contradictoria si se considera que el propio Gobierno activó la cláusula de escape de la regla fiscal, ampliando deliberadamente sus márgenes de déficit y endeudamiento. No es jurídicamente sostenible afirmar, de un lado, que el ordenamiento permitió flexibilizar las reglas fiscales estructurales y, de otro lado, que no existían instrumentos ordinarios para enfrentar la situación. La activación de la cláusula de escape demuestra que el sistema constitucional respondió, otorgando al Ejecutivo un mayor espacio de maniobra dentro de la legalidad. Además, que dicho espacio implique costos financieros, políticos o económicos no lo convierte en insuficiente.
147. Por lo demás, resulta cuando menos contradictorio que el Gobierno invoque una situación de insuficiencia fiscal extraordinaria y, de manera simultánea, haya decretado en diciembre de 2025 un incremento del salario mínimo sustancialmente superior al que se encontraba en discusión, decisión que, según el propio Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), generará un déficit fiscal adicional para 2026 estimado en al menos \$5,3 billones. Este monto representa aproximadamente la mitad de lo que el Gobierno espera recaudar con las medidas tributarias adoptadas al amparo de la emergencia, lo que pone en evidencia que la alegada

insuficiencia no obedece a una imposibilidad material, sino a opciones de política fiscal discrecionales adoptadas por el propio Ejecutivo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones le solicitamos a la Honorable Corte Constitucional que declare la *inexequibilidad total* del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”.

Cordialmente, del Honorable Magistrado,



Natalia Gutiérrez Jaramillo

C.C. 43.220.876

Representante Legal

Consejo Gremial Nacional