

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

AUTO * DE 2026**

Referencia: expediente RE-387

Asunto: medida de suspensión provisional 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 sustanciador: Carlos Camargo Assis

Bogotá D.C., *** (**) de enero de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, procede a emitir la presente providencia.

SÍNTESIS

La Sala Plena se pronunció en torno a la procedencia excepcional de la suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, por medio del cual se declara el estado de emergencia económica y social en todo el territorio nacional.

Con tal propósito se refirió a la necesidad de precisar su jurisprudencia constitucional en torno al Auto 272 de 2023, en el sentido también hacer procedente excepcionalmente la suspensión provisional de los decretos legislativos expedidos en virtud de los estados de excepción, para garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional. En efecto, la Sala ajustó su jurisprudencia sobre la salvedad que había sentado a la competencia genérica para adoptar la suspensión provisional de normas, en virtud de la cosa juzgada constitucional predicable de la Sentencia C-179 de 1994, con base, principalmente en cuatro factores.

En primer lugar, para hacer más congruente la línea de la Corte con la propia decisión de apertura adoptada en el año 2023, que había establecido la procedencia general de la suspensión provisional de normas, bajo el argumento de que no se está en modo alguno ante una nueva competencia de la Corte sino ante un remedio enmarcado en el ejercicio de sus funciones atribuida por la Constitución cuando le confió la guarda y supremacía de la Carta Política.

En segundo lugar, porque tratándose de la asignación de competencias como la declarada inexecutable por la Sentencia C-179 de 1994 (art. 243 CP), es factible reconceptualizar la interpretación judicial a partir del cambio en el significado material de la Constitución, sin que con ello se desconozca la cosa juzgada constitucional, ni tampoco la prohibición de reproducción material de normas declaradas inexecutables. Ello, por cuanto se está en el campo de la interpretación judicial que le corresponde a este Tribunal, como fuente del derecho y, con ello, también de la posibilidad del cambio del precedente constitucional. Además, en materia de asignación de competencias (suspensión provisional de normas) se pueden presentar distintas alternativas de validez constitucional, por lo que es factible reinterpretar un contenido normativo declarado inexecutable, máxime cuando hace parte del ámbito funcional del propio Tribunal Constitucional, a quien precisamente se le ha encargado la supremacía y eficacia de la Constitución.

En tercer lugar, la rigurosidad que exige el control de constitucionalidad sobre los estados de excepción, persigue evitar el quebrantamiento de principios axiales de la Constitución respecto a las atribuciones propias del Congreso de la República y de la Corte Constitucional, como expresión de los principios democrático y de la vigencia efectiva de la Constitución, dentro del Estado constitucional de derecho.

En cuarto lugar, por responder de manera más adecuada, por ejemplo, a las nuevas circunstancias que expone la expedición del decreto declaratorio del estado de emergencia, a partir de las diversas causas invocadas (8 en total), como su aprobación en periodo de vacancia judicial y la vigencia inmediata de medidas de desarrollo como el Decreto 1474 del 29 de diciembre de 2025, sobre el año gravable siguiente (2026).

Así mismo, con la finalidad de determinar el alcance de la decisión, la Sala Plena delimitó las características básicas de esta garantía procesal. Señaló que su práctica procedimental en otros entornos normativos, como lo es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, revela que la suspensión provisional es un mecanismo procesal de jerarquía constitucional, cuya naturaleza accesorio, provisoria y cautelar se caracteriza por la operatividad funcional de facilitar la posibilidad de detener los efectos de una norma, en este caso con fuerza de ley, mientras el operador constitucional decide de manera definitiva sobre su conformidad con la Carta Política. Esto supone una valoración previa al examen definitivo de constitucionalidad abstracta, sin que ello implique un prejuzgamiento de fondo. En efecto, la Sala precisó que la suspensión es un instituto *(i)* de *jerarquía constitucional* porque implícitamente se desprende del marco funcional atribuido a la Corte Constitucional en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 241, 242 y 243 de la Carta Política; *(ii)* es *accesorio*, en tanto carece de autonomía propia y depende de otro procedimiento principal de control abstracto de constitucionalidad que puede ser rogado o de oficio; *(iii)* es *provisorio*, ya que su finalidad es apenas suspensiva, no de carácter definitivo, por lo que su objeto se cumple al detener los efectos de la norma sometida al examen de constitucionalidad, hasta cuando culmine el respectivo trámite, de tal suerte que

no constituye un prejuzgamiento; y, finalmente (iv) es *cautelar*¹, en la medida en que previene la causación de perjuicios irremediables.

A partir de las características anotadas y con base en las pruebas recaudadas la Sala Plena estableció que el Decreto Legislativo 1390 de 2025, a primera vista, comporta un manifiesto desconocimiento del principio de supremacía constitucional, por lo que se impone la aplicación de mecanismos como la suspensión provisional a través de la cual se impida la consolidación de efectos irreversibles, o se eluda el control de constitucionalidad, como garantía del normal funcionamiento de las instituciones del Estado, mientras se surten todas las etapas del control automático de constitucionalidad previsto en el artículo 241.7 de la Constitución.

Previamente estableció que la figura de la suspensión provisional de normas es predicable de los decretos declaratorios y de desarrollo expedidos en virtud de los estados de excepción, ya que se trata de la única medida que tiene la aptitud de garantizar la intervención temprana del Tribunal Constitucional y, por esta vía cautelar, asegurar la supremacía de la Constitución.

Así, al verificar la observancia de los presupuestos mínimos que determinan la procedencia excepcional de la suspensión provisional, la Sala Plena concluyó lo siguiente:

Respecto a los *requisitos materiales* se constató una ostensible violación de la Carta Política. Primero, encontró que se impone la medida excepcional ante la ineficacia de otras opciones menos lesivas, como la adopción de un fallo con efectos retroactivos. Además, consideró imperativa su adopción para la protección de bienes constitucionalmente valiosos, sin que se afecte desproporcionadamente algún contenido de la Constitución.

Segundo, la Sala corroboró, sin que implique un prejuzgamiento, que el decreto base constituye una regulación *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucional. De una primera y simple observación infirió su ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores, por vulnerar claros mandatos constitucionales y establecer regulaciones manifiestamente desproporcionadas.

Para arribar a esta decisión, en cuanto a los *requisitos formales* estableció que salta a la vista el incumplimiento de claros mandatos constitucionales de orden procedimental, a saber, (i) no encontrarse debidamente firmado el decreto matriz expedido, respecto al encargo a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible doctora Irene Vélez, así como del ministro de la Igualdad y Equidad doctor Juan Carlos Florián Silva, y (ii) por falta del deber de motivación adecuada y suficiente

¹ En la Asamblea Nacional Constituyente, el delegatario Juan Carlos Esguerra Portocarrero señaló que el fin esencial de la suspensión provisional consiste en “proteger los derechos subjetivos y no esperar a que se produzca el daño o a que este se prolongue mientras se dicta el fallo final. Si se tiene en cuenta que el resarcimiento de perjuicios tiene un alcance limitado, se comprende por qué el campo de aplicación de esta garantía no debe ser restringido.” Proyecto 67, Gaceta 23 Asamblea Nacional Constituyente).

en relación con cada una de las ocho causas invocadas², dadas las previsiones del artículo 215 de la Constitución.

Así mismo, sobre los *requisitos materiales* adelantó un estudio preliminar de los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia, conforme a las previsiones del artículo 215 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, para determinar si resulta abiertamente inconstitucional la declaratoria del estado de emergencia económica y social.

Al someter la medida de excepción al tamiz del citado parámetro constitucional, esta Corporación evidenció, sin mayores lucubraciones, que en principio ninguna de las causas invocadas por el Gobierno satisfizo integralmente el *presupuesto fáctico*, debido a que, sin mayores consideraciones, se pudo evidenciar que (i) varias de las circunstancias alegadas no se acreditaron suficientemente, como por ejemplo que el problema del endeudamiento y la falta de liquidez fuera generado por la negativa del Congreso a aprobar la ley de financiamiento (juicio de realidad) y (ii) las causas alegadas no son sobrevenientes, ni extraordinarias, aun cuando se pudieran haber agravado, al responder a situaciones que se exponen de carácter crónico o estructural, de antaño y esperadas en sus efectos, de las que el Gobierno le corresponde en el ejercicio de sus competencias.

En esa perspectiva de análisis la Corte verificó, sin asomo de dudas, que el Gobierno no demostró claramente la inminencia de la perturbación del orden económico y social (*presupuesto valorativo*), toda vez que inicialmente no se observó que se esté ante un riesgo efectivo que se pueda materializar en cualquier momento, sino ante uno claramente eventual o remoto para con los bienes protegidos por el artículo 215 constitucional, menos podía alegarse el efecto económico mundial postpandemia (años 2021-2022). A la vez, la Corte corroboró el incumplimiento evidente del *presupuesto de suficiencia* a partir de una lectura preliminar del decreto matriz, ya que no se relacionaron los mecanismos ordinarios a su disposición, hubo una mínima referencia a los utilizados por el Gobierno para conjurar la presunta crisis y no se explicó por qué resultaban insuficientes o carentes de idoneidad.

Tercero. El decreto base produce notoriamente un efecto irremediable. De esta manera, el mecanismo de suspensión provisional se impone como última opción para la defensa de la eficacia de la Constitución. Al respecto, se sostuvo que supone la imposibilidad o dificultad extrema de retornar a la situación anterior,

² El decreto matriz expone las siguientes (presupuesto fáctico): “1) obligatoriedad de cumplimiento del auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud; 2) garantía de seguridad ciudadana por recientes alteraciones de orden público y protección por agravamiento del riesgo por atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones; 3) no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales 2025 (12 billones) y 2026 (16.3 billones); 4) desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decreto 1372 de 2024 de emergencia de desastre nacional por cambio climático y sus efectos); 5) sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago; 6) obligaciones atrasadas de origen legal (subsídios de servicios públicos eléctricos y combustibles) y contractual (vigencias futuras) adquiridas antes del presente gobierno que se encontraban pendientes de pago y que deben pagarse en su totalidad; 7) agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y cláusulas derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU.; 8) restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación”. También se alude a la “crisis sistémica mundial postpandemia” y al “crecimiento inercial y sostenido del gasto” (presupuesto valorativo).

que se consolida con su aplicación durante su vigencia, generando una grave afectación del principio de supremacía constitucional.

Además, la Sala Plena aplicó el juicio estricto de proporcionalidad a la medida de suspensión provisional del decreto matriz, estableciendo inicialmente que (i) la medida resulta imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía de la Carta; y (ii) es indudable que los beneficios que se derivan de la aplicación del mecanismo excepcional orientada a impedir la producción de efectos son mayores que las limitaciones que la medida adoptada impone al principio democrático, pues siempre será más importante garantizar la supremacía de la Constitucional que la vigencia de un decreto legislativo abierta o manifiestamente inconstitucional, por vulnerar claros mandatos superiores o contener una regulación manifiestamente desproporcionada.

Desde una perspectiva eminentemente probatoria, no escapó a la valoración de la Corte que las ocho causas invocadas en la motivación del Decreto 1390 de 2025, tal como lo acreditaron la totalidad de los economistas que allegaron sus experticios, no son imprevistas ni sobrevinientes.

De allí que la Corte halló proporcionada la procedencia de la suspensión provisional, toda vez que el estado de emergencia no se puede emplear como mecanismo para introducir en el ordenamiento jurídico medidas extraordinarias que no lograron superar el debate democrático en el Congreso de la República, desconociendo, sin lugar a duda los principios de reserva de ley, de legalidad tributaria y de autonomía de las entidades territoriales. Una suplantación de este tipo quebranta de manera evidente la autonomía legislativa y de separación de poderes, cuando hace parte del ejercicio propio de sus funciones el aprobar o negar los impuestos. Principalmente, termina debilitando intensamente el sistema de frenos y contrapesos entre las ramas del poder público y el Estado de derecho (principio de legalidad).

Así al reflexionar sobre el alcance de las características de la garantía procesal objeto de aplicación, la Corte consideró *razonable*³ que, si la suspensión provisional opera frente a normas con fuerza de ley emanadas del proceso de deliberación democrática, como lo son las leyes, con mayor razón son susceptibles de ese mecanismo cautelar aquellas que emanan de poderes exorbitantes del Ejecutivo que por su entidad discrecional tienen un mayor riesgo de exceso, despotismo o arbitrariedad. Esta última consideración es predicable tanto del decreto matriz como de los de desarrollo.

Con base en lo anterior, la Sala Plena suspendió provisionalmente el Decreto Legislativo 1390 de 2025 hasta que se profiera la decisión definitiva en el expediente de la referencia. Ello con repercusiones sobre las medidas de desarrollo, esto es, sobre el Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025.

³ Cfr. sentencias C-673 de 2001 y C-093 de 2001.

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de diciembre de 2025, el presidente de la República expidió el 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”. A partir de ese momento ha proferido a la fecha un decreto de desarrollo. El 13 de enero de 2026, la Sala Plena de la Corte efectuó el reparto del asunto por sorteo, correspondiendo al magistrado Carlos Camargo Assis. El 14 de enero de 2026, el magistrado sustanciador avocó el conocimiento, dispuso comunicar el inicio del asunto al Gobierno y decretó la práctica de pruebas, entre otros.

2. El texto del decreto se transcribe integralmente como *en documento aparte*⁴. Su descripción general es el siguiente⁵:

Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025	
Por la cual se declara el Estado de emergencia económica y social en todo el territorio nacional	
Considerando	pp. 1-16
1. Presupuesto fáctico	pp. 2-9
2. Presupuesto valorativo	pp. 9-14
3. Presupuesto de suficiencia	pp. 14-16
Decreta	pp. 16-20
Artículos 1 (declara el estado de emergencia económica), 2 (ejercicio de facultades por el Gobierno), 3 (adopción de decretos legislativos), 4 (convocatoria del Congreso de la República) y 5 (vigencia).	p. 16.
Firmas	pp. 17-20

3. Algunas ciudadanas y ciudadanos solicitaron la suspensión provisional del decreto expedido, como se expone a continuación (*Anexo 2 posterior a firmas*)⁶:

Angélica Lozano Correa y Catherine Juvinao ⁷
Consejo Gremial Nacional ⁸
Federico Gutiérrez Zuluaga ⁹
Paloma Valencia Laserna ¹⁰
Efraín Cepeda y otros ¹¹

⁴ Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclefindmkaj/https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201390%20DEL%2022%20DEL%20DICIEMBRE%20DE%202025.pdf

⁵ Publicado en el Diario Oficial nro. 53.343 del 22 de diciembre de 2023.

⁶ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud suspensión Provisional, remite Angélica Lozano Correa y Catherine Juvinao Clavijo”. Consúltese en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134290.

⁷ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud suspensión Provisional, remite Angélica Lozano Correa y Catherine Juvinao Clavijo”. Consúltese en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134290.

⁸ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud suspensión Provisional, , remite Consejo Gremial Nacional”. Consúltese en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134293.

⁹ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud Suspensión Provisional, remite Alcaldía de Medellín”. Consúltese en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134294.

¹⁰ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud Suspensión Provisional, suscribe Paloma Susana Valencia Laserna”. Consúltese en https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134297.

¹¹ Expediente digital expediente RE-387, archivo “solicitud de Suspensión Provisional, remite Efraín Cepeda Sarabia, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Katherine Miranda Peña, Christian M. Garcés Aljure, Óscar Darío Pérez Pineda, Jhon Jairo Berrio López. Enrique Cabrales Baquero, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Juan Felipe Lemos

Asocapitales ¹²
Catalina Hoyos Jiménez ¹³
Richard Humberto Fuelantala Delgado ¹⁴

4. Dentro del expediente RE-387 se recibieron las siguientes pruebas, que se relacionan por su incidencia y como elementos de juicio en la resolución de las solicitudes de suspensión provisional de los decretos de emergencia (*Anexo 1 posterior a firmas*).

Lisandro Junco Riveira ¹⁵
Roberto Insignares ¹⁶
Mauricio Alfredo Plazas Vega ¹⁷
Hugo Palacios Mejía ¹⁸
Santiago Pardo Ramírez ¹⁹
Juan Carlos Echeverri Garzón ²⁰
José Manuel Restrepo Abondano ²¹
Juan Camilo Restrepo ²²

5. Aunque en el Anexo 3 se expondrá en detalle el contenido de estas intervenciones de expertos, la Sala Plena considera necesario poner de presente que a juicio de los expertos que respondieron al Auto del 14 de enero de 2026 las circunstancias que se invocaron por parte del Gobierno no constituyen hechos sobrevinientes desde la perspectiva económica. Adicionalmente, se recibieron respuestas por:

Secretaría Jurídica de la Presidencia, Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros ²³
Contraloría General de la República ²⁴

Uribe, Carlos Abraham Jiménez, Mauricio Gómez Amín, Carlos Edward Osorio Aguiar”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134372>.

¹² Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud de medida cautelar, remite Asociación Colombiana de Ciudades Capitales”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134551>.

¹³ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Peticiones y Otros-(2026-01-16 10-17-22)”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134641>.

¹⁴ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Peticiones y Otros-(2026-01-16 10-21-56)”. Consúltese en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134643>.

¹⁵ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-19-17-23-09)”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135779>.

¹⁶ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 14-29-00)”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135904>.

¹⁷ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 18-02-40)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135931>.

¹⁸ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-03-23)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135937>.

¹⁹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-20-26)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135942>.

²⁰ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-26-45)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135943>.

²¹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 15-24-35)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136070>.

²² Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 16-06-27)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136074>.

²³ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 18-30-21)”.

²⁴ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 19-29-24)”.

6. Por su parte, el magistrado sustanciador presentó ante la Sala Plena petición de suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025 (matriz) y, con ello, también sobre el Decreto 1474 de 2025 (de desarrollo).

7. Así las cosas, la Sala Plena habiendo examinado la petición presentada por el magistrado sustanciador y con base en los elementos de juicio aportados, procede a su resolución.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia y metodología de decisión

8. La Corte Constitucional es competente para conocer del control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025 con fundamento en el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución. Además, si bien a la vigencia del decreto declaratorio (30 días calendario) se ha vencido, no impide que esta Corporación pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos²⁵.

9. De esta manera, la Sala procederá a determinar la competencia para suspender provisionalmente un decreto legislativo como el declaratorio del estado de emergencia económica y social, que se ha formulado por el magistrado sustanciador.

B. El precedente constitucional sobre la facultad general de suspender provisionalmente normas y la necesidad de precisar la salvedad establecida para los decretos legislativos

10. Como regla general la Corte había manifestado en el pasado que no procede la suspensión de normas como medida provisional. No obstante, a partir del Auto 272 de 2023²⁶ determinó que, en casos excepcionales, frente a una norma abierta o manifiestamente incompatible con la Constitución, que pueda producir efectos irremediables o que lleve a eludir el control de constitucionalidad, es necesario que este Tribunal adopte medidas, también excepcionales, orientadas a impedir la producción de efectos del acto objeto de control. Lo anterior tuvo como fundamento el garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional, por lo cual, en virtud de una reinterpretación de las facultades de la Corte para cumplir sus funciones de guardianas de la supremacía de la Constitución, se ajustó el precedente constitucional en la materia²⁷.

11. En todo caso, en este escenario excepcional, con soporte en los principios de auto restricción judicial, democrático y de Estado Social de Derecho, estableció

²⁵ Cfr. Sentencia C-145 de 2020.

²⁶ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Aclaraciones de voto de Natalia Ángel Cabo, Juan Carlos Cortés González y Alejandro Linares Cantillo.

²⁷ Cfr. Auto 272 de 2023.

que una medida como la mencionada deberá considerar unos presupuestos mínimos. En otras palabras, para decretar una medida de protección y eficacia, como atribución propia, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá en cuenta: (i) el carácter excepcional de la medida; (ii) la existencia de una disposición *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucional que produce efecto irremediable o llevan a eludir el control de constitucionalidad; (iii) la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida; y (iv) la ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional. De igual manera, indicó que la providencia se adoptará por la Sala Plena a solicitud de cualquier magistrado y en el auto que la decida establecerá su alcance y duración²⁸.

12. Ahora bien, la Sala Plena al modificar el precedente constitucional sobre la materia, cuya regla de decisión se había referido a la inexistencia de una competencia genérica para que esta Corporación adoptara decisiones de esta naturaleza (suspensión provisional de normas), señaló a renglón seguido lo siguiente: *“Esto con excepción de las consideraciones aplicables a los decretos legislativos, sustentadas en la cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-179 de 1994 y la aplicación de la tesis de improcedencia en el Auto 123 de 2022 y como se explicó en precedencia”*²⁹.

13. Esta salvedad que se estableció a la regla general sostenida en el Auto 272 de 2023 (que modificaba a su vez el precedente anterior), para la Sala Plena se impone hoy su precisión a partir de las cargas argumentativas que se exigen (suficiencia y transparencia)³⁰. En efecto, la Sala Plena considera necesario ajustar

²⁸ Ibidem.

²⁹ Lo transcrito se debe observar en relación al menos con los siguientes considerandos del Auto 272 de 2023. (61): “Al realizar el control previo y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre estados de excepción (luego sancionado como la Ley 137 de 1994), en la Sentencia C-179 de 1994 la Corte señaló que el escrutinio judicial que realiza sobre los decretos legislativos es de carácter definitivo, por lo que resultaba contraria a la Constitución aquella disposición que permitía la suspensión provisional de tales decretos legislativos. La Corte indicó en dicha sentencia que ‘si es deber de la Corte pronunciarse en forma definitiva sobre los decretos legislativos, en los ‘estrictos y precisos términos’ contemplados en el artículo 241 de la Constitución, mal puede una ley, como es la que se estudia, establecer la suspensión provisional de dichos actos jurídicos, lo que configura una clara y abierta violación de la normatividad suprema’”. (69): “En estos casos también hay un elemento relevante para el análisis, pues la Sala no estudió la procedencia de la suspensión provisional de leyes, sino respecto de decretos legislativos, frente a los cuales ejerce un control diferente, pues éste es oficioso, integral y tiene unos términos significativamente más cortos”. (72): “En este mismo sentido, la Sala señaló (Auto 123 de 2022) que resultaría en extremo riesgoso, y totalmente alejado de la función del juez constitucional, modificar la naturaleza jurídica de una ley que ya había sido objeto de sanción presidencial, para tornarla en un proyecto de legislación susceptible del control automático de constitucionalidad. Ello, a juicio de la Sala, trastocaría el principio de autolimitación que gobierna la actividad judicial de la Corte. En específico, sostuvo que asumir ‘de manera definitiva que la norma es estatutaria y, por tanto, un proyecto de ley y no, como indica el hecho de que fue sancionada y promulgada, una ley de la República implica que se está frente a un mero proyecto de ley que, evidentemente, no tiene la capacidad de producir en este momento ningún efecto. Esto en la práctica va más allá de lo que podría ser una suspensión provisional de los efectos de la norma, pues no habría ley a suspender, sino que equivale a una declaratoria de inexequibilidad implícita, pues la norma, en realidad, no podría aplicarse’”. (74): Como se observa, la razón de la decisión del Auto 123 de 2022 se concentró en la imposibilidad de que la Corte variase la naturaleza jurídica de una ley sancionada y con el fin de someterla al control automático de constitucionalidad, por una parte y, por la otra, en la reiteración de sus decisiones acerca de la imposibilidad general de ordenar la suspensión provisional”.

³⁰ En la Sentencia SU-380 de 2021 se manifestó: “La modificación de un precedente supone asumir, a grandes rasgos, tres cargas argumentativas. La primera consiste en identificar las decisiones judiciales que constituyen un precedente judicial, razón por la cual se denomina carga de transparencia; la segunda se cifra en explicar los motivos para apartarse, bien sea por las diferencias relevantes, bien por las causas que exigen una nueva respuesta judicial al problema jurídico. Esta es la primera dimensión de la carga de suficiencia. Ahora bien, como el precedente responde a principios jurídicos de especial relevancia, entonces el juez que se aparta del mismo debe

la jurisprudencia constitucional sobre la salvedad sentada a la competencia genérica para adoptar la suspensión provisional de normas, en virtud de la cosa juzgada constitucional³¹ de la Sentencia C-179 de 1994³², con base al menos en cuatro factores.

Importancia de mantener la congruencia con el precedente constitucional (regla general) establecido en el Auto 272 de 2023

14. Aunque se podría endilgar que se está ante un *obiter dicta*, esto es, consideraciones de la Corte que no tienen un poder vinculante sino una fuerza persuasiva, por lo que se estaría ante un criterio auxiliar de interpretación, este Tribunal descarta tal consideración al estimar que hace parte integral de la regla de decisión sentada en su momento en el Auto 272 de 2023, según se pudo observar.

15. Para la Corte es indispensable ajustar parcialmente su precedente constitucional, para hacerlo más congruente con la premisa general sentada en el propio Auto 272 de 2023, que busca garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional.

16. En efecto, el cambio de jurisprudencia constitucional que se generó con el Auto 272 de 2023, también tenía repercusiones sobre la Sentencia C-179 de 1994³³, ya que la interpretación que sostenía la Corte en el pasado de que no está consagrada la competencia de suspensión provisional en la Constitución fue superada con la providencia expedida posteriormente por la Sala Plena (Auto 272/23)³⁴ y, además, el pronunciamiento definitivo busca que se adopte una decisión de fondo que corresponde en última instancia al Tribunal Constitucional.

justificar por qué el cambio de precedente conlleva a una decisión que incluso compensa el sacrificio relativo de los principios que lo soportan. Esta es, entonces, una segunda dimensión de la carga de suficiencia”. Asimismo, en la Sentencia C-111 de 2019 se sostuvo que el cambio de precedente es válido únicamente si se presenta uno de los siguientes casos: (i) que la jurisprudencia vigente devenga en errónea al haberse basado en una situación social determinada que no responde adecuadamente al cambio social posterior; (ii) ese error en la jurisprudencia se deriva de la contradicción entre el precedente y los valores, objetivos, principios y derechos en los que se funda el orden jurídico; o (iii) se demuestre que existió una modificación del parámetro normativo para el control de constitucionalidad.

³¹ Artículo 243 de la Constitución (cosa juzgada constitucional y no reproducción del contenido material de un acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo).

³² En dicha oportunidad la Corte estudió los 59 artículos que lo componían y, en concreto, examinó algunas disposiciones relacionadas con la facultad de suspender provisionalmente los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción contenidas en los artículos 19 (prohibición de reproducir normas), 20 (control de legalidad) y 56 (suspensión definitiva y provisional de las medidas) del proyecto de ley estatutaria. Esta última disposición señalaba: “En cualquier momento, y antes del vencimiento del término establecido, el Gobierno podrá derogar las medidas de excepción adoptadas si considerare que las graves causas de perturbación han desaparecido o han sido conjuradas. Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución”. La Corte en la Sentencia C-179 de 1994 declaró inexecutable lo concerniente a la suspensión de los efectos (apartado del art. 19, último inciso del art. 20 y la totalidad del art. 56 del proyecto de ley estatutaria).

³³ El fundamento de esta decisión se limitó a señalar: “si es deber de la Corte pronunciarse en forma definitiva sobre los decretos legislativos, en los ‘estrictos y precisos términos’ contemplados en el artículo 241 de la Constitución, mal puede una ley, como es la que se estudia, establecer la suspensión provisional de dichos actos jurídicos, lo que configura una clara y abierta violación de la normatividad Suprema”. Así mismo, se sostuvo: “la ley no puede atribuir a la Corte Constitucional una competencia que la Constitución no le asigna”.

³⁴ En el considerando 41 se lee: “[n]o es, en modo alguno, una nueva competencia de la Corte, sino un remedio enmarcado en el ejercicio de sus propias funciones, potestades y competencias ya atribuidas por la propia Constitución cuando le confió su guarda y supremacía”. Cfr. Auto 272 de 2023.

De este modo, la precisión de la jurisprudencia que se pretende haría más congruente la línea de la Corte con la propia decisión adoptada en el año 2023, al establecer que no se está ante una nueva competencia de la Corte, sino ante un remedio enmarcado en el ejercicio de sus funciones atribuida por la Constitución cuando le confió la guarda y supremacía de la Carta (*primer factor*).

No desconocimiento de la cosa juzgada constitucional frente a decisiones de inexequibilidad

17. Ahora bien, la Sentencia C-179 de 1994, como lo expuso el Auto 272 de 2023, fue reiterada en diversas ocasiones como en el Auto 161 de 2020³⁵ y la Sentencia C-193 de 2020³⁶. Inicialmente la vinculatoriedad de estas decisiones se podría encauzar dentro del artículo 243 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, a saber, que se está ante una cosa juzgada absoluta, por cuanto ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución³⁷.

18. No obstante, la Sala Plena encuentra que tratándose de la asignación de competencias -suspensión provisional de normas- como la declarada inexequible por la Sentencia C-179 de 1994 (art. 243 CP), es factible reconceptualizar la interpretación judicial, como se ha venido explicando, a partir del cambio en el significado material de la Constitución³⁸, sin que con ello se desconozca la cosa juzgada constitucional y, con ello, la prohibición de reproducción material de normas declaradas inexequibles.

19. Lo anterior, encuentra fundamento en que se está en el campo específico de la interpretación judicial que le corresponde a la Corte Constitucional³⁹, como fuente del derecho y, con ello, también de la posibilidad de ajustar o cambiar el

³⁵ En esa oportunidad había sido sometido al control automático de constitucionalidad el Decreto Legislativo 488 de 2020 “*por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”. Un ciudadano, dentro del trámite judicial, solicitó a la Corte que como “*medida cautelar*” suspendiera la aplicación del Decreto.

³⁶ la Corte revisó el Decreto Legislativo 567 de 2020 y, como cuestión previa, resolvió una solicitud de suspensión provisional de la norma presentada por un ciudadano.

³⁷ Sentencia C-458 de 2023.

³⁸ En la Sentencia C-055 de 2022 se indicó: “[E]sta corporación ha admitido que de manera excepcional es posible adelantar un nuevo examen de constitucionalidad pese a la existencia de cosa juzgada. En este sentido, (...) ha señalado que esta posibilidad se produce en las siguientes tres circunstancias: (i) *modificación del parámetro de control*: se presenta cuando cambian las normas que constituyeron el referente para juzgar la constitucionalidad de la disposición nuevamente acusada. (ii) *Cambio en el significado material de la Constitución*: ocurre cuando la realidad social, económica o política del país transforma los presupuestos que sirvieron de sustento para declarar la constitucionalidad de la norma, lo que permite que se adelante un nuevo estudio a la luz de las nuevas realidades, entendiendo la Constitución como un texto vivo. Según se precisa en la reciente Sentencia C-233 de 2021, esta hipótesis “no depende entonces de la incorporación o incorporación formal de normas al bloque de constitucionalidad, sino a la manera en que la comprensión de las reglas y principios constitucionales cambia en el tiempo y se adapta a realidades políticas, sociales y económicas”. (iii) *Variación del contexto normativo del objeto de control*: se presenta cuando la disposición previamente examinada se integra a un nuevo contexto normativo, o cuando el sistema normativo en que se inscribe ha sido objeto de modificaciones. (...)”. Subrayado al margen del texto transcrito.

³⁹ Artículo 241 de la CP: a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

precedente constitucional⁴⁰ que se haya establecido sobre una materia. Además, en materia de asignación de competencias (mecanismo de suspensión provisional) se pueden establecer alternativas diferentes y válidas constitucionalmente, por lo que es factible de manera excepcional reinterpretar un contenido normativo procesal declarado inexecutable. Con mayor razón cuando hace parte del ámbito funcional del propio Tribunal Constitucional, a quien precisamente se le ha encargado la supremacía y eficacia de la Constitución, para evitar tornar ineficaz el control judicial de constitucionalidad (*segundo factor*).

20. La cosa juzgada constitucional está consagrada en el artículo 243 Superior, disposición que establece que los “fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Así, la Corte la ha definido como una “una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”⁴¹. Para este Tribunal, la figura se fundamenta en cuatro razones⁴²: (i) el principio de legalidad, el cual imprime estabilidad y confiabilidad a las reglas; (ii) la garantía de la buena fe que requiere asegurar la consistencia de las decisiones de la Corte; (iii) el mandato de autonomía judicial, al prevenir que sea examinada de nuevo una materia que ya ha sido juzgada por el juez competente; y (iv) el deber de asegurar la supremacía constitucional, pues las decisiones de la Corte ponen fin al debate.

21. Esta Corporación ha considerado que la configuración de la cosa juzgada

⁴⁰ En la Sentencia C-257 de 2022 se sostuvo: “Es conveniente recordar que esta Corporación ha definido el **precedente** como “*aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia*”, y ha relevado que la función de dicha fuente del derecho está relacionada con “*la tarea de garantizar la preservación de la coherencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte*”. Es sabido que el **precedente constitucional**, puntualmente, está revestido de una fuerza preponderante “*debido a que determina el contenido y alcance de la normatividad superior*” y tiene un carácter vinculante para todo operador jurídico. De ahí que se esté obligado a respetar las reglas de decisión establecidas por la Corte en sus pronunciamientos **salvo que se muestre la necesidad de introducir un cambio en la jurisprudencia**. En otras palabras, la observancia del precedente se impone en ausencia de motivos contundentes para variar el criterio establecido o reconsiderar la interpretación previamente acogida. Es importante tener en cuenta que “[l]a vinculación al precedente judicial (...) **no significa, sin embargo, una inmutabilidad del derecho aplicable a partir de la interpretación fijada por la jurisprudencia**”. Así pues, si bien la Sala Plena cuenta con la facultad para revisar y, eventualmente, modificar su propio precedente –de conformidad con los artículos 23 del Decreto 2067 de 1991 y 34 del Decreto 2591 de 1991–, de ello no se sigue que tal atribución pueda desplegarse arbitrariamente, pues ello atentaría contra la consistencia y certidumbre del sistema jurídico. Es por esto que se ha exigido que “**las modificaciones a la doctrina existente [deban] ser explícitas en la sentencia**”⁴⁰ y resulte indispensable satisfacer una especial carga argumentativa para proceder a operar una modificación. Sobre el particular, esta Corte ha reiterado que “*un tribunal puede apartarse de un precedente cuando considere necesario hacerlo, pero en tal evento tiene la carga de argumentación, esto es, tiene que aportar las razones que justifican el apartamiento de las decisiones anteriores y la estructuración de una nueva respuesta al problema planteado. Además, para justificar un cambio jurisprudencial no basta que el Tribunal considere que la interpretación actual es un poco mejor que la anterior, puesto que el precedente, por el solo hecho de serlo, goza ya de un plus, pues ha orientado el sistema jurídico de determinada manera. Por ello, para que un cambio jurisprudencial no sea arbitrario es necesario que el tribunal aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente en un Estado de derecho*.” Esta misma racionalidad se predica también de la demanda de inconstitucionalidad que, aunque no debe agotar las razones para operar el cambio de precedente, si debe aportar unos elementos razonables para motivar la competencia de la Corte para alterar sus reglas de decisión previamente establecidas”.

⁴¹ Sentencia C-055 de 2022.

⁴² Sentencia C-009 de 2023.

requiere tres elementos⁴³: (i) el objeto de control debe tener el mismo contenido normativo que la disposición legal que fue revisada en una decisión anterior; (ii) “los cargos de inconstitucionalidad que formula la nueva demanda deben ser materialmente semejantes a los propuestos y estudiados con antelación por la Corte”⁴⁴; y (iii) el parámetro de control debe ser el mismo que era aplicable en la decisión anterior.

22. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte ha reconocido que excepcionalmente es posible adelantar un nuevo examen de constitucionalidad pese a la existencia de cosa juzgada⁴⁵. El debilitamiento o enervamiento de la cosa juzgada ocurre en tres eventos, tal como se explica en el cuadro a continuación:

Tabla No. 2. Eventos de debilitamiento de la cosa juzgada constitucional⁴⁶

Evento	Descripción
<i>Modificación del parámetro de control</i>	Se presenta cuando cambian las normas que constituyeron el referente para juzgar la constitucionalidad de la disposición nuevamente acusada.
<i>Cambio en el significado material de la Constitución</i>	Ocurre cuando la realidad social, económica o política del país transforma los presupuestos que sirvieron de sustento para declarar la constitucionalidad de la norma, lo que permite que se adelante un nuevo estudio a la luz de las nuevas realidades, entendiendo la Constitución como un texto vivo. Según se precisa en la reciente Sentencia C-233 de 2021, esta hipótesis “no depende entonces de la incorporación o incorporación <i>formal</i> de normas al bloque de constitucionalidad, sino a la manera en que la comprensión de las reglas y principios constitucionales cambia en el tiempo y se adapta a realidades políticas, sociales y económicas”.
<i>Variación del contexto normativo del objeto de control</i>	Se presenta cuando la disposición previamente examinada se integra a un nuevo contexto normativo, o cuando el sistema normativo en que se inscribe ha sido objeto de modificaciones. Se hace alusión a la interpretación sistemática de la norma acusada, en conjunto con todas las disposiciones que, en la actualidad –y, por tanto, luego de la decisión del pasado–, integran el sistema normativo específico al que pertenece. Según se indica en la reciente Sentencia C-233 de 2021, “varía el <i>contexto normativo</i> de las disposiciones o normas objeto de control cuando (i) una norma que ya fue juzgada se expide posteriormente, en un contexto normativo distinto; (ii) el ordenamiento en que la norma se inscribe ha sufrido modificaciones y es necesaria una valoración constitucional distinta, en el nuevo contexto. Este escenario toma en cuenta la necesidad de interpretar las normas, tanto en su contexto como en el criterio de interpretación sistemática de la ley, pues considera que dos artículos, idénticos en su formulación, pueden tener contenidos distintos si hacen parte de contextos normativos diversos”.

En línea con lo anterior, en el cuadro a continuación se puede constatar que desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991 se han presentado 26 estados de excepción, 8 en modalidad de conmoción interior y 18 en estado de emergencia, económica, ecológica y social. Esto revela un alto grado de intensidad en la aplicación de una institución que la constitución concibe como excepcional, al tiempo que justifica un debilitamiento de la cosa juzgada constitucional y la consecuente necesidad de armonizar el precedente judicial.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Sentencia C-055 de 2022.

⁴⁶ La presente tabla es una transcripción de las consideraciones de la Sentencia C-055 de 2022.

Decisiones de la Corte respecto de estados de excepción en vigencia de la Constitución de 1991		
Decreto	Temática	Decisión de la Corte
Decreto 333 del 24 de febrero de 1992	Emergencia – falta de alza oportuna de salarios	Exequible - Sentencia C-004 de 1992
Decreto 680 del 23 de abril de 1992	Emergencia – escasez de suministro eléctrico por agudo verano	Exequible - Sentencia C-447 de 1992
Decreto 1155 del 10 de julio de 1992	Connoción - modalidades criminales como terrorismo y magnicidio	Exequible - Sentencia C-556 de 1992
Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992	Connoción -acciones terroristas de organizaciones terroristas y delincuencia organizada	Exequible – Sentencia C-031 de 1993
Decreto 874 del 1 de mayo de 1994	Connoción – transición al sistema penal acusatorio	Inexequible – Sentencia C-300 de 1994
Decreto 1178 del 9 de junio de 1994	Emergencia – sismo en los departamentos del Huila y el Cauca	Exequible - Sentencia C-366 de 1994
Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995	Connoción interior – aumento de la delincuencia común, la delincuencia organizada y la subversión.	Inexequible – Sentencia C-466 de 1995
Decreto 1900 del 2 de noviembre de 1995	Connoción – magnicidio de Álvaro Gómez Hurtado	Parcialmente exequible – Sentencia C-027 de 1996
Decreto 080 del 13 de enero de 1997	Emergencia – déficit fiscal por régimen cambiario	Inexequible - Sentencia C-122 de 1997
Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998	Emergencia – disminución en el flujo neto de capitales externos	Parcialmente exequible - Sentencia C-122 de 1999
Decreto 195 del 29 de enero de 1999	Emergencia – sismo en los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca	Exequible - Sentencia C-216 de 1999
Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002	Connoción – situación generalizada de inseguridad	Parcialmente exequible – Sentencia C-802 de 2002
Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008	Connoción – paralización de la rama judicial	Inexequible - Sentencia C-070 de 2009
Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008	Emergencia - modalidades de captación o recaudo masivo de dineros del público	Exequible - Sentencia C-135 de 2009
Decreto 4704 del 15 de diciembre de 2008	Emergencia – extensión de la emergencia por modalidades de captación o recaudo masivo de dineros del público	Inexequible - Sentencia C-254 de 2009
Decreto 4975 del 23 de diciembre de 2009	Emergencia – sistema de salud	Inexequible con efectos diferidos - Sentencia C-252 de 2010
Decreto 2693 del 27 de julio de 2010	Emergencia - mitigación de efectos de la ruptura de relaciones diplomáticas con Venezuela	Exequible – Sentencia C-843 de 2010
Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010	Emergencia – efectos climáticos del fenómeno de La Niña	Exequible - Sentencia C-156 de 2011
Decreto 020 del 7 de enero de 2011	Emergencia - efectos climáticos del fenómeno de La Niña	Inexequible - Sentencia C-216 de 2011
Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015	Emergencia – recepción masiva de migrantes de Venezuela	Exequible - Sentencia C-670 de 2015
Decreto 601 del 6 de abril de 2017	Emergencia - deslizamiento en el municipio de Mocoa	Exequible - Sentencia C-386 de 2017

Decreto 417 del 17 de marzo de 2020	Emergencia - pandemia por Covid-19	Exequible - Sentencia C-145 de 2020
Decreto 637 del 6 de mayo de 2020	Emergencia - Extensión del estado de emergencia debido a la pandemia por Covid-19	Exequible - Sentencia C-307 de 2020
Decreto 1085 del 2 de julio de 2023	Emergencia - crisis climática en el departamento de la Guajira	Inexequible con efectos diferidos - Sentencia C-383 de 2023
Decreto 62 del 24 de enero de 2025	Conmoción – violencia en la región del Catatumbo	Parcialmente exequible – Sentencia C-148 de 2025
Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025	Emergencia - déficit fiscal, no aprobación de ley de financiamiento.	Pendiente de decisión

23. Para la Corte es claro que el panorama actual se distingue de aquel presente en 1994, cuando se surtió el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de estados de excepción que culminó con la emisión de la Ley 137 de 1994. El análisis de esta Corte en 1994 no se detuvo a analizar materialmente la eventual necesidad de permitir la suspensión provisional de decretos legislativos, seguramente porque el juez constitucional no se veía en la necesidad de detener intentos de elusión de control, afrontas a la separación de los poderes públicos o usos exorbitantes de regulaciones de excepción bajo el nuevo régimen constitucional de 1991, como sí ocurre hoy en día.

24. De este modo, el problema jurídico, en ese entonces, correspondió exclusivamente al sistema de fuentes y la competencia del legislador en materia estatutaria. En efecto, el único argumento que soportó la inconstitucionalidad de los artículos 19 parcial, 20 parcial y 56 del proyecto de ley estatutaria de estados de excepción -Ley 137 de 1994- se refería a que “si es deber de la Corte pronunciarse en forma definitiva sobre los decretos legislativos, en los ‘estrictos y precisos términos’ contemplados en el artículo 241 de la Constitución, mal puede una ley, como es la que se estudia, establecer la suspensión provisional de dichos actos jurídicos, lo que configura una clara y abierta violación de la normatividad Suprema”⁴⁷.

25. Al control de constitucionalidad de los estados de excepción en la actualidad subyacen otros problemas como los relatados, frente a los cuales es necesario encontrar mecanismos oportunos de protección de la supremacía e integridad constitucional, a partir de una interpretación de las competencias de este Tribunal⁴⁸, diferentes al fallo definitivo o a la modulación temporal de sus efectos, con los cuales se asegure la estabilidad institucional y se impida la consolidación de consecuencias irreversibles mientras se surte el proceso de revisión posterior y automático que realiza la Corte. Es allí donde la figura de la suspensión provisional presenta una oportunidad para garantizar la intervención oportuna de esta Corporación y con ello la protección de la carta fundamental.

26. En paralelo, es importante recabar en dos decisiones judiciales que respaldan notoriamente la posición aquí sentada como es la competencia para decretar la suspensión provisional de decretos legislativos expedidos en virtud de

⁴⁷ Sentencia C-179 de 1994.

⁴⁸ En el mismo sentido consúltase el Auto 272 de 2023.

los estados de excepción. En la Sentencia C-551 de 2003⁴⁹, en el acápite sobre “la naturaleza y alcance de la competencia de la Corte” sobre el poder de reforma constitucional (referendo), esta Corporación sostuvo:

El examen de la Corte recae exclusivamente sobre los vicios de procedimiento en la formación de esa ley, lo cual significa que no le corresponde a esta Corporación efectuar un control de fondo sobre el contenido material de esas reformas. Pero lo anterior no implica que la Corte deba examinar únicamente los pasos de la formación de la ley. El control de la Corte se extiende al estudio de los eventuales vicios de competencia en el ejercicio del poder de reforma, pues la competencia es un pilar y un presupuesto básico tanto del procedimiento como del contenido de las disposiciones sujetas a control de la Corte. Esto plantea la necesidad de definir los alcances del poder de “reformular” la Constitución (artículo 374 C.P), uno de los “requisitos” previstos en el Título XIII de la Carta. El control de la Corte se extiende también al examen de la presentación del texto del proyecto de reforma constitucional incorporado a la ley, pues conforme al artículo 378 de la Carta, esta Corporación debe examinar si la presentación del texto sometido a la aprobación del pueblo asegura o no la libertad del votante. Subrayado al margen del texto transcrito.

27. En línea con lo anterior, en el Auto 841 de 2025 al decretar un vicio de procedimiento saneable en la aprobación de la Ley 2381 de 2024, “[p]or medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras disposiciones”, dispuso en su numeral quinto:

SUSPENDER a partir de la fecha de esta decisión la entrada en vigencia de las normas de la Ley 2381 de 2024 hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley, salvo lo que se refiere a lo dispuesto en los artículos 12, parágrafo transitorio y 76 de la citada ley. El Congreso de la República, en el marco del trámite legislativo correspondiente, podrá definir un nuevo término de entrada en vigencia integral de la Ley 2381 de 2024.

Los fundamentos que llevaron a tal determinación, fueron:

Suspensión de la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024

244. Ante la cercanía del 1 de julio de 2025, fecha en la que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 2381 de 2024, la Corte Constitucional considera necesario suspender su entrada en vigencia, hasta el día hábil siguiente a la fecha en la cual la Sala Plena decida definitivamente sobre la constitucionalidad de dicha ley, salvo que el Congreso de la República, en el marco del proceso legislativo correspondiente, defina un nuevo término para la entrada en vigor de la Ley que considere la necesidad de la valoración ulterior de la subsanación del vicio de procedimiento advertido en esta providencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que no hacerlo y permitir que disposiciones respecto de las cuales no está claro si la totalidad de su articulado fue votado y aprobado en violación de la constitución, produzca efectos jurídicos, podría poner en riesgo la seguridad jurídica, los derechos de terceros y la confianza legítima.

245. En el caso bajo examen, no debe perderse de vista que el vicio de procedimiento advertido, que exige la subsanación en este caso, tiene la entidad de ocasionar la inconstitucionalidad de la Ley, pues se deriva de una insuficiencia en el debate legislativo, lo que implica la afectación del principio democrático. Por esta razón, la Sala Plena considera

⁴⁹ Revisó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “*Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional*”.

que, en este caso, cuando la ley no está produciendo efectos jurídicos, con excepción de los derivados del párrafo transitorio del artículo 12 y el artículo 76, es más gravoso permitir que entre en vigor, que suspender su entrada en vigencia hasta tanto esta Corporación constate que fue subsanada adecuadamente y con ello se supera el vicio que pone en riesgo su constitucionalidad.

246. Ahora bien, frente a las referidas disposiciones de la ley que sí están produciendo efectos, esto es el párrafo transitorio del artículo 12 y el artículo 76, esta Corte encuentra que ante la incertidumbre que con ocasión de esta decisión enfrenta la constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, es menos gravoso para la seguridad jurídica preservar la vigencia de estas disposiciones hasta tanto la Corte no se pronuncie de fondo sobre la exequibilidad de la mencionada ley.

247. Así las cosas, suspender la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024, se torna necesario para permitir que el Congreso de la República realice la subsanación de forma adecuada y sin premura, y que la Corte Constitucional pueda adoptar una decisión de fondo en el caso objeto de control constitucional y, de esta forma preservar la supremacía constitucional.

28. Para la Corte estas últimas decisiones, aunque hagan parte del andamiaje ordinario de las funciones de la Corte Constitucional, exponen la importancia de contar con herramientas extraordinarias -ejercicio de competencias-, como la suspensión provisional de normas (extensibles a los decretos legislativos expedidos en virtud de los estados de excepción), como prenda de garantía para remediar situaciones de oportunidad y efectividad en el ejercicio del control judicial de constitucionalidad, dado que se le ha confiado mantener la integridad y supremacía de la Constitución.

Evitar la ruptura del orden constitucional

29. De otro lado, como se sostuvo en la Sentencia C-383 de 2023, la declaratoria del estado de emergencia, al igual que la de otros estados de excepción, “representa una alteración significativa de la normalidad constitucional, pues, a través de ella, el jefe de gobierno se reviste a sí mismo de competencias legislativas. De allí que el recurso a los estados de excepción tenga carácter reglado, excepcional y limitado, y esté sujeto a controles de índole político, a cargo del Congreso de la República, y judicial, ante la Corte Constitucional”. Por tales razones, la rigurosidad que exige el control de constitucionalidad sobre los estados de excepción, persigue evitar el quebrantamiento de principios axiales de la Constitución respecto a las atribuciones propias del Congreso de la República y de la Corte Constitucional, como expresión de los principios democrático y de la vigencia efectiva de la Constitución, dentro del Estado constitucional de derecho (*tercer factor*).

Disponer de un mecanismo oportuno y eficiente para la vigencia efectiva y cierta de la Constitución

30. Así mismo, el ajuste parcial de tal determinación, responde de manera más adecuada a las nuevas circunstancias que expone la expedición del decreto matriz, como su aprobación por el Gobierno en periodo de vacancia judicial y la vigencia inmediata de medidas de desarrollo como el Decreto 1474 del 29 de diciembre de

2025, en materia económica, financiera y fiscal sobre el conglomerado social, respecto al año gravable siguiente (1 de enero de 2026). Esta contextualización debe hacer parte del análisis constitucional, toda vez que repercute en principios axiales del ordenamiento constitucional como la eficacia de la Constitución (arts. 2, 4 y 241 CP), la separación de poderes (art. 113 CP) y el normal funcionamiento de las instituciones del Estado (art. 241.3 CP). Es un imperativo que ante medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno en virtud de los estados de excepción, las demás ramas del poder público (legislativa y la judicial), puedan tener capacidad de operación, pues de lo contrario la vigencia efectiva y cierta de la Constitución se comprometería hasta hacerla inane (*cuarto factor*).

Las particularidades de los estados de excepción refuerzan la necesidad de hacer procedente el mecanismo cautelar

31. Ahora bien, un ejercicio a doble columna de la procedencia del mecanismo de suspensión provisional ante un estado normalidad (normas ordinarias) o de anormalidad (estados de excepción) institucional, llevaría a que se predique con mayor intensidad de los últimos. En efecto, el debilitamiento de la cosa juzgada constitucional (C-179/94) y, por tanto, la relativización del precedente constitucional (Auto 272/23) se expone con mayor razón tratándose de decretos legislativos (declaratorio o de desarrollo) expedidos en los estados de excepción.

32. Bajo el esquema constitucional actual se reconocen tres estados de excepción, claramente diferenciables en función de sus causas, consecuencias y gravedad⁵⁰: el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia (art. 215), para cuyo funcionamiento se adoptaron una serie de *criterios* encaminados a garantizar su carácter extraordinario y transitorio, así como a “restringir las *facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias* para atender, repeler y superar la crisis surgida”⁵¹.

33. La Corte ha manifestado que a diferencia del marco normativo instituido para expedir decretos legislativos en *estado de sitio* bajo la Constitución de 1886, que no los sujetaba a condiciones diferentes a las previstas en el texto fundamental, a partir de la Carta de 1991 y la denominación de estados de excepción, el ejercicio de las facultades del presidente de la República se sujeta a *límites* plasmados en *varias fuentes* que parten de la Constitución Política y continúan con la ley estatutaria de los estados de excepción (LEEE), los tratados internacionales de derechos humanos -TIDH- (que se integran al bloque de constitucionalidad) y el derecho internacional humanitario -DIH-⁵². En esta medida, *principios*, como los contenidos en la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción), “aseguran una racionalidad mínima en el uso del poder ejecutivo excepcional (...) que *impide la invocación de la antigua razón de Estado*. Solo dentro del respeto a los principios del constitucionalismo es legítima la utilización de los poderes

⁵⁰ Sentencias C-070 de 2009, C-008 de 2003 y C-179 de 1994 (revisó constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción).

⁵¹ Sentencia C-008 de 2003.

⁵² Sentencia C-940 de 2002. Cfr. C-149 y C-008 de 2003.

excepcionales, sometidos al derecho, con que es revestido el Ejecutivo en tiempos de conmoción”⁵³.

34. Bajo el régimen constitucional de 1886 Colombia vivió un exceso y un abuso de estas figuras, lo que llevó a que estas se convirtieran en la normalidad de la vida jurídica del país. Sobre este aspecto, el delegado a la asamblea nacional constituyente Gustavo Zafra Roldán sostuvo que “en 105 años de vigencia de la Constitución de 1886: 70 años fueron en estado de sitio, o sea el equivalente al 66,5% de la vigencia de la Constitución del 86”⁵⁴. A su vez, Mauricio García Villegas indicó que “en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido” y que “entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio”⁵⁵. Si bien, en la mayor parte de la vigencia de la Constitución de 1886, la normalidad institucional devino de regulaciones propias del estado de sitio, puesto que durante 70 años el Gobierno legisló de ordinario, convirtiéndola en la regla general y permanente; la Constitución de 1991 buscó superar tal práctica abusiva del Ejecutivo, dotando de precisas condiciones de procedencia, control jurídico y político, y temporalidad a los estados de excepción consagrados en los artículos 212, 213 y 215 superiores.

35. Bajo este contexto, proveer herramientas jurídicas, como la suspensión provisional de decretos legislativos, para afrontar la posibilidad del ejercicio abusivo de los estados de excepción, se impone con mayor razón para la defensa y mantenimiento del orden constitucional preestablecido, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, además que, por esta vía, hace efectivos los valores, los principios y los derechos fundamentales. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación, particularmente mediante especiales dispositivos de control judicial de constitucionalidad. En el Estado constitucional

⁵³ Ibidem. La invocación de la *antigua razón de Estado* es incompatible con un régimen de excepción sometido al *Estado de derecho* (C-149 de 2003. En la C-940 de 2002 se aludió a la importancia de “someter la antigua razón de estado a razones constitucionales y a límites justiciables”). El actual ordenamiento constitucional “persigue poner coto al empleo abusivo de esta figura bajo la vigencia de la Constitución de 1886”. En la sentencia C-802 de 2002 se hizo amplia referencia a las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente en materia de la regulación de los estados de excepción. Se cita por ejemplo el Informe – Ponencia para primer debate en plenaria “Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social”, preparado por los constituyentes Antonio Navarro Wolff, Antonio Galán Sarmiento, Fabio Villa Rodríguez y José Matías Ortiz, documento en el cual textualmente se afirma: “*el estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho. Es una de las expresiones del Estado de derecho. Por lo tanto, debe ser normado*. Tiene como objeto el reforzamiento de la facultad defensiva del Estado para recuperar la normalidad dentro del Estado de derecho”. Cfr. Gaceta Constitucional No. 76 del 18 de mayo de 1991, páginas 12 a 16. De allí que en la Sentencia C-802 de 2002⁵³ se señaló que “*el derecho es la única alternativa de vida civilizada*”, pues “es el instrumento normativo con que cuenta el Estado para promover la integración social, satisfacer las necesidades colectivas, establecer pautas de comportamiento y decidir los conflictos suscitados; todo ello con miras a *realizar los fines* que le incumben como organización política y, por esa vía, hacer efectivos los principios constitucionales y los derechos fundamentales. [S]e trata de orientar la institucionalidad y el entramado social precisamente a la realización de esos valores, principios y derechos”.

⁵⁴ Gustavo Zafra Roldán, ‘Audacias y cautelas de la Corte Constitucional’ (2023). Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia 378. Disponible en: https://revista.acemiacolombianadejurisprudencia.com.co/index.php/revista_acj/article/view/357.

⁵⁵ Mauricio García Villegas, ‘Un país de estados de excepción’ El Espectador (2008). Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/un-pais-de-estados-de-excepcion-article-43317/>.

democrático los estados de excepción no pueden ser omnímodos ni arbitrarios, lo cual concreta el principio de legalidad.

Conclusión

36. En el caso bajo estudio, la carga argumentativa de suficiencia y transparencia se cumple estrictamente, pues los fundamentos jurídicos de esta providencia dan cuenta de la importancia y necesidad de avanzar en la disposición de mecanismos que garanticen con oportunidad y efectividad la aplicación directa de la Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

37. La Sala Plena encuentra que los decretos legislativos en principio abierta o manifiestamente inconstitucionales, con efectos irremediables, o en escenarios de inocuidad o elusión constitucional, exponen la necesidad de ajustar parcialmente el precedente constitucional del Auto 272 de 2023 y, por ende, haciendo extensible la regla general de procedencia de la suspensión provisional sobre los estados de excepción, bajo los presupuestos allí instituidos.

38. Se requiere modificar el precedente constitucional y enervar la cosa juzgada constitucional, para extender la regla general de suspensión provisional de normas prevista en el Auto 272 de 2023, a los decretos legislativos expedidos en virtud de los estados de excepción. Dejar la compuerta abierta (art. 229 CP, acceso a la administración de justicia) para la intervención judicial temprana sobre decretos legislativos productos de los estados de excepción, facilita la garantía efectiva y cierta de los derechos fundamentales, a la vez que impide el resquebrajamiento de principios axiales del ordenamiento superior.

39. Esta postura que sienta la Corte ha sido reclamada a través de las diferentes solicitudes ciudadanas, al advertir a la Corte la importancia de suspender provisionalmente el decreto declaratorio del estado de emergencia por su manifiesta incompatibilidad con el texto constitucional y los efectos irreversibles que ocasionan. El debilitamiento de la cosa juzgada ante normas procesales declaradas inexecutable se impone en esta oportunidad, bajo la égida del cambio del significado material de la Constitución, que habilita al Tribunal Constitucional para cambiar el precedente constitucional. Lo anterior, a la luz de una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución, como se ha podido verificar a lo largo de esta decisión.

C. El asunto bajo estudio. Cumplimiento de los presupuestos para declarar la suspensión provisional del decreto matriz y, con ello, del decreto de desarrollo (emergencia económica y social)

Naturaleza de la suspensión provisional y alcance de la decisión

40. Con la finalidad de determinar el alcance de la decisión que en virtud de la presente providencia judicial adoptará la Sala Plena de la Corte Constitucional, es importante referirse a las características básicas de esta garantía procesal. Su práctica procedimental en otros entornos normativos, como lo es la jurisdicción de

lo contencioso administrativo, revela que la suspensión provisional es un mecanismo procesal de jerarquía constitucional, cuya naturaleza accesorio, provisoria y cautelar se caracteriza por la operatividad funcional de facilitar la posibilidad de detener los efectos de una norma, en este caso con fuerza de ley, mientras el operador constitucional decide de manera definitiva sobre su conformidad con la Carta Política. Esto supone una valoración previa al examen definitivo de constitucionalidad abstracta, sin que ello implique un prejuizgamiento de fondo.

41. En efecto, la suspensión es un instituto (i) de *jerarquía constitucional* porque implícitamente se desprende del marco funcional atribuido a la Corte Constitucional en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 241, 242 y 243 de la Carta Política; (ii) es *accesorio*, en tanto carece de autonomía propia y depende de otro procedimiento principal de control abstracto de constitucionalidad que puede ser rogado o de oficio; (iii) es *provisorio*, ya que su finalidad es apenas suspensiva, no de carácter definitivo, por lo que su objeto se cumple al detener los efectos de la norma sometida al examen de constitucionalidad, hasta cuando culmine el respectivo trámite, de tal suerte que no constituye un prejuizgamiento; y, finalmente (iv) es *cautelar*⁵⁶, en la medida en que previene la causación de perjuicios irremediables.

42. Sobre este último punto, la Sala Plena considera oportuno realizar una reflexión adicional. En el Auto 272 de 2023 se indicó, como uno de los elementos para la suspensión provisional, que “la decisión excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control *debe contar con un soporte decisonal análogo al exigido respecto de la decisión de fondo* sobre la constitucionalidad de la disposición acusada o revisada”. Aunque ello podría indicar una decisión con un estándar argumentativo similar al de fondo, de ninguna manera se requiere una decisión con el mismo estudio material que el que se realizará en la sentencia, pues ello implicaría que el mecanismo dejaría de ser preventivo o cautelar.

43. A partir de las características básicas reseñadas, la Sala Plena circunscribirá su análisis a un examen que determine la necesidad de suspender los efectos del Decreto Legislativo 1390 de 2025, en función de la naturaleza específica del instrumento procesal. En otras palabras, sin que dicho análisis implique un prejuizgamiento de la cuestión de fondo, por lo que en este estadio procesal el examen necesariamente se limitará a confrontar el contenido del decreto legislativo con las reglas jurisprudenciales sistematizadas en el Auto 272 de 2023. Se *itera*, sin que la Corte en esta valoración previa pueda entrar a realizar un juicio de validez normativa de carácter definitivo.

⁵⁶ En la Asamblea Nacional Constituyente, el delegado Juan Carlos Esguerra Portocarrero señaló que el fin esencial de la suspensión provisional consiste en “proteger los derechos subjetivos y no esperar a que se produzca el daño o a que este se prolongue mientras se dicta el fallo final. Si se tiene en cuenta que el resarcimiento de perjuicios tiene un alcance limitado, se comprende por qué el campo de aplicación de esta garantía no debe ser restringido.” Proyecto 67, Gaceta 23 Asamblea Nacional Constituyente).

44. Ahora bien, al reflexionar sobre el alcance de las características de la garantía procesal objeto de análisis, para la Corte es *razonable*⁵⁷ enfatizar que si la suspensión provisional opera frente a normas con fuerza de ley emanadas del proceso de deliberación democrática, como lo son las leyes, con mayor razón son susceptibles de ese mecanismo cautelar aquellas que emanan de poderes exorbitantes del Ejecutivo que por su entidad discrecional tienen un mayor riesgo de exceso, despotismo o arbitrariedad. Esta última consideración es predicable tanto del decreto matriz como de los de desarrollo. A este respecto cabe formular el siguiente interrogante ¿Por qué el decreto declaratorio de un estado de excepción no se puede sustraer a la suspensión provisional en un Estado constitucional de derecho?

45. A juicio de la Corte las razones que justifican que el decreto matriz no escape al control de constitucionalidad vía cautelar son las siguientes:

- (i) Uno de los cambios trascendentales de la Constitución de 1991 fue dar el paso al control de constitucionalidad del decreto declaratorio del estado de excepción, y no solamente sobre los decretos de desarrollo. En un Estado constitucional no existen poderes absolutos, por lo que no puede existir acto alguno de autoridad que se sustraiga a la parte dogmática de la Constitución;
- (ii) Evitar que lo excepcional se convirtiera en la regla general para legislar (antigua razón de Estado). Los estados de excepción (como el decreto matriz) no excepcionan la Constitución, por lo que se debe impedir su generalidad y recurrencia, para salvaguardar la democracia, el pluralismo y el principio de legalidad.
- (iii) Las ocho causas invocadas -presuntamente agravadas-, tal como lo acreditaron los economistas que allegaron sus experticios, no dejan de ser estructurales (se presentan antes del actual periodo de gobierno), incluso amparadas por decisiones de la Corte Constitucional, como la T-760 de 2008. Se busca atacar todos los problemas financieros del Estado (déficit fiscal), empleando el estado de excepción como un instrumento de atajo.
- (iv) Evitar la sustitución de la Constitución, principalmente su quebrantamiento sobre ejes axiales como la separación de poderes, el Estado de derecho y el principio democrático.
- (v) Los presupuestos mínimos que la Corte Constitucional examina sobre el decreto matriz (arts. 214 y 215 CP, en concordancia con la Ley 137 de 1994), tienen como común denominador cuatro aspectos primordiales: (a) hechos sobrevinientes, (b) gravedad e inminencia, (c) motivación e (d) insuficiencia de mecanismos para conjurar la crisis. En esta ocasión, están ausentes de manera palmaria la sobreviniencia, la inminencia, la motivación y la suficiencia.
- (vi) El perjuicio irremediable está dado en que mientras se cumple el trámite de revisión de constitucionalidad (pruebas, intervenciones, concepto del

⁵⁷ Cfr. sentencias C-673 de 2001 y C-093 de 2001.

procurador y registro del proyecto), que involucran tiempos adicionales por los requerimientos probatorios, recusaciones, entre otros; el decreto declaratorio continúa produciendo sus efectos jurídicos, que se materializan con los decretos de desarrollo seguidamente expedidos. Por lo tanto, el único mecanismo para evitar el abuso del poder (retornar al Estado de hecho) es la medida cautelar de suspensión provisional, mientras la Corte profiere la decisión definitiva.

- (vii) Las medidas tributarias enunciadas en el decreto matriz (soportadas en el presupuesto de suficiencia, que alega un déficit fiscal estructural) se caracterizan por su generación inmediata, imposibilitando el retorno cabal al estado anterior y, con ello, consumando un perjuicio irremediable.

46. Con todo, la Sala Plena considera necesario profundizar, desde una perspectiva dogmática las razones por cuáles considera que la facultad de suspensión provisional no se limita únicamente a los decretos de desarrollo y, por consiguiente, también se aplica sobre el decreto matriz. Esto se fundamenta en la distinción entre normas y disposiciones, el principio de conservación del derecho⁵⁸ y el principio de efecto útil⁵⁹. Al respecto, la Corte ha realizado una distinción, a nivel de dogmática jurídica, entre norma y disposición. De manera puntual en la Sentencia C-325 de 2021 indicó:

“Una disposición o enunciado jurídico corresponde al texto en que una norma es formulada. De esta manera, se refiere a los artículos, numerales o incisos. Aquellos también se encuentran en fragmentos más pequeños de un texto legal, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición. Por su parte, las normas no son los textos legales sino su significado. Aquel solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos”.

A partir de la consideración transcrita, la Corte precisó la forma en que esta distinción impacta el control de constitucionalidad. Allí se sostuvo que “en términos generales, el control abstracto de constitucionalidad tiene como objeto de estudio preceptos o textos normativos (disposiciones jurídicas). No obstante, la justicia constitucional se enfrenta a situaciones complejas de desconocimiento de la Carta derivadas bien sea de la dimensión formal de la ley (texto normativo-disposición jurídica) o de la órbita material (norma jurídica), según sea el caso. Lo anterior, porque el Legislador no puede contemplar en abstracto todas las variables jurídicas derivadas de la regulación implementada”.

⁵⁸ En Sentencia C-054 de 2016 la Corte sostuvo que el principio de la conservación del derecho “constituye una obligación para los Tribunales Constitucionales de mantener al máximo las disposiciones normativas o leyes emanadas del Legislador, en virtud del principio democrático. Así, en virtud de este principio, la Corte decide adoptar una decisión que permita preservar, antes que anular, la labor del Congreso, es decir, mantener la voluntad del Congreso y, por ende, garantizar el principio democrático”.

⁵⁹ En la Sentencia C-569 de 2004 la Corte señaló que el principio de efecto útil implica que “debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias”.

47. Aplicado al caso del control del decreto matriz, con independencia de la disposición formal que la contiene, la norma examinada despliega efectos jurídicos relevantes, en la medida en que opera como un presupuesto de habilitación para la producción posterior de normas fiscales. Esta circunstancia compromete directamente los principios de representación democrática y legalidad tributaria, pues la habilitación normativa no es neutra ni meramente instrumental. En este contexto, la Sala Plena considera que la posibilidad de adoptar medidas como la suspensión provisional no se restringe a los decretos de desarrollo, sino que puede extenderse al decreto matriz, pues no se puede desconocer que ciertos textos normativos, aun cuando no establezcan directamente tributos, producen efectos habilitantes que inciden en el ámbito reservado a la ley en materia fiscal.

48. Por su parte, el efecto útil impone reconocer que es el propio decreto matriz -y no solo los de desarrollo- el que genera el efecto jurídico relevante de habilitación para la expedición de normas tributarias. Desconocer este efecto implicaría vaciar de contenido el control constitucional y permitir que, mediante una lectura meramente formal de la disposición, se eludan los principios de legalidad y representación que rigen la potestad impositiva.

49. En armonía con lo anterior, el principio de conservación del derecho, que conlleva “mantener al máximo las disposiciones normativas o leyes emanadas del Legislador, en virtud del principio democrático”, también ordena a la Corte a limitar la habilitación de proferir normas que podrían modificar normas expedidas por el legislador. En particular, con las facultades del decreto matriz el ejecutivo podría modificar las leyes democráticamente aprobadas por el Congreso, lo que - en el contexto de una norma *prima facie* abiertamente inconstitucional-, sería problemático incluso de cara a una modificación temporal.

50. Precisados estos aspectos, la Sala Plena limitará su análisis a determinar si la norma objeto de control es a primera vista inconstitucional, de tal suerte que su aplicación pudiese causar efectos irremediables para el ordenamiento constitucional o constituyan una elusión constitucional. En procura del debido proceso dicho examen previo se basará en la valoración de las pruebas decretadas por Auto del 14 de enero de 2025 mediante cual se avocó el conocimiento del Decreto Legislativo 1390 de 2025.

51. Pues bien, una vez justificado el debilitamiento de la cosa juzgada constitucional y la necesidad de apartarse de la regla establecida en la Sentencia C-179 de 1994 (cfr. Auto 272/23), para esta Corporación son plenamente extensibles al caso en estudio los seis elementos para la suspensión provisional de leyes establecidos en el Auto 272 de 2023. En esta decisión se afirmó que “la solución que la Sala considera adecuada es aquella que permita que, en situaciones excepcionales, la Corte adopte medidas, también excepcionales, como la suspensión provisional, orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control y con ello evitar la consolidación de las consecuencias inconstitucionales de aquellas disposiciones que, por su formulación jurídica,

además de ser *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales, generan efectos irremediables o eluden el control constitucional”.

52. Como se indicó en esa oportunidad, “la Corte se debe someter a unos *requisitos o estándares estrictos* los cuales deben respetar unos elementos mínimos”. La medida de suspensión es excepcional, por lo que solo puede utilizarse para responder a eventos igualmente extraordinarios y que, por su gravedad, tengan la entidad de afectar la estabilidad del régimen constitucional. De allí que la totalidad de los presupuestos sistematizados de manera unánime por la Sala Plena deben concurrir para que pueda aplicarse.

53. Para este Tribunal, como se había señalado, tales presupuestos deben extenderse al régimen de suspensión provisional de los decretos legislativos sobre estados de excepción. En ese sentido, se trata de reglas obtenidas por consenso en la Corte y que garantizan un uso excepcional de la medida, a saber:

Elemento	Contenido
1	La medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control <i>debe ser excepcional</i> , por lo que debe determinarse la ineficacia de otras opciones menos lesivas para la presunción de constitucionalidad de las normas. Además, debe demostrarse que la medida es imperativa para la protección de bienes constitucionalmente valiosos y no involucra una afectación desproporcionada de algún contenido de la Carta Política.
2	El decreto de la medida procede única y exclusivamente respecto de <i>disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales</i> , esto es, que de una primera y simple observación se infiera su ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores sea porque vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas.
3	El decreto de la medida procederá única y exclusivamente respecto de las disposiciones <i>prima facie</i> abierta o manifiestamente inconstitucionales y que <i>producen efecto irremediable o que eludan el control de constitucionalidad</i> . No constituye una autorización <i>in genere</i> para la procedencia de la suspensión provisional en la acción pública de inconstitucionalidad o en el control automático posterior.
4	La procedencia de la medida está supeditada al cumplimiento de un <i>juicio estricto de proporcionalidad</i> en el cual se demuestre que (i) esa medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso relacionado como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional; y (ii) los beneficios que se deriven de la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sean mayores que las limitaciones que esa medida impone al principio democrático que justifica la presunción de validez.
5	Al tratarse de una limitación significativa a la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de revisión, la decisión debe <i>contar con un soporte decisonal análogo al exigido respecto de la decisión de fondo</i> sobre la constitucionalidad de la disposición acusada o revisada. Esto quiere decir que solo procederá cuando se cuente con el voto favorable de la mayoría de los magistrados y magistradas de la Corte.
6	La adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control <i>procederá únicamente a solicitud de cualquier magistrado</i> , inclusive del propio magistrado sustanciador del proceso de constitucionalidad y, en caso de aceptarse la petición por parte de la Sala Plena, deberá determinarse su alcance y duración; el ciudadano demandante estará legitimado solo podrá proponerle al magistrado sustanciador o a cualquier magistrado de la Corte que la solicite a la Sala Plena pero no tendrá facultad para hacerlo directamente.

54. A partir de las reglas jurisprudenciales reseñadas en el Auto 272 de 2023, la Sala Plena procederá al estudio del asunto bajo estudio de acuerdo con los

parámetros decantados.

Análisis concreto de la suspensión provisional. Configuración de los presupuestos jurisprudenciales

El alcance del artículo 215⁶⁰ de la Constitución

55. Sobre el alcance del artículo 215 de la Constitución, en la Sentencia C-383 de 2023⁶¹ la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la modalidad del estado de excepción denominada emergencia económica, social y ecológica, o de grave calamidad pública. Destacó que la declaratoria del estado de emergencia, al igual que la de otros estados de excepción, representa una alteración significativa de la normalidad constitucional, pues a través de ella, el jefe de gobierno se reviste a sí mismo de competencias legislativas. De allí que el recurso a los estados de excepción tenga carácter reglado, excepcional y limitado, además de estar sujeto a controles de índole político a cargo del Congreso de la República y judicial ante la Corte Constitucional.

56. El artículo 215 superior contiene una regulación precisa y detallada del estado de emergencia que, junto con los tratados internacionales de derechos humanos integrantes del bloque de constitucionalidad y las disposiciones de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción), conforman el parámetro de control de los decretos legislativos dictados al amparo del estado de emergencia. Con fundamento en esta normatividad, la Corte ha decantado y sistematizado los elementos que debe examinar cuando revisa la constitucionalidad del decreto matriz y de los decretos de desarrollo.

⁶⁰ “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

⁶¹ Revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1085 de 2 de julio de 2023, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.

57. De esta manera, se han precisado los requisitos formales y materiales que integran el examen de constitucionalidad. Sobre el decreto matriz los requisitos formales que se deben reunir son: (i) la firma del presidente de la República y de todos los ministros, (ii) la motivación, (iii) la temporalidad, (iv) la delimitación territorial, (v) la convocatoria al Congreso de la República y (vi) la comunicación a los secretarios generales de la OEA y de la ONU. En cuanto a los requisitos materiales 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, y, finalmente y (iii) que no puedan ser conjurados con los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico⁶².

58. Conforme a lo expuesto, establecido en términos generales el parámetro de constitucionalidad, que sirve de fundamento para establecer si se está ante una disposición *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucional y que produce efecto irremediable o lleva a eludir el control de constitucionalidad, la Sala también encuentra necesario contextualizar el decreto matriz expedido, con el fin de comprender su alcance y las implicaciones jurídicas derivadas de su aprobación.

El alcance del Decreto Legislativo 1390 de 2025

59. El Decreto Legislativo 1390 fue expedido el 22 de diciembre de 2025 y declaró el estado de emergencia económica y social en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario. Está conformado por un considerando, donde se desarrolla un presupuesto fáctico, un presupuesto valorativo y un presupuesto de suficiencia. En el *presupuesto fáctico*, el Gobierno presentó ocho causas que dieron lugar al estado de excepción, a saber, (i) el cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud; (ii) la garantía de la seguridad por alteraciones de orden público y agravamiento; (iii) la no aprobación por parte del Congreso del proyecto de ley de financiamiento; (iv) los desastres naturales causados por la actual ola invernal; (v) las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago; (vi) las obligaciones atrasadas de origen legal y contractual pendientes de pago; (vii) los recursos de endeudamiento restringidos; y (viii) las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.

60. A continuación, se exponen tres situaciones como soporte del *presupuesto valorativo*, estas son: (i) la crisis sistémica mundial post pandemia, (ii) el

⁶² La evaluación de los requisitos materiales está integrada por la verificación de tres presupuestos: (i) *fáctico*, (ii) *valorativo* y (iii) *de suficiencia*. El presupuesto fáctico consiste en verificar que los hechos invocados como fundamento de la declaratoria efectivamente acaecieron, que son distintos a los que habilitan la declaratoria de guerra exterior o conmoción interior, y que se trata de hechos sobrevinientes y extraordinarios. 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, social o ecológico, o constituyan grave calamidad pública. Finalmente, el presupuesto o juicio 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. Cfr. Sentencia C-383 de 2023.

crecimiento inercial y sostenido del gasto y (iii) los ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción. A su turno, en el presupuesto de suficiencia se indicó que la gestión fiscal del Gobierno entre 2022 y 2026 se ha caracterizado por una estricta responsabilidad fiscal. Así mismo, que ante la caída de recaudo en 2024 el Gobierno adoptó medidas de contención del gasto. Además, para la vigencia 2025 el Presupuesto General de la Nación fue adoptado por el Decreto Ley 1523 de 2024, respecto del cual se hizo necesario presentar un proyecto de ley de financiamiento por \$12 billones que fue archivado. En el mismo sentido, hizo alusión al PGN de la vigencia 2026 aprobado en el Congreso por un monto de \$546,9 billones, con una reducción de 10 billones respecto del monto propuesto, y a la presentación de otro proyecto de ley de financiamiento por \$16,3 billones que fue negado en la Comisión Cuarta del Senado.

61. Informa que pese a la implementación de estas medidas las presiones en las finanzas de la Nación son persistentes. Que las acciones realizadas por el Gobierno no han sido suficientes porque la resolución no depende exclusivamente del desarrollo de sus competencias. Agregó que el Congreso ha negado las soluciones de mayores ingresos tributarios propuestas por el Ejecutivo, lo que ha agravado y acelerado de manera imprevisible e irresistible la crisis fiscal y conducido a usar las medidas excepcionales de emergencia. Anota que esta realidad evidencia el carácter estructural del problema fiscal en Colombia, el agravamiento inusitado e imprevisible de la situación de solvencia del Estado y la necesidad de contar con el Congreso para corregir el déficit. Por tanto, decreta el estado de emergencia por 30 días, estableciendo que el Gobierno ejercerá las facultades para conjurar la crisis, igualmente adoptando mediante decretos todas aquellas medidas anunciadas y las que se requieran.

La aplicación de los presupuestos establecidos en el Auto 272 de 2023 para la declaratoria de una suspensión provisional sobre un decreto legislativo

Procedencia sobre el decreto matriz y los decretos de desarrollo

62. Para la Corte los requisitos mínimos establecidos para la declaración excepcional de la suspensión provisional de los decretos legislativos expedidos en virtud de un estado de excepción, son predicables tanto del decreto declaratorio como de los decretos de desarrollo.

63. La Corte ha señalado que los estados de excepción son respuestas fundadas en la juridicidad que impone la Constitución, a situaciones graves y anormales, las cuales no pueden ser asumidas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. No obstante, una característica del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. Por ende, el ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis denominados decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones (formales y materiales) son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con el texto superior y la ley estatutaria

de los estados de excepción⁶³.

64. Ahora bien, la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: los *declarativos* con fuerza de ley porque constituyen una autohabilitación para legislar y los *de desarrollo* de esas facultades excepcionales. Además, existe una inescindibilidad indiscutible entre el decreto declaratorio y los decretos expedidos a su amparo. En otras palabras, uno y otros forman el régimen jurídico de los estados de excepción. El decreto declaratorio no es de menor jerarquía normativa, sino que constituye el *parámetro de control* de los decretos que con fundamento en él profiera el Gobierno. Uno y otros decretos forman un mismo régimen jurídico, por lo que es posible entender que su control de constitucionalidad no podría difuminarse en dos órganos distintos⁶⁴.

65. De esta manera, aun cuando se pueda predicar un mayor grado de abstracción del decreto matriz, ello no hace que escape a la medida excepcional de suspensión provisional de normas, dada su vinculatoriedad estrecha al fungir como base para la expedición de los decretos de desarrollo. Tan ello es así que la inexequibilidad del decreto matriz implica en principio la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos expedidos. En esta medida, fungen como actos normativos complementarios.

66. La figura de la suspensión provisional de normas es predicable de los decretos declaratorios y de desarrollo expedidos en virtud de los estados de excepción, ya que se trata de la única medida que tiene la aptitud de garantizar la intervención temprana del Tribunal Constitucional y por esta vía cautelar asegurar la supremacía de la Constitución y la protección efectiva de la Carta Política. No hay que olvidar que el decreto matriz es el que habilita la competencia para la expedición de los decretos de desarrollo.

67. En orden a lo expuesto, la Corte considera que el análisis preliminar sobre la manifiesta o abierta inconstitucionalidad que corresponde en sede de la suspensión provisional de normas, se debe realizar a partir de los requisitos formales y materiales predicables de las medidas excepcionales. Lo anterior, en atención a que este Tribunal ha reiterado que el control de constitucionalidad frente a las normas proferidas en virtud de los estados de excepción es integral (formal y material)⁶⁵.

68. Además, tratándose del incumplimiento de algunos de los requisitos formales como la firma del decreto por el Gobierno y la motivación pueden llevar por sí mismos a la inexequibilidad del decreto base⁶⁶. Por su parte, sobre los requisitos materiales, en la Sentencia C-145 de 2020 se sostuvo que los

⁶³ Cfr. Sentencia C-723 de 2015.

⁶⁴ Cfr. Sentencia C-802 de 2002.

⁶⁵ En la Sentencia C-004 de 1992 se manifestó que, por virtud de los artículos 4, 214, 215, 228 y 241-7 de la Carta Política, el control del decreto que declara el estado de emergencia es integral, lo cual supone que sea de mérito y no solamente formal.

⁶⁶ Sentencia C-220 de 2025 y C-254 de 2009, respectivamente.

presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia para la declaratoria del estado de emergencia son requisitos concurrentes, por lo que ante el incumplimiento de alguno de ellos se debe declarar la inexequibilidad. Bajo esta consideración la Sala encuentra que bastaría constatar la ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia de uno de los presupuestos formales o materiales del decreto legislativo con los preceptos superiores (art. 215 y Ley 137 de 1994), para entender procedente la medida cautelar, no siendo necesario avanzar en el estudio de los demás requisitos.

69. La Sala Plena recaba en cuanto a que el presente pronunciamiento no reemplaza ni sustituye la decisión definitiva de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 1390 de 2025, pues este tendrá lugar una vez surtido el término de probatorio, recibidas las intervenciones presentadas durante la fijación en lista y allegado el concepto del Procurador General, momento en el cual la Corte contará con la totalidad de elementos de juicio para proferir la sentencia a que hubiere lugar.

Verificación de los requisitos de procedencia

70. A continuación, este Tribunal analizará la acreditación de los presupuestos de procedencia excepcional de la suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 de 2025.

(i) Excepcionalidad de la suspensión

71. Como se mencionó en precedencia la jurisprudencia exige que la medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sea excepcional, por lo que debe determinarse la ineficacia de otras opciones menos lesivas para la presunción de constitucionalidad de las normas. En efecto, podría considerarse la *excepción de inconstitucionalidad*, sin embargo, no se estima pertinente su aplicación, ya que es una herramienta de los operadores jurídicos para decidir casos concretos y no opera en el control abstracto de constitucionalidad. En la Sentencia SU-132 de 2013 se reiteró que la excepción de inconstitucionalidad es una facultad de los operadores jurídicos para garantizar la supremacía de la Constitución Política, en un caso concreto y con efectos *inter partes*. La aplicación de la excepción requiere la evaluación del caso concreto por el operador judicial y no tiene la capacidad de extraer la norma inaplicada, de manera definitiva, del ordenamiento jurídico. Por el contrario, el control de constitucionalidad que ejerce la Corte sobre los decretos legislativos que desarrollan un estado de excepción es abstracto, general y tiene efectos *erga omnes*⁶⁷.

⁶⁷ Auto 189 de 2020. Además, en la SU-109 de 2022 se sostuvo: “La excepción de inconstitucionalidad es una herramienta a través de la cual las autoridades judiciales cumplen con la “*facultad-deber*” de inaplicar en un caso concreto una norma por contrariar la Constitución Política. Es una figura jurídica que se fundamenta en el artículo 4 de la Constitución, el cual prevé que “[l]a Constitución es norma de normas” y que “[e]n todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones

72. Ahora bien, la aclaración de voto⁶⁸ al Auto 272 de 2023 refirió a la intervención temprana de la Corte Constitucional en procesos de control abstracto. En la misma se afirmó: “Sin embargo, me aparto de los argumentos en que se basa el Auto respecto a la posibilidad de dar aplicación, dentro de este tipo de procesos, a medidas especiales o de carácter cautelar, pues considero que el fundamento para ello es el principio de supremacía de la Constitución, contenido en los artículos 4 y 241 de la Carta, con la lógica en virtud de la cual, de tiempo atrás, se aplica la *excepción de inconstitucionalidad* como medio de control necesario para asegurar la vigencia de las normas superiores. La razón de mi disenso la expongo a continuación”.

73. En otras palabras, ello permitiría desprender de la aclaración de voto que la excepción de inconstitucionalidad fue desvirtuada por la Sala Plena como mecanismo de aplicación sobre decretos legislativos (estados de excepción). Adicionalmente, la posibilidad de que proceda como alternativa adicional o específica tratándose de decretos legislativos de estados de excepción, terminaría restando fuerza a la posibilidad de un mecanismo especial y mayormente expedito como lo es la suspensión provisional de normas, en los términos que se han explicado. Igualmente, las figuras de suspensión provisional de normas y de excepción de inconstitucionalidad tienen puntos de encuentro en sus presupuestos de aplicación (características esenciales), a pesar de las diferencias que las preceden.

En el cuadro a continuación se expone las principales diferencias entre estos mecanismos procesales:

Criterio	Suspensión provisional (Auto 272 de 2023).	Excepción de inconstitucionalidad (artículo 4 C.P.
<i>Naturaleza jurídica</i>	Medida cautelar creada por la Corte Constitucional mediante jurisprudencia para suspender temporalmente los efectos de una	Manifestación directa del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4 de la C.P. (no constituye una acción ni un incidente).

constitucionales”. Precisamente, de la referida disposición constitucional “se deriva la obligación de aplicar preferentemente las normas constitucionales, cuando las normas de inferior jerarquía resultan incompatibles con las primeras”⁶⁷. La excepción de inconstitucionalidad aplica sin necesidad de ser “alegada o interpuesta como acción”⁶⁷. Además, es una herramienta que “se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”. La jurisprudencia constitucional ha establecido “tres escenarios puntuales” en los que procede dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad, a saber: (i) la norma es contraria a las [sic] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad [...]; (ii) la regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o (iii) en virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento *ius* fundamental. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”.

⁶⁸ Magistrado Juan Carlos Cortés González.

	norma sometida a control abstracto.	
Carácter procesal	Incidente accesorio dentro de un proceso de control abstracto. (No existe por fuera de ese trámite).	Facultad-deber que tienen las autoridades para inaplicar una norma y en su lugar hacer efectiva la C.P., consolidándose como una suerte de control de constitucionalidad difuso ⁶⁹ .
Fundamento	No tiene consagración expresa en la C.P. Se construye por interpretación extensiva de los artículos 241 y 4 de la C.P. y del argumento de “quien puede lo más, puede lo menos”.	Tiene fundamento expreso en el artículo 4 de la C.P. (la Constitución es norma de normas y prevalece sobre cualquier disposición incompatible).
Ámbito de aplicación	Control abstracto (creación jurisprudencial).	Ha sido aplicada tradicionalmente en control concreto, sin que exista restricción constitucional expresa. (Ni la Constitución ni la ley establecen una restricción expresa que impida su aplicación en control abstracto, debido a que constituye una manifestación directa del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4 de la Carta Política).
Autoridad competente	Exclusivamente la Sala Plena de la Corte Constitucional.	Cualquier juez, autoridad administrativa o autoridad que deba inaplicar una norma jurídica, como deber funcional de supremacía constitucional.
Efectos	Erga omnes	Inaplicación por incompatibilidad constitucional. No suspende ni deroga la norma.

(ii) *Debe tratarse de una disposición prima facie abierta o manifiestamente inconstitucional*

74. Esta Corporación ha establecido que la medida de suspensión provisional procede única y exclusivamente respecto de disposiciones *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales, esto es, que de una primera y simple observación se infiera su ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores sea porque vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas. En ese contexto, la Sala debe realizar una aproximación inicial a los presupuestos exigibles para la declaratoria del estado de emergencia económica y social.

Presupuestos formales

75. Conforme a lo anotado en el Auto 272 de 2023, a la Corte corresponde identificar si se trata de una disposición *prima facie* abierta o manifiestamente

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-681 de 2016.

inconstitucional. De tal forma que este Tribunal debe establecer si *de una primera y simple observación* se infiere la ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia del Decreto Legislativo 1390 de 2025 con los preceptos superiores que debió observar (esencialmente art. 215 y Ley estatutaria 137 de 1994). En concreto, frente a los presupuestos formales la Sala Plena encuentra algunos aspectos en los que, en principio, se puede evidenciar una ostensible incompatibilidad con el ordenamiento constitucional.

76. Tal es el caso de la primera exigencia, *(i) haber sido firmado por el presidente de la República y todos los ministros*. Si bien el decreto matriz registra la rúbrica del jefe de Gobierno y de 19 ministros, genera inquietud la situación administrativa de la ministra (e.) de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del ministro de la Igualdad y Equidad, como lo plantean algunas solicitudes de suspensión recibidas ante este Tribunal⁷⁰.

77. En el primer caso, la ministra (e.) de Ambiente, Irene Vélez Torres, fue encargada como titular de dicha cartera mediante Decreto 0877 del 5 de agosto de 2025. Al respecto, el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 establece un término máximo para estos encargos de hasta 3 meses, prorrogables por otro plazo igual. Así las cosas, conforme a la previsión legal, el ejercicio del encargo venció, en principio, el 4 de noviembre de 2025; sin embargo, hasta este momento del proceso (fase probatoria), la Corte no cuenta con información sobre la prórroga del mismo, puesto que no se encuentra publicado ni disponible el acto administrativo correspondiente, por lo que no puede estimar válida la firma, ante la incertidumbre sobre la vigencia de la situación administrativa de la funcionaria⁷¹.

78. Por su parte, el ministro de la Igualdad y Equidad, Juan Carlos Florián Silva, fue nombrado mediante el Decreto 0892 de 11 de agosto de 2025. Dicho acto administrativo fue demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de nulidad electoral radicado 25000-23-41-000-2025-01277-00 y fue suspendido provisionalmente por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, a través de auto del 15 de septiembre de 2025; providencia confirmada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en Auto de 30 de octubre de 2025⁷².

79. En paralelo, el ministro Florián fue nombrado nuevamente como titular de la cartera de Igualdad y Equidad, por conducto del Decreto 1012 de 21 de septiembre

⁷⁰ Expediente digital RE-387, archivo “solicitud de Suspensión Provisional, remite Efraín Cepeda Sarabia, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Katherine Miranda Peña, Christian M. Garcés Aljure, Óscar Darío Pérez Pineda, Jhon Jairo Berrio López, Enrique Cabrales Baquero, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Juan Felipe Lemos Uribe, Carlos Abraham Jiménez, Mauricio Gómez Amín, Carlos Edward Osorio Aguiar”, p. 2-6. Consúltase en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134372>.

⁷¹ El artículo 2.2.5.5.46 del Decreto 1083 de 2015 establece: “*Reintegro al empleo al vencimiento del encargo*. Al vencimiento del encargo la persona que lo venía ejerciendo **cesará automáticamente en el desempeño de las funciones** de éste y asumirá las del empleo del cual es titular, en caso de no estarlos desempeñando simultáneamente”.

⁷² Información obtenida de la plataforma SAMAI.

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002341000202501277002500023

de 2025. En esos términos, no es clara ni pacífica la situación judicial y el estado de la vinculación del mencionado funcionario.

80. Las anteriores situaciones evidencian una ostensible incompatibilidad formal con el ordenamiento superior, en particular con los artículos 215 superior y 46 de la Ley 137 de 1994 que exigen la firma de *todos* los ministros. Se debe recordar que recientemente la Sala Plena declaró inexecutable varios decretos de desarrollo del estado de conmoción interior por irregularidades frente a las firmas⁷³. Sobre el particular, la Corte ha determinado que “la validez de la suscripción del decreto legislativo debe estar respaldada por la existencia de una competencia funcional vigente en la fecha oficial de expedición del acto. No resulta admisible, entonces, alegar mediante manifestaciones posteriores que la firma se introdujo en un momento distinto. Permitir esta práctica implicaría convalidar actos suscritos por quien carecía de competencia funcional en ese momento, lo que resulta incompatible con el carácter reglado de las medidas adoptadas en el marco de los estados de excepción y con los principios constitucionales que los rigen”⁷⁴.

81. Estas precisiones bastan para detectar a simple vista y de manera preliminar la infracción de las normas fundamentales que debían acreditarse en materia de suscripción y firma de todos los jefes de cartera, habida cuenta de las presuntas inconsistencias que se presentarían frente a esos dos funcionarios. Así las cosas, el incumplimiento de este requisito viola claros mandatos constitucionales -art. 215 CP- y, por ende, se infiere que el Decreto Legislativo 1390 de 2025 es *-prima facie-* abierta o manifiestamente inconstitucional.

82. En torno al segundo presupuesto formal, *(ii) estar motivado adecuadamente*, la jurisprudencia ha señalado que “ello significa que en los *considerandos* del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales”⁷⁵.

83. A partir de lo anterior, la Corte ha señalado que es indispensable que el decreto contenga una motivación adecuada y suficiente en virtud del artículo 215 y 8 de la Ley estatutaria 137 de 1994, lo cual “no es entonces una mera formalidad, sino un requisito de orden sustancial; esa expresión de las razones para declarar el estado de excepción, permite a esta Corporación ejercer control integral sobre los estados de excepción”⁷⁶. Sobre este punto, este Tribunal ha reiterado que el decreto matriz “no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia”⁷⁷. En igual sentido, se ha destacado que la justificación “puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita”⁷⁸, estableciendo que es una

⁷³ Cfr. Sentencias C-220 de 2025 y C-207 de 2025.

⁷⁴ Sentencia C-220 de 2025.

⁷⁵ Sentencias C-145 de 2020, C-670 de 2015 y C-004 de 1992.

⁷⁶ Sentencia C-254 de 2009.

⁷⁷ Sentencia C-254 de 2009, reiterada en la Sentencia C-145 de 2020.

⁷⁸ Sentencia C-135 de 1996.

falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas^{79,80}.

84. Expuesto lo anterior, la Sala evidencia en una lectura inicial del Decreto Legislativo 1390 de 2025, que algunos de los hechos invocados en el presupuesto fáctico carecen de una motivación expresa y adecuada en el cuerpo normativo, a saber:

Motivación del Decreto Legislativo 1390 de 2025

4. <i>Desastres naturales causados por la actual ola invernal</i>	<p>El Decreto Legislativo solo hace mención a la necesidad de asignar de manera inmediata \$0,5 billones a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres - UNGRD- para atender la actual ola invernal y el terremoto de Paratebueno. Si bien se puede tratar de hechos de connotación nacional, en la motivación expresa del decreto no se presentaron con claridad e idoneidad cuáles son los fundamentos fácticos que sustentan esa causa, más allá de la alusión genérica relatada.</p> <p>En los anexos aportados por el Gobierno se encuentra un documento denominado “Soporte Técnico y Contexto Climático – Aporte a la Recomendación de Prórroga Decreto 1372 de 2024”, suscrito por la UNGRD, el cual no presenta información detallada sobre lo afirmado en esta causa específica, sino que realiza un recuento genérico del comportamiento de lluvias, ondas tropicales, predicciones climáticas y eventos ocurridos en todo el año 2025, datos compilados con miras a la ampliación del referido decreto, por medio del cual se declaró una situación de desastre nacional en noviembre de 2024⁸¹.</p> <p>De igual forma, se observa el reporte de avances en la implementación del Decreto 1372 de 2024, el cual incluye la planeación presupuestal general derivada del mismo por un valor de 1.9 billones, y específica para los departamentos de Chocó, La Guajira y Amazonas⁸². No obstante, se aprecian como afirmaciones globales sobre el ejercicio presupuestal anual y no dan cuenta de la justificación del estado de emergencia.</p>
5. <i>Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago</i>	<p>El Decreto Legislativo refiere a la existencia de “múltiples sentencias judiciales contra integrantes del Presupuesto General de la Nación, las cuales se (sic) pendientes de pago (sic) (...)”⁸³, para las cuales se ha presupuestado un rubro de \$1.5 billones de los cuales \$1.3 billones corresponden al aporte de la Nación. Agregó que las obligaciones estatales derivadas del cumplimiento de fallos judiciales no pueden ser desatendidas ni reducidas.</p> <p>Tal relato no logra justificar con claridad y de manera adecuada esta causa para la declaración del estado de emergencia, como tampoco la cantidad ni antigüedad de las sentencias que presuntamente deben cubrirse con cargo al PGN.</p>
7. <i>Recursos de endeudamiento restringidos</i>	<p>El Decreto Legislativo afirma que la agudización de la crisis fiscal proviene de limitaciones en materia de endeudamiento. Señala que la Ley 1473 de 2011 establece la regla fiscal que fija un techo del 70 % del PIB y un ancla del 50 % del PIB como restricciones. Además, asegura que le han exigido cláusulas de endeudamiento restrictivas y adicionales debido a las medidas unilaterales del gobierno de EEUU contra el gobierno de Colombia.</p> <p>En el cuerpo del decreto no se presentaron con la suficiente claridad e idoneidad los fundamentos que motivan esa causa, más allá de la alusión genérica mencionada.</p>
8. <i>Restricciones</i>	<p>El decreto menciona que la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento compromete la sostenibilidad fiscal, aumenta el déficit fiscal e incrementa la</p>

⁷⁹ Cfr. sentencia C-216 de 2011.

⁸⁰ Sentencia C-145 de 2020.

⁸¹ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Anexos al Decreto Legislativo No 1390 del 22 de diciembre de 2025.Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio Nacional”, p. 12-45.

⁸² Ibidem, p. 125-277.

⁸³ Considerando 31, Decreto Legislativo 1390 de 2025.

<i>en la caja de la Tesorería General de la Nación.</i>	<p>necesidad de endeudamiento. Agrega que los déficits primarios conducen a un aumento sostenido de la razón deuda / PIB, elevando las necesidades de financiamiento futuras y reforzando un círculo no virtuoso entre mayor endeudamiento, mayores costos financieros y menor crecimiento económico, incrementando la vulnerabilidad fiscal a corto plazo e intertemporalmente, reduciendo el margen de maniobra de la policía económica.</p> <p>En el cuerpo del decreto no se exponen los fundamentos que motivan esta causa, más allá de la alusión genérica referida.</p>
---	--

85. Así, la Corte advierte que, *prima facie*, de las ocho causas invocadas en el presupuesto fáctico del Decreto Legislativo 1390 de 2025, por lo menos cuatro causas no fueron motivadas adecuadamente en el referido cuerpo normativo, como se expuso en la tabla consignada en el fundamento jurídico anterior.

86. Se colige, entonces, a partir de una simple observación, una notoria discrepancia entre las características básicas reseñadas de este requisito formal y los considerandos del decreto matriz. Lo anterior, en atención a que dicho cuerpo normativo no consigna una motivación adecuada y suficiente frente a la mitad de las razones invocadas. Aun cuando se presentan algunas afirmaciones de índole genéricas y globales, es posible inferir sin lugar a dudas que la medida excepcional contiene una motivación aparente en los términos de la jurisprudencia constitucional, puesto que no enuncia ni detalla los hechos que provocaron la situación de emergencia.

87. En el caso *sub examine*, dicha motivación aparente identificada en las causas cuatro, cinco, siete y ocho del decreto impide de entrada que la Corte pueda conocer las circunstancias que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica y social. En consecuencia, puede catalogarse, en principio, como una disposición abierta o manifiestamente inconstitucional por la ostensible violación de los preceptos superiores (art. 215 CP).

88. Por último, no se abordarán los restantes requisitos formales, estos son: (iii) establecer claramente su duración, (iv) determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación, (v) convocar al Congreso de la República y (vi) la comunicación remitida por el Gobierno⁸⁴ a los secretarios generales de la OEA y de la ONU⁸⁵, en atención a que, en una primera y simple observación, no se denota su inobservancia evidente en el decreto declaratorio.

Presupuestos materiales

89. Acorde con la jurisprudencia constitucional en el *presupuesto fáctico* se evalúan las circunstancias invocadas como fundamento del estado de emergencia y se verifica que los hechos cumplan con el juicio de realidad, el de identidad y el de sobreviniencia o extraordinariedad⁸⁶.

Presupuesto fáctico

⁸⁴ Allegada mediante escrito recibido el 21 de enero de 2026.
⁸⁵ Contenido en el art. 16 de la Ley 137 de 1994, aunque no es prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia. Cfr. Sentencias C-386 de 2017, C-145 de 2020, entre otras.
⁸⁶ Cfr. Sentencia C-383 de 2023.

Juicio	Concepto
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. Se trata de un examen objetivo dirigido a descartar que el recurso a las facultades extraordinarias previstas en el artículo 215 de la Constitución se sustente en hechos supuestos o hipotéticos, que no corresponden al mundo de los fenómenos reales o cuya configuración es remota.
Identidad	No corresponden a las hipótesis previstas para los otros estados de excepción.
Sobreviniencia o extraordinariedad	Son sobrevinientes o extraordinarios.

90. En el acápite de presupuesto fáctico, el Gobierno presentó ocho razones que justificarían declarar el estado de excepción, a saber: (i) el cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud; (ii) la garantía de la seguridad por alteraciones de orden público y agravamiento en época electoral; (iii) la no aprobación por el Congreso del proyecto de ley de financiamiento; (iv) los desastres naturales causados por la actual ola invernal; (v) las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago; (vi) las obligaciones atrasadas de origen legal y contractual pendientes de pago; (vii) los recursos de endeudamiento restringidos; y (viii) las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.

91. La Sala Plena considera que, en el marco de la valoración propia de la suspensión provisional, sin mayores lucubraciones, es posible concluir que las causas invocadas por el Gobierno no satisfacen el *presupuesto fáctico* al incumplir con los juicios de realidad y/o el de sobreviniencia.

92. En efecto, la Corte considera que (a) varias de las circunstancias alegadas no se acreditaron suficientemente, como por ejemplo que el problema del endeudamiento y la falta de liquidez fuera generado por la negativa del Congreso a aprobar la ley de financiamiento y (b) las causas alegadas no son sobrevinientes, ni extraordinarias, aun cuando se pudieran haber agravado, al responder a situaciones que se exponen, sin lugar a equívocos, de carácter crónico o estructural, de antaño y esperadas en sus efectos, de las que el Gobierno le corresponde en el ejercicio de sus competencias. Ello implica una evidente discrepancia del decreto analizado con los preceptos constitucionales que regulan las declaratorias de emergencia económica y social.

93. En relación con el *juicio de realidad* la Sala estima que si bien algunas de las causas invocadas en el decreto declaratorio, en principio, acreditarían este juicio debido a que se trata de situaciones que efectivamente ocurren, en general las consideraciones realizadas no logran demostrar efectivamente que varias de las razones que justifican su expedición fueran consecuencia de la no aprobación por parte del Congreso de la República de dos proyectos sucesivos de leyes de financiamiento para las vigencias fiscales 2025 (\$12 billones) y 2026 (\$16.3 billones).

94. El decreto legislativo refiere, como justificación para la declaratoria de la emergencia, que la referida omisión del Congreso exacerbó “las presiones de liquidez, elevando los riesgos de refinanciamiento y afectando la continuidad de programas y obligaciones indispensables para garantizar gasto público social (derecho fundamental a la seguridad social en salud, la prestación de los servicios públicos esenciales, la atención a poblaciones vulnerables y de especial protección), la seguridad ciudadana y el cumplimiento del pago oportuno de la deuda pública, las obligaciones contractuales de vigencias futuras y las sentencias judiciales”.

95. Acorde con el decreto matriz, algunas de las razones que propone el Gobierno están ligadas con la no aprobación de la ley de financiamiento, por ejemplo, las relacionadas con: (i) reforzar a la UNP y dotar a la Fuerza Pública de capacidades tecnológicas que le permitan enfrentar los nuevos desarrollos y desafíos que presentan las organizaciones armadas ilegales (en \$1 billón) y dotar de infraestructura y tecnología adecuada a la Fuerza Pública (\$2,7 billones); (ii) la ausencia de recursos para superar los efectos de la emergencia de desastre nacional declarada mediante Decreto 1372 de 2024 (\$0,5 billones); (iii) el cumplimiento de sentencias judiciales (\$1.5 billones); y (iv) la necesidad de asumir el pago de obligaciones atrasadas de origen legal y contractual pendientes de pago -subsidios de energía eléctrica y gas- (\$5,1 billones) y el pago de las indemnizaciones administrativas a las familias víctimas de desplazamiento forzado (\$1.6 billones).

96. A juicio de la Corte, independientemente del análisis que la Sala Plena deberá abordar en la sentencia definitiva sobre el juicio de realidad de cada una de las razones que justifican la declaratoria, en general el Gobierno no logró demostrar que los hechos que motivan la declaratoria del estado de emergencia efectivamente ocurrieron debido a la presunta omisión del legislador. Al contrario, de manera preliminar, la Sala evidencia que en la motivación del decreto no se expresaron fundamentos fácticos tendientes a acreditar de forma cierta la necesidad de obtener cada uno de los montos referidos, limitando la fundamentación a alusiones genéricas de los hechos planteados. Ello, sumado a la ausencia de justificación de cada uno de los montos, al punto que podrían considerarse cifras hipotéticas. Por último, en esta etapa, varias de las razones no comportan un hecho susceptible de ser confrontado con la realidad para verificar su ocurrencia.

97. Así las cosas, en el marco del análisis de procedencia de la suspensión provisional la Sala concluye que de la literalidad de las razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia no se desprenden hechos verdaderamente probados (verídicos) por el Gobierno. Lo anterior no implica, por supuesto, que al analizar la validez constitucional del decreto la Sala llegue a una conclusión diferente a partir de las pruebas⁸⁷, las intervenciones y el concepto del procurador.

98. En cuanto al *juicio de sobreviniencia* la Corte advierte que, *prima facie*, ninguna de las causas invocadas por el Gobierno cuenta con la calidad de

⁸⁷ En la Sentencia C-383 de 2023 al realizar el juicio de realidad la Sala Plena valoró no solamente la motivación del decreto sino las pruebas obrantes en el expediente, con el fin de dar por acreditados los hechos invocados en el Decreto Legislativo 1085 de 2023, relacionados con la crisis humanitaria actual del departamento de La Guajira.

imprevisible, repentina e inesperada, por oposición a problemáticas de carácter crónico o estructural o fenómenos cíclicos o recurrentes⁸⁸. Tampoco se evidencia la agudización de problemas estructurales que desencadenen perturbaciones del orden económico y social, caso en el cual debe examinarse si sus efectos “pueden ser enfrentados a través de las competencias ordinarias de las autoridades y órganos del Estado y si éstas son suficientes para determinar satisfactoriamente el curso de los acontecimientos”⁸⁹.

99. Así, por ejemplo, respecto del cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud, el Gobierno aduce necesitar \$3,3 billones con el propósito de cumplir lo ordenado⁹⁰. A juicio de la Corte, difícilmente el Gobierno podría justificar que se trata de un suceso imprevisible y repentino, derivado exclusivamente del Auto 2049 de 2025, cuando la obligación judicial tiene más de 13 años de antigüedad (autos 261 y 262 de 2012, 411 de 2016, 109 de 2021, 996 de 2023, 007 de 2025). De hecho, como se reconoce en el decreto matriz el porcentaje de equiparación de la UPC en ambos regímenes tuvo un 91,45% constante en los años 2014 a 2018 y en 2019 alcanzó un 95% presentando un resultado regresivo desde 2022.

100. La Sala advierte, al rompe, que esta no es una situación sobreviniente, máxime cuando se presentaron avances desde 2014 hasta 2022. Tales avances son muestra del conocimiento por parte del Estado de esta obligación y de la apropiación de los recursos para cumplir tal fin. Entonces, el problema se agudizó desde hace tres años, con la reducción de la senda de equiparación y, por ende, de la partida presupuestal correspondiente. Ello puede atender a las decisiones gubernamentales sobre el incremento de la UPC, que ha sido declarado insuficiente por este Tribunal, así como a los gastos sociales prioritarios del Gobierno en el periodo de regresión en los resultados.

101. La Corte considera que, si la meta alcanzada en 2019 se hubiera mantenido, no se necesitaría “un aumento significativo de los recursos fiscales que deben ser destinados por el Estado al cumplimiento de [dicha] obligación”⁹¹, como se afirma en el decreto base que ocurre en la actualidad. Para esta Corporación las cargas financieras derivadas de la ejecución de las órdenes judiciales no constituyen eventos extraordinarios ni sobrevinientes, sino que son situaciones estructurales y previsibles que debieron ser incorporados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación.

102. Por otra parte, el Gobierno sustentó de manera expresa el estado de excepción en el archivo de dos proyectos de ley de financiamiento por el Congreso de la República, organismo al que la Constitución le atribuye de manera expresa la función autonómica de aprobar o improbar los proyectos de ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 superior.

103. De manera preliminar es factible advertir que el estado de emergencia

⁸⁸ Sentencia C-122 de 1997, reiterada en la Sentencia C-383 de 2023.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Cfr. Considerandos 5 al 11, Resolución 2605 de 2025.

⁹¹ Considerando 18, Decreto Legislativo 1390 de 2025.

económica y social no se puede utilizar como mecanismo para introducir en el ordenamiento jurídico medidas normativas que no lograron superar el debate democrático y pluralista en el Congreso, pues ello quebrantaría el principio de legalidad tributaria estatuido en los artículos 338 y 150.12 superiores, según el cual “el legislador tiene la facultad para crear, modificar y eliminar contribuciones fiscales, así como para definir sus elementos estructurales esenciales”⁹². Al respecto, este Tribunal ha reiterado que el principio de legalidad tributaria “constituye una de las características fundamentales del Estado constitucional moderno, al punto de que en el contexto de la creación de los Estados liberales se defendió la noción de que existe una verdadera reserva legislativa en materia tributaria, que se concretó en las máximas de *nullum tributum sine lege* y *no taxation without representation*, que establecen que la creación de impuestos está condicionada a una representación democrática suficiente y plural”⁹³.

104. Según lo expuesto, como expresión del principio democrático, la legalidad tributaria exige que no haya tributación sin representación, lo que significa que se deben aprobar por órganos pluralistas y ampliamente representativos⁹⁴ y proscribire la delegación de la creación de tributos a las autoridades administrativas⁹⁵. Por lo tanto, la actuación legítima del Congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales, no podría invocarse posteriormente como un hecho inesperado, imprevisible y sobreviniente para decretar un estado de emergencia económica y social.

105. También es importante destacar la autonomía de las entidades territoriales (art. 1 superior), como un principio axial de la Constitución, que resulta ampliamente desconocido con la expedición del decreto matriz, particularmente al comprometer los recursos endógenos⁹⁶.

106. Finalmente, de la exposición fáctica literal del decreto la Sala Plena desprende con claridad que el estado de emergencia no se sustentó en hechos imprevistos, repentinos, sobrevinientes y extraordinarios, sino en situaciones del devenir ordinario de la administración pública, la programación tributaria y las prioridades presupuestales, muchas de las cuales son responsabilidad del propio Gobierno nacional por el elevado déficit fiscal y por la priorización del gasto social que ha hecho durante su periodo.

107. Así, en la segunda razón, el decreto base describe un fenómeno de seguridad estructural del país, agravado en ciclos electorales por los riesgos a los que se ven sometidos los candidatos, lo cual corresponde a un escenario previsible dentro del normal devenir del Estado. Por tanto, de considerar necesario fortalecer la UNP y la Fuerza Pública, el Gobierno cuenta con vías ordinarias de financiación y priorización presupuestal. Además, el decreto no prueba que se trata de un hecho nuevo, repentino e inesperado que haga “imposible” conjurarlo a través de la normalidad.

⁹² Sentencia C-389 de 2023.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Sentencias C-389 de 2023, C-019 de 2022, C-006 de 2021 y C-550 de 2019, entre otras.

⁹⁵ Sentencia C-389 de 2023.

⁹⁶ Sentencia C-389 de 2021.

108. Tampoco el déficit fiscal - aumentó de 4,2 % del PIB en 2023 a 7,1 % del PIB en 2025- y las limitaciones presupuestales no son hechos inesperados sobrevinientes, sino una realidad previsible, conocida y recurrente en materia de hacienda pública. Los estados de excepción deben sustentarse en circunstancias imprevistas sobrevinientes, las cuales no se acompañan con un desequilibrio presupuestal de \$16,3 billones de pesos derivados de la falta de planeación. Esto, con mayor razón si se tiene en cuenta que para la vigencia 2025 también se tuvo un déficit presupuestal de \$12 billones que resultaron aplazados y reducidos⁹⁷.

109. Frente a la atención de desastres naturales que se puede evidenciar como un fenómeno cíclico y estructural, no se justificó que el mismo se haya agudizado recientemente y que por tanto pueda satisfacer el presupuesto fáctico. Además, los límites de endeudamiento se derivan directamente de la legislación vigente -Ley 1473 de 2011-, por lo que no puede afirmarse que los mismos hayan sido evidentemente imprevistos o repentinos, cuando la consagración legal de la regla fiscal precisamente constituye una garantía de seguridad jurídica.

110. En síntesis, evaluados en conjunto los juicios de realidad y de sobreviniencia, la Sala Plena advierte que, en principio -sin que ello implique prejuzgamiento-, ninguna de las ocho causas invocadas para declarar el estado de emergencia económica y social en el Decreto Legislativo 1390 de 2025 cumple de manera clara el presupuesto fáctico, el cual es indispensable para acreditar la constitucionalidad de la norma. Por consiguiente, se puede advertir que se trata de una medida excepcional -*prima facie*- manifiestamente inconstitucional.

111. Ahora bien, lo antes expuesto encuentra respaldo en concepto de algunos expertos y la Contraloría General de la República. En efecto, el experto José Manuel Restrepo Abondano consideró que: “desde el punto de vista económico, el desbalance fiscal que hoy vive el país fue ampliamente advertido por centros de pensamiento, autoridades fiscales, analistas económicos” y que su “posible ocurrencia estaba incorporada, incluso en los escenarios de base del Marco Fiscal de Mediano Plazo planteados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, en todo caso, su magnitud actual resulta consistente con decisiones de gasto e ingresos adoptadas con anterioridad en el actual Gobierno”⁹⁸. Como se puede apreciar informó que este fenómeno había sido advertido por centros de pensamiento y analistas económicos y que “el déficit fiscal pasó de -5,3 % del PIB en 2022 a -6,4% % en 2025, según Fedesarrollo, y con proyección al 8% en 2026, según las estimaciones del CARF, en una *trayectoria continua y previsible, a lo largo del presente gobierno*” mientras que “la deuda bruta aumentó de 56,3 % en 2023 a 64,1 % del PIB en octubre 2025 (de acuerdo con las cifras del CARF), en una senda de crecimiento sostenida durante el período del actual mandatario”⁹⁹.

Concluyó, entonces, que la “evidencia señala claramente que las causas del actual desbalance fiscal -que se mencionan en la justificación de la emergencia económica – hacen parte de un acumulado de acciones o situaciones en las cuales

⁹⁷ Considerando 84, Decreto Legislativo 1390 de 2025.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibid. p. 9.

está directamente comprometido el equipo económico del actual gobierno”¹⁰⁰.

112. En línea con lo anterior, la Contraloría General de la República informó a la Corte Constitucional que desde 2024, en diferentes auditorías, y en junio y diciembre de 2025, mediante informes y comunicados, había informado al Gobierno sobre la necesidad de adecuar la gestión fiscal en relación con los presupuestos fácticos de seguridad ciudadana, reformas y leyes de financiamiento, obligaciones atrasadas de origen legal y contractual, agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y cláusulas derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU, y restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación. Esta prueba allegada a la Corte el día 21 de enero de 2025 como consecuencia del auto en virtud del cual se avocó conocimiento y se ordenó la práctica de pruebas es concluyente, toda vez que demuestra que el órgano de control fiscal del Estado desde hace más de un año advirtió al Gobierno sobre el desbalance presupuestal y, consecuentemente, determina a que las causales invocadas no son imprevisibles y sobrevinientes como lo exige el artículo 215 de la Constitución.

113. Adicionalmente, el experto Roberto Insignares concluyó: “El Ejecutivo descubre el atajo; el sistema democrático paga el costo. La crisis fiscal colombiana es real, profunda y compleja. Exige reformas estructurales y no temporales, decisiones responsables y un debate público honesto que conlleve a establecer cual es el gasto mínimo requerido en el país y cuál será la forma de sufragarlo. Sin embargo, la Constitución también es real, normativa y vinculante”.

114. En segundo lugar, respecto del *presupuesto valorativo* se debe acreditar: (i) la gravedad, “cuya calificación no corresponde al ejercicio discrecional de una atribución presidencial sino a una percepción objetiva de la intensidad de la perturbación”¹⁰¹ y (ii) la inminencia que implica que “no se trate de un peligro eventual o remoto sino de un riesgo efectivo que se puede materializar en cualquier momento, o tratarse de un peligro potenciado por su inmediatez temporal”¹⁰². La Corte ha indicado que el juicio de *gravedad e inminencia* comprende el impacto y las consecuencias sobre la economía y la sociedad de los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia¹⁰³, análisis que inicialmente es realizado por el presidente de la República al emitir el respectivo decreto que declara el estado de excepción¹⁰⁴.

115. El Decreto Legislativo 1390 de 2025 expone tres ejes temáticos en el presupuesto valorativo, estos son: (i) la crisis sistémica mundial post pandemia, (ii) el crecimiento inercial y sostenido del gasto, y (iii) los ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción.

116. A partir de una lectura inicial la Corte puede evidenciar que los anteriores argumentos no cuentan con la entidad para entender satisfecho, en principio el

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Sentencias C-145 de 2020 y C-383 de 2023.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Sentencia C-145 de 2020.

¹⁰⁴ Sentencia C-383 de 2023.

estándar valorativo del estado de excepción. En concreto, no se observan razones sobre la *inminencia* de las medidas, pues los considerandos invocados no acreditarían la existencia de un riesgo efectivo susceptible de materializarse, sino un cumulo de dificultades presupuestales que no han sido tramitadas por los mecanismos ordinarios de gestión financiera y planificación en la administración pública. De cara al análisis, bajo el tamiz de la suspensión provisional, la Sala Plena no observa demostrada la intensidad de la perturbación o amenaza de los hechos invocados en el presupuesto fáctico sobre su impacto y consecuencia en la sociedad en términos económicos, como lo exige la jurisprudencia de este Tribunal¹⁰⁵.

117. En principio la Corte destaca que el monto desfinanciado con ocasión de la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento asciende a \$16,3 billones, según lo planteado en la parte motiva del decreto matriz, que corresponde al 2,98 % del PGN para la vigencia 2026 -aprobado por \$546,9 billones-. Así, el recaudo perseguido con la declaratoria del estado de emergencia no es significativo frente a la totalidad del presupuesto, sino que se trata de un porcentaje menor que, por sí solo, no representa una amenaza real, inminente y efectiva al orden económico que sustente indubitadamente la necesidad de declarar el estado de emergencia económica y social.

118. Además, difícilmente puede admitirse el argumento relacionado con la crisis sistémica mundial postpandemia como una situación inminente, cuando han transcurrido más de cinco años en los que el Gobierno ha debido afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas del Covid-19. Tal antigüedad supone, como mínimo, que tanto los riesgos como los efectos adversos que pudieren extenderse sobre las finanzas públicas son previsibles, de tal suerte que debieron ser analizados, conjurados e incorporados en los marcos fiscales de mediano y largo plazo, así como en los instrumentos de programación presupuestal y priorización del gasto público. Así las cosas, en una primera aproximación, la Corte advierte una ostensible incompatibilidad entre lo consignado en el Decreto Legislativo 1390 de 2025 y el estándar valorativo superior propio de los decretos declaratorios.

119. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha determinado que en el presupuesto valorativo también se debe constatar la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -límite y freno al abuso de la discrecionalidad¹⁰⁶ al calificar los hechos detonantes de la emergencia¹⁰⁷. En el presente caso, la Corte encuentra que se podría tratar de un *ejercicio arbitrario de la discrecionalidad* del Ejecutivo, en tanto un estudio preliminar no permite inferir que el propósito del estado de excepción haya sido conjurar graves afectaciones al orden económico, las cuales por demás no están plenamente acreditadas.

120. Por el contrario, en este examen de la medida de suspensión provisional, la Corte evidencia que la habilitación del legislador de excepción se dio para

¹⁰⁵ Cfr. Sentencia C-145 de 2025.

¹⁰⁶ Sentencia C-004 de 1992, reiterada en la Sentencia C-145 de 2020.

¹⁰⁷ Sentencia C-670 de 2015, reiterada en la Sentencia C-145 de 2020.

contrarrestar la decisión del legislador ordinario, quien, en ejercicio legítimo de sus funciones, negó la adopción de una nueva ley de financiamiento. Esta actuación dista del margen razonable de discrecionalidad del Gobierno y se percibe como arbitraria al resquebrajar importantes principios constitucionales como la supremacía constitucional, la separación de poderes y el principio democrático, todo lo cual hace inminente una intervención temprana por el guardián de la Carta Política.

121. Tampoco es palmaria la relación entre la intensidad de la perturbación o amenaza al orden económico y social, y los problemas estructurales invocados en el decreto matriz que, en gracia de discusión, pudieren ser graves; sin embargo, no se perciben como inminentes bien por su antigüedad o porque el Gobierno no hizo expreso que hubiere algún hecho que haya potenciado sus efectos y la falta de respuesta estatal para atenderlos mediante los medios institucionales ordinarios. Bajo tal escenario, el presidente de la República podría *prima facie* haber incurrido en un error de apreciación en cuanto a la inminencia de los hechos que condujeron a la declaratoria de emergencia, por lo que puede catalogarse, en principio, como una medida manifiesta o abiertamente inconstitucional.

122. En tercer lugar, el *presupuesto de suficiencia* exige analizar tres requisitos: (i) verificar la existencia de medidas ordinarias, (ii) establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y (iii) determinar la insuficiencia o inidoneidad de estas medidas para superar la crisis¹⁰⁸. A partir de una lectura desprevenida del decreto matriz, la Sala Plena considera que éste incumple con el *presupuesto de suficiencia*, ya que no se relacionaron los mecanismos ordinarios a su disposición, se partió de una referencia sucinta a los utilizados por el Gobierno y sin explicar por qué resultaban insuficientes o carentes de idoneidad.

123. En efecto, en el acápite correspondiente del Decreto Legislativo 1390 de 2025, el Gobierno mencionó que “adelantó todas las medidas ordinarias a su alcance en materia legal y reglamentaria con el fin de generar los recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales a la salud, la protección de la población vulnerable, el acceso a servicios públicos, el cumplimiento de pago de los créditos judicialmente reconocidos y la garantía de seguridad, entre otros”.

124. De manera particular mencionó que (i) “ante la caída de recaudo en 2024, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, adoptó medidas de contención del gasto mediante reducciones y aplazamientos presupuestales de significativa magnitud”; (ii) “para la vigencia 2025, el Presupuesto General de la Nación fue adoptado mediante Decreto con fuerza de ley 1523 de 2024. Para su financiamiento se presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento por \$12 billones, el cual fue archivado. En consecuencia, fue necesario decretar un aplazamiento por \$12 billones mediante el Decreto 69 del 24 de enero de 2025, cuyo detalle fue ajustado -sin alterar el monto total aplazado- por los Decretos 571 del 28 de mayo de 2025, 722 del 25 de junio de 2025 y 1180 del 7 de noviembre de 2025 y, finalmente, una reducción adicional de \$2,3 para la presente vigencia”; (iii)

¹⁰⁸ Sentencias C-383 de 2023, C-307 de 2020, C-145 de 2020, C-386 de 2017 y C-156 de 2011.

“activó la cláusula de escape de la Regla fiscal, de conformidad con la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015”. Finalmente, (iv) para la vigencia 2026, se aprobó el Presupuesto General de la Nación por \$546,9 billones, con una reducción de \$10 billones respecto del monto inicial propuesto. Por ello, se presentó el proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 (PL 283/25 Cámara 262/25 Senado), por un monto de \$16,3 billones, el cual fue negado por nueve senadores de la Comisión Cuarta, a pesar de que las plenarias de Cámara y Senado del Congreso de la República habían aprobado el monto del presupuesto 2026, incorporando los ingresos provenientes del referido proyecto de ley de financiamiento”.

125. Acorde con el decreto matriz, “pese a la implementación de estas medidas, las presiones en las finanzas de la nación son persistentes”. Según el Gobierno, ha buscado conjurar esta situación “con medidas que permitan el incremento de los ingresos corrientes de la Nación y la reducción del gasto a través de iniciativas legislativas y administrativas”, sin mencionar en particular cuáles medidas.

126. A juicio de la Sala Plena el Gobierno se limitó a mencionar el hundimiento del proyecto de ley de financiamiento, lo que en su criterio ha agravado y acelerado de manera imprevisible e irresistible la crisis fiscal y conducido a usar las medidas excepcionales de emergencia, sin ofrecer ningún otro argumento sobre medidas ordinarias adicionales a las cuales hubiere podido acudir para resolver la problemática presupuestal.

127. Acorde con el decreto base, en el presupuesto de suficiencia se indicó que la gestión fiscal del Gobierno entre 2022 y 2026 se ha caracterizado por una estricta responsabilidad fiscal. Además, se refirió al Presupuesto General de la Nación - PGN- de la vigencia 2025 que fue adoptado por el Decreto Ley 1523 de 2024, respecto del cual se hizo necesario presentar un proyecto de ley de financiamiento por \$12 billones que fue archivado. En el mismo sentido, aludió al PGN de la vigencia 2026 aprobado en el Congreso por un monto de \$546,9 billones de pesos y a la presentación de otro proyecto de ley de financiamiento por \$16,3 billones que fue archivado en la Comisión Cuarta del Senado.

128. Agregó que el Congreso ha negado las soluciones de mayores ingresos tributarios propuestas por el Ejecutivo, lo que ha agravado y acelerado de manera imprevisible e irresistible la crisis fiscal y conducido a usar las medidas excepcionales de emergencia. Por ende, informó que se adoptarán las disposiciones necesarias para obtener ingresos, como impuestos directos e indirectos para personas naturales y jurídicas, así como tributos que buscan corregir externalidades negativas en asuntos ambientales y de salud pública.

129. Ello denota la inexistencia de un esfuerzo mínimo por identificar los mecanismos ordinarios para conjurar “la coyuntura fiscal excepcional agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente” alegada en la norma excepcional. Como consecuencia tampoco consignó en la motivación del decreto si hizo uso de tales medidas y si las mismas son insuficientes o inidóneas para la superación del estado de anormalidad.

130. El experto Santiago Pardo Ramírez conceptuó lo siguiente: “el Gobierno cuenta con los siguientes mecanismos para contrarrestar el déficit fiscal y atender los gastos señalados por el Gobierno: (i) reducción del gasto, (ii) control de la evasión y el contrabando, (iii) reasignación de partidas presupuestales para poder atender los pagos que inspiran la Emergencia Económica y (iv) aplicación de una política amigable con el sector privado que hubiera alentado la inversión, el crecimiento del PIB y por ende el recaudo tributario”¹⁰⁹. Igualmente, consideró que estos mecanismos no han sido utilizados y, por el contrario, (v) el Gobierno presentó un presupuesto que creció 4.5% por encima de la inflación esperada; (vi) no se ha realizado control a la evasión y el contrabando; (vii) la “baja ejecución presupuestal hace que se generen gastos que no se atienden, no por falta de recursos, sino por falta de gestión gubernamental”¹¹⁰; y (viii) la “ausencia de una política de estímulo a la inversión genera un crecimiento del PIB mediocre y por ende una recaudación tributaria baja”¹¹¹.

131. En síntesis, sin perjuicio del análisis detallado que le corresponde a la Sala analizar en una etapa posterior donde se evaluará, entre otras, si el Gobierno realmente contaba con otros mecanismos ordinarios¹¹² y si estos eran suficientes o no, la Corte considera de manera precautelativa que no se satisface el presupuesto de suficiencia por cuanto el Gobierno no sustentó adecuadamente por qué los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento no eran idóneos ni suficientes para responder a la crisis financiera que originó la declaratoria del estado de emergencia.

(iii) La disposición prima facie abierta o manifiestamente inconstitucional *debe generar efectos irremediables o eludir el control de constitucionalidad*

132. Como se ha expuesto, uno de los elementos centrales para aplicar la suspensión provisional es que la norma tenga efectos irreversibles. Al respecto, en el Auto 272 de 2023 se indicó:

“...los efectos normativos temporales de una ley manifiestamente contraria a la Constitución resultan problemáticos, en tanto la supremacía de la Constitución, cuya guarda se atribuye a la Corte Constitucional, se ve menoscabada, a lo menos

¹⁰⁹ Ibid. p. 11.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Acorde con la intervención de Angélica Lozano Correa, senadora de la República, y Catherine Juvinao Clavijo, representante a la Cámara, “las ocho causas invocadas tienen, por su propia naturaleza, canales ordinarios de abordaje: (a) salud y UPC mediante programación presupuestal, ley anual de presupuesto, decretos reglamentarios del sector, y ajustes en el marco legal ordinario; (b) seguridad y protección electoral mediante apropiaciones ordinarias y reorientación de rubros, planes de inversión y contratación pública ordinaria; (c) desequilibrios fiscales vía política tributaria por ley (Congreso), y administración de gasto por presupuesto; (d) desastres naturales mediante el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (Ley 1523/2012) y mecanismos presupuestales de urgencia dentro del marco ordinario; (e) sentencias judiciales mediante programación del rubro de conciliaciones y sentencias, planes de pago y autorizaciones legales; (f) subsidios y víctimas mediante financiación anual y ajustes legislativos; (g) regla fiscal mediante gestión ordinaria de deuda y gasto; y (h) caja/tesorería mediante manejo de liquidez, refinanciación, priorización, PAC y demás instrumentos. Lo determinante es que el Decreto no puede limitarse a enumerar “necesidades” y montos: debe identificar por qué estos instrumentos no bastan”. Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud suspensión Provisional, remite Angélica Lozano Correa y Catherine Juvinao Clavijo”. Consúltase en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134290>.

temporalmente. En particular: (i) rige una norma que *prima facie* le es contraria y que pone en grave e irremediable riesgo el régimen democrático y los derechos fundamentales, (ii) la producción de efectos de una norma inconstitucional generalmente es inmediata, (iii) puede considerarse irreversible, pues sus consecuencias estando vigente la norma, se dan sin que puedan posteriormente eliminarse (con impactos inmateriales y materiales, en algunos eventos solamente atendibles por el medio de la reparación), (iv) pudiendo comprometer casos graves, con afectación severa a principios constitucionales o derechos fundamentales, (v) su ocurrencia se puede dar en eventos que incluyan elusión al control constitucional (como cuando se tramite una ley por procedimiento y con categoría inadecuada), (vi) lo que defrauda la confianza pública y puede poner en riesgo la institucionalidad constitucional, frente a quebrantos graves de sus mandatos, con vulneración inmediata de los derechos fundamentales”.

133. En esta oportunidad, para la Corte es necesario evidenciar cuáles son los efectos notoriamente adversos e irreversibles que produce el Decreto Legislativo 1390 de 2025 sobre el sistema constitucional (arts. 215 y 214 superiores, y Ley estatutaria 137 de 1994). Identificada en principio la abierta o manifiesta inconstitucionalidad del decreto matriz, para la Sala Plena contrae un efecto irremediable.

134. El decreto matriz parte de evidenciar el carácter estructural del problema fiscal (presupuesto de suficiencia), para lo cual habilita al Gobierno nacional adoptar una serie de medidas a través de decretos de desarrollo y las que considere necesarias proferir en virtud de la declaratoria del estado de emergencia (arts. 1 y 2). Ello, de mantenerse vigente durante el proceso de revisión de constitucionalidad o de declararse inexecutable con efectos retroactivos, finalmente supone la imposibilidad o dificultad extrema de retornar a la situación anterior, que se consolida con su aplicación durante su vigencia, generando una grave afectación del principio de supremacía constitucional.

135. Es claro que los plazos propios de la revisión de constitucionalidad involucran que necesariamente el decreto base surtirá efectos antes de que definitivamente sea proferida una sentencia de inexecutable. Además, la posibilidad de retrotraer la situación jurídica al estado anterior en algunos o todos los efectos producidos por la norma resulta materialmente imposible por la consolidación de efectos inconstitucionales, máxime cuando se afectan directamente bienes constitucionales valiosos.

136. Menos puede emplearse los estados de excepción para introducir en el ordenamiento jurídico medidas extraordinarias al no lograr superar el debate democrático en el Congreso de la República, pues ello tiene el efecto nocivo e irremediable de suplantar al Congreso de la República en el ejercicio de las funciones, así como comprometer intensamente la separación de poderes y más aún el principio de reserva tributaria históricamente denominado *no taxation without representation*, es decir, que no hay tributos sin representación¹¹³.

137. En concepto del experto Roberto Insignares: “desde una perspectiva de constitucionalismo fiscal, la excepción permanente genera incentivos perversos: se posterga la discusión estructural, se evita el costo político del debate legislativo

¹¹³ Cfr. Sentencia C-101 de 2022.

y se traslada al juez constitucional la responsabilidad de contener excesos que debieron resolverse en el escenario parlamentario”¹¹⁴.

138. De esta manera, sin otra pretensión que la de contextualización, la Sala Plena toma nota de que fue expedido, en virtud de la declaración del estado de emergencia, el Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025 -que no es objeto de control en el presente trámite pero es inescindible al decreto matriz-. Observar su contenido puede ser útil para evidenciar si, como consecuencia del decreto base, se están extendiendo efectos nocivos potencialmente irremediables.

139. La Sala Plena encuentra que las diversas medidas enunciadas en el decreto matriz por el déficit fiscal y materializadas en el decreto de desarrollo expedido, están generando efectos desde el 1 de enero de 2026¹¹⁵. En concreto, aunque algunos de estos tributos no deben ser pagados desde esa época, desde la perspectiva del hecho generador todos estos aplican para el año gravable 2026. De manera preliminar, es importante referir los períodos gravables para los impuestos a la renta, al patrimonio, al consumo y sobre las ventas.

Periodos gravables para los impuestos a la renta, al patrimonio, al consumo y a las ventas.		
Impuesto	Fuente	Período gravable
Renta	Art. 1 del Decreto 187 de 1975	El año, periodo o ejercicio impositivo, en materia de impuesto sobre la renta y complementarios, es el mismo año calendario que comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre.
Patrimonio	Art. 294-3 del Estatuto Tributario	El impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al primero (1) de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a setenta y dos mil (72.000) UVT
Consumo	Art. 512-1 del Estatuto Tributario	El período gravable para la declaración y pago del impuesto nacional al consumo será bimestral. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre.
Ventas	Art. 600 del Estatuto Tributario	El período gravable del impuesto sobre las ventas será así: 1. Declaración y pago bimestral para aquellos responsables de este impuesto, grandes contribuyentes y aquellas personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean iguales o superiores a noventa y dos mil (92.000) UVT y para los responsables de que tratan el artículo 477 y artículo 481 de este Estatuto. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; y noviembre-diciembre. 2. Declaración y pago cuatrimestral para aquellos responsables de este impuesto, personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean inferiores a noventa y dos mil (92.000) UVT. Los periodos cuatrimestrales serán enero -abril; mayo - agosto; y septiembre -diciembre.

140. La siguiente tabla describe los tipos de tributos previstos en el Decreto Legislativo 1474 de 2025 y detalla, con fundamento en el contexto descrito, el momento a partir del cual puede considerarse que generan efectos.

¹¹⁴ Ibid. p. 18.

¹¹⁵ El comunicado de prensa número 006 del 20 de enero de 2026, emitido por la DIAN expone que a la fecha se ha recaudado más de 237 mil millones de pesos en el marco de la emergencia económica y social, lo cual permite tener una dimensión del impacto actual e inmediato que han tenido las medidas adoptadas.
<https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/HistoricoComunicadosPrensa.aspx#InplviewHash6cf75473-ef92-4771-b5b1-bcacf675282f=SortField%3DLinkFilenameNoMenu-SortDir%3DAsc-WebPartID%3D%7BB50BF972--8FFB--4105--AFA8--BCA1E63C2424%7D>

*Impuestos creados o modificados con ocasión del estado de emergencia
declarado en el Decreto 1390 de 2025.*

	<i>Impuesto/medida</i>	<i>Qué grava</i>	<i>Cuándo empieza a pagarse / declararse</i>
1	IVA 19% a licores, vinos, aperitivos y similares.	Ventas de bienes sujetos al impuesto al consumo de licores y/o participación por monopolio departamental.	La norma señala “durante el año gravable 2026”. Como se indicó en la anterior tabla, el impuesto a las ventas tiene períodos bimestrales y cuatrimestrales y ambos empiezan en enero. Por ello, puede considerarse que generan efectos desde el 1 de enero de 2026.
2	IVA a juegos de suerte y azar operados por internet (nacionales y del exterior).	Operación de juegos online; base: ingresos brutos del juego (apuestas – premios); responsable: operador.	La norma señala “durante el año gravable 2026”. Como se indicó en la anterior tabla, el impuesto a las ventas tiene períodos bimestrales y cuatrimestrales y ambos empiezan en enero. Por ello, puede considerarse que generan efectos desde el 1 de enero de 2026.
3	IVA en importaciones por tráfico postal y envíos rápidos superiores a USD 50.	Importación de bienes por esos envíos (solo quedan excluidos los inferiores a USD 50).	La norma señala que la “exclusión prevista en el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario será aplicable durante el año 2026”. Como se indicó el impuesto a las ventas tiene períodos bimestrales y cuatrimestrales y ambos empiezan en enero. Por ello, puede considerarse que generan efectos desde el 1 de enero de 2026.
4	Impuesto al patrimonio (desde 40.000 UVT).	Impuesto al patrimonio al 1 de enero de 2026 superior a 40.000 UVT (\approx más de \$2.000 millones).	La norma indica “para el año 2026”. Como se indicó antes, el Estatuto Tributario dispone que el “impuesto al patrimonio se genera por la posesión del mismo al primero (1º) de enero de cada año”. En esa medida, la norma produce efectos, pues desde el 1 de enero se está generando.
5	Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta para el sector financiero.	Aumenta en 15 puntos la tarifa de renta (queda en 50%) durante el año gravable 2026. Exige anticipo del 100% en dos cuotas	La norma indica “para el año gravable 2026”. Como se indicó en la aclaración preliminar, el período gravable del impuesto a la renta “es el mismo año calendario que comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre”. En este sentido, la norma especial cobija el período gravable del impuesto por regir desde el 1 de enero.
6	Impuesto nacional al consumo 19% a ciertos bienes.	Durante 2026 estarán gravadas a la tarifa del 19% por concepto del impuesto nacional al consume los bienes de las partidas arancelarias 87.11 y 89.03 del artículo 512-3 del Estatuto Tributario, así como los bienes de que trata el artículo 512-4 del Estatuto Tributario.	La norma indica “durante el año gravable 2026”. Como se indicó en la aclaración preliminar, “el período gravable para la declaración y pago del impuesto nacional al consumo será bimestral”. El primero de estos periodos inicia en enero. En esa medida, desde este mes se presentan efectos.
7	Impuesto especial para la estabilidad fiscal (hidrocarburos y carbón).	Impuesto temporal por extracción, primera venta o exportación de hidrocarburos y carbón.	En exportaciones, (i) por el exportador, mediante Recibo Oficial de Pago ante la DIAN, como documento soporte para la autorización de embarque. En (ii) ventas nacionales, por el vendedor, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes, consolidando las operaciones del mes anterior. Para el primer caso cuando la solicitud de autorización de embarque registre datos provisionales, y estos varíen respecto de los consignados en la declaración de exportación con datos definitivos, se procederá a: 1. Liquidar y pagar el impuesto faltante que se genere entre el valor FOB de la declaración de exportación y la

			solicitud de autorización de embarque, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la declaración de exportación con datos definitivos.
8	Aumento de tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.	Fija tarifas específicas y ad valorem para el año 2026.	La norma indica “durante el año gravable 2026”. Como se indicó en la aclaración preliminar, “el período gravable para la declaración y pago del impuesto nacional al consumo será bimestral”. El primero de estos periodos inicia en enero. En esa medida, desde este mes se presentan efectos.
9	Impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco, vapeadores y similares.	Amplía el hecho generador e incluye vapeadores, tabaco calentado y sucedáneos. Fija tarifas para 2026.	La norma indica “para el año gravable 2026”. Como se indicó en la aclaración preliminar, “el período gravable para la declaración y pago del impuesto nacional al consumo será bimestral”. El primero de estos periodos inicia en enero. En esa medida, desde este mes se presentan efectos.
10	Impuesto complementario de normalización tributaria 2026.	Impuesto del 19% por activos omitidos o pasivos inexistentes al 1 de enero de 2026.	El impuesto deberá ser liquidado y pagado mediante una declaración independiente del impuesto sobre la renta y complementarios, a más tardar el 31 de julio de 2026.

141. Bajo tal contexto normativo es imperativo que esta Corporación intervenga tempranamente con un alcance real y preventivo frente a estas medidas excepcionales que generan efectos irremediables, principalmente en la vida de los contribuyentes y del conglomerado social. Se presentan perjuicios patrimoniales consumados, que ninguna sentencia posterior podrá resarcir con efectos retroactivos, toda vez que la mayoría de los tipos de tributos que se enuncian (decreto matriz) e instituyen (decreto de desarrollo) son de recaudo instantáneo sobre el consumo masivo de bienes y servicios, que convierte la devolución efectiva en una tarea técnica y administrativa imposible de ejecutar, como acaece con los impuestos indirectos. De este modo, la suspensión provisional se constituye en una herramienta expedita que evita consolidar efectos financieros irremediables, que además suplantaron la voluntad del legislador.

142. En estos términos, se hace procedente indudablemente la suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 de 2025, que de suyo compromete también al Decreto 1474 de 2025.

(iv) *La suspensión provisional debe superar el juicio estricto de proporcionalidad*

143. De conformidad con el Auto 272 de 2023, la procedencia de la medida está supeditada al cumplimiento de un juicio estricto de proporcionalidad en el cual se demuestre que (i) esa medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso relacionado como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional; y (ii) los beneficios que se deriven de la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sean mayores que las limitaciones que esa medida impone al principio democrático que justifica la presunción de validez.

144. Así, en atención a la Sentencia C-345 de 2019, se debe evaluar (i) si el fin perseguido por la norma es imperioso; (ii) si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, o si en su defecto puede ser reemplazado

por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y, finalmente, (iii) si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto.

145. *Finalidad de la medida*: la suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 de 2025 corresponde a una finalidad constitucionalmente imperiosa, esta es, la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución que, en principio, se advierte transgredida con la adopción de la medida excepcional *prima facie* manifiestamente inconstitucional y con efectos irremediables, pues, como se ha advertido, no cumple con los requisitos establecidos en el ordenamiento superior. Además, la suspensión persigue garantizar el principio de reserva de ley, la legalidad tributaria, la autonomía de las entidades territoriales, la separación de poderes y el principio democrático, que se exponen inicialmente infringidos con la declaratoria del estado de emergencia económica y social.

146. *Conducencia del medio*: la suspensión provisional del decreto base efectivamente conduce a cumplir el fin alegado. Debido a la presunción de constitucionalidad de la norma y a la duración del control posterior y automático que realiza este Tribunal, la suspensión provisional garantiza que el Gobierno no imponga nuevos tributos a la población hasta tanto se cuente con una decisión definitiva de la Corte, con lo cual se conserva la supremacía constitucional, la separación de poderes y el principio democrático. Así mismo, impide que continúen los efectos nocivos e irremediables que se han generado a la fecha, según pudo observarse inicialmente.

147. *Necesidad de la medida*: la suspensión provisional es el mecanismo menos gravoso para garantizar la guarda de la supremacía e integridad de la Carta fundamental, pues sus efectos se extienden temporalmente hasta tanto se adopte la decisión de fondo sobre la constitucionalidad del decreto matriz. Además, se explicó suficientemente por qué no podría considerarse la excepción de inconstitucionalidad como una medida menos gravosa que la suspensión provisional para garantizar una intervención temprana del juez constitucional.

148. *Proporcionalidad en sentido estricto*: los beneficios de la medida de suspensión provisional superan sin lugar a dudas la continuidad en la aplicación del decreto declaratorio del estado de emergencia. El sacrificio recae directamente sobre las potestades excepcionales de las que se encuentra revestido el Gobierno y por medio de las cuales desplaza al órgano representativo que corresponde la aprobación de los impuestos.

149. Como se ha expuesto, el Decreto Ley 1390 de 2025 *prima facie* es manifiestamente contrario a los artículos 113 y 150 de la Constitución, toda vez que suplanta la voluntad del legislador expresada en la negativa de aprobar una reforma tributaria de iniciativa del Ejecutivo mediante la cual se pretendió corregir el déficit presupuestal, al menos en parte causado por el propio Gobierno nacional.

150. De manera puntual, debido a que, en un análisis preliminar, no cumple con

los requisitos fáctico, valorativo ni de suficiencia, al tiempo que desafía el precedente judicial contenido en la Sentencia C-122 de 1997 mediante el cual la Corte declaró inexecutable un estado de excepción que, al igual que en este caso, se invocó con fundamento en una situación de desequilibrio fiscal. En dicha oportunidad se determinó que el Gobierno tenía a su disposición mecanismos ordinarios dentro de la normalidad constitucional para conjurar la crisis. Lo mismo ocurre respecto al actual estado de emergencia, declarado en todo el territorio nacional, con el agravante que la situación fiscal es en buena medida responsabilidad del Gobierno.

151. La usurpación de la reserva de ley desconoce la separación de poderes y la autonomía legislativa del Congreso la República, organismo que tiene la facultad constitucional de aprobar o negar los impuestos y su improbación no puede invocarse posteriormente como un hecho inesperado, imprevisible y sobreviniente que genere consecuencias graves e inminentes sobre el orden social para decretar un estado de emergencia económica. De tal suerte que, al emplearse el mecanismo excepcional para reemplazar la deliberación democrática, se suplanta la función de un poder constituido y se quebranta la separación de poderes en el que reposa el Estado social y democrático de derecho. En otros términos, *prima facie*, no es constitucionalmente admisible decretar un estado de excepción para superar problemas previsibles o que puedan conjurarse con las atribuciones ordinarias previstas en el artículo 189 de la Constitución.

152. La función guardiana de la Carta Política implica que la Corte Constitucional tiene el deber de impedir que se causen efectos irremediables, por lo que su competencia general, determinada por una interpretación sistemática y teleológica de la Carta Política permite suspender los efectos de las normas sometidas a su control; potestad que adquiere mayor relevancia tratándose de normas que materialmente tienen rango de ley, pero que formalmente se originan en una atribución que le confiere poderes exorbitantes al Ejecutivo frente a las otras ramas del poder público y que al romper la excepcionalidad tienen la virtualidad de quebrantar la supremacía constitucional y la separación de poderes.

153. En este sentido, la suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 de 2025 es inminente, necesaria, efectiva y proporcional en sentido estricto, para evitar que produzca efectos graves e irremediables, como el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos institucionales. Lo anterior puesto que se trata de una medida *prima facie* manifiestamente inconstitucional y con efectos irremediables que de manera evidente suplanta la voluntad del legislador, sacrifica la separación de poderes y el principio democrático. En la obra *La crisis del Estado Fiscal*, Schumpeter señala que el Fisco creó el Estado y que lo hizo de mano del Parlamento. De allí que la aprobación por el Congreso de los tributos y de los gastos que de ellos se hacen es la manera ordinaria de Gobierno en un Estado Constitucional y si opera de modo diferente supone una grave excepción que sólo puede ser justificada desde la gravedad del momento. Precisamente, a la Corte corresponde apreciar esa gravedad y la urgencia en que desemboca que puede llegar a amenazar la existencia del Estado.

Ante esta situación y dada la naturaleza del decreto que versa sobre una cuestión que no admite aplazamiento, la Corte debe efectuar un primer pronunciamiento de oportunidad sobre la justificación o no de la emergencia que es independiente del estudio de las medidas que a su amparo se dicten porque constituye el núcleo medular del problema.

Este juicio de oportunidad puede y debe muy bien adoptar la forma de suspensión provisional del decreto si no se aprecia de manera notoria la emergencia económica, ya que en caso de que no se acredite suficientemente la urgencia debe prevalecer el orden natural de la Constitución que dispone que las medidas económicas las tome el Congreso. Proceder de otro modo significaría olvidar el mandato que la Constitución impone a la Corte de obrar con celeridad y equivale a alterar el orden natural de las cosas que dispone la Constitución.

154. Con base en lo anterior y en atención a que se configuran los requisitos jurisprudenciales sistematizados en el Auto 272 de 2023, la Sala Plena dispondrá la suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 de 2025 hasta tanto se adopte una decisión definitiva en el expediente de la referencia. Así mismo, extenderán los efectos de su decisión al decreto de desarrollo (1474 de 2025), para la garantía plena de la efectividad de la supremacía de la Constitución y, particularmente, porque las medidas de desarrollo obedecen al decreto matriz.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias legales,

RESUELVE:

PRIMERO. SUSPENDER PROVISIONALMENTE el 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”, hasta tanto la Sala Plena de la Corte Constitucional profiera una decisión de fondo. En virtud de lo anterior, **SUSPENDER PROVISIONALMENTE** el Decreto Legislativo 1474 del 29 de diciembre de 2025, expedido en desarrollo del decreto matriz, hasta tanto la Sala Plena de la Corte Constitucional profiera una decisión de fondo sobre la validez del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

SEGUNDO. Contra esta providencia no procede recurso alguno.

Notifíquese y comuníquese.

ANEXO I
Respuestas al auto del 14 de enero de 2026

Respuestas de los expertos en economía	
Remitente	Síntesis
Lisandro Junco Riveira ¹¹⁶	En primer lugar, el experto reiteró el marco normativo y jurisprudencial de la declaratoria del estado de excepción y enfatizó en los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia en los términos de la Sentencia C-383 de 2023.
	En segundo lugar, analizó el presupuesto fáctico de cara a cada uno de los ocho motivos puestos de presente por el Gobierno nacional. A su juicio, “de los ocho hechos alegados por el Decreto Legislativo 1390 de 2025, tres corresponden a obligaciones estructurales (salud, sentencias, subsidios atrasados), dos a decisiones de política pública (seguridad, rechazo de proyectos legislativos), dos a fallos de gestión (sobrestimación de ingresos, restricciones de caja), y únicamente uno —desastres naturales— es verdaderamente sobreviniente, aunque de magnitud menor (0,5 billones)” ¹¹⁷ . Sobre ello, indicó que los “hechos alegados en el Decreto 1390 son predecibles, evitables mediante políticas ordinarias de mediano plazo, y resultantes de decisiones gubernamentales, no de circunstancias externas incontrolables” ¹¹⁸
	En tercer lugar, se pronunció en relación con el presupuesto valorativo e indicó que existía una ausencia de gravedad e inminencia de los hechos. Sostuvo que el gobierno “opera actualmente con déficits fiscales análogos o superiores a los de vigencias anteriores sin haber declarado estados de emergencia”, como ocurrió “en 2023, el déficit fiscal fue de 4,2% del PIB; en 2024, ascendió a 6,7% del PIB” ¹¹⁹ . Afirmó que los indicadores macroeconómicos soportan esta conclusión y que (i) “la prima de riesgo-país se mantiene elevada (alrededor de 300 puntos básicos), pero refleja percepciones de mercado sobre debilidades fiscales crónicas, no “shocks” exógenos inminentes”; y (ii) “agencias calificadoras como Fitch Ratings bajaron la calificación de Colombia a ‘BB’ en diciembre de 2025, argumentando precisamente la presencia de ‘déficits persistentes’ y ‘ausencia de ancla fiscal creíble’”. Adicionalmente, no existe inminencia pues “el Decreto no establece un calendario de riesgos específicos” y, “por el contrario, el Gobierno ha continuado accediendo a mercados financieros mediante la emisión de títulos de deuda”. En esa medida concluyó que “si la caja estuviese verdaderamente al borde del colapso, ¿cómo el Gobierno logró colocar deuda en mercados internacionales? La respuesta es que el acceso a financiamiento, aunque costoso (reflejado en spreads elevados), permanece disponible, lo que contradice la alegada ‘inminencia’ del colapso fiscal” ¹²⁰ . Igualmente, sostuvo que aunque el decreto invoca posibles “riesgos a derechos fundamentales”, estos son “potenciales y remotos, no presentes e inmediatos” y el “acceso de población vulnerable a servicios de salud, educación e infraestructura permanece, aunque con limitaciones, disponible” ¹²¹ .
	En cuarto lugar, analizó el presupuesto de suficiencia bajo la premisa de “insuficiencia no demostrada de mecanismos ordinarios”. Afirmó que el gobierno contaba con cinco mecanismos ordinarios no agostados: (i) ajuste presupuestal en vigencia en virtud del artículo 346 de la Constitución; (ii) cumplimiento de la regla fiscal y cláusula de escape ordinaria; (iii) renegociación y cobro de la cartera pendiente por parte de la DIAN; (iv) revisión de eficiencia en gastos corrientes; y

¹¹⁶ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-19-17-23-09)”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135779>.

¹¹⁷ Ibid., p. 6.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibid., p. 7.

	<p>(v) convocatoria extraordinaria al Congreso. Adicionalmente, el decreto invoca la "cláusula de escape de la Regla Fiscal" como uno de sus fundamentos. Sin embargo, la activación de esta cláusula fue negada por el CARF¹²² el 17 de junio de 2025 y “el Decreto no puede usar la emergencia para activarla unilateralmente”¹²³. Finalmente, sostuvo que el decreto “no contiene análisis sobre por qué cada mecanismo ordinario resulta insuficiente”¹²⁴ y que “el Gobierno no demuestra que créditos suplementarios presupuestales, cobro de cartera, convocatoria extraordinaria al Congreso, o análisis de eficiencia sean insuficientes”¹²⁵.</p> <p>En quinto lugar, el experto estudió las vulneraciones a diferentes principios constitucionales. En materia tributaria, consideró que se vulneraban los principios de legalidad, equidad y progresividad y respeto de competencias territoriales. Frente a la hacienda pública, afirmó que se desconocían los principios de anualidad y equilibrio presupuestal, de supremacía del Congreso en finanzas públicas y de sostenibilidad fiscal. Finalmente, frente a la política fiscal estimó violados los principios de responsabilidad fiscal y sostenibilidad y de no intervención arbitraria en la economía.</p> <p>En sexto lugar, el experto llevó a cabo un “análisis profundo de las advertencias del Comité Autónomo de la Regla Fiscal”¹²⁶. Señaló que a “lo largo de 2025, el CARF ha emitido múltiples pronunciamientos y comunicados que advierten sobre el deterioro estructural de las finanzas públicas colombianas, rechazando la activación de mecanismos excepcionales como la cláusula de escape ordinaria”. Las razones de la autoridad fueron el déficit fiscal primario, la inflexibilidad presupuestal, la sobreestimación de ingresos y el crecimiento insostenible del gasto primario. Por ello, el CARF propuso alternativas como (i) “Ajuste vía CONFIS (Consejo Fiscal Sostenible): Revisión conjunta Gobierno Congreso de rubros de gasto para identificar reducciones de eficiencia sin sacrificar servicios”¹²⁷; (ii) “Cobro intensivo de cartera pendiente DIAN”; (iii) “Racionalización de subsidios: Revisión de efectividad de programas de subsidio (servicios públicos, alimentación, vivienda) para identificar duplicidades o ineficiencias”¹²⁸; y (iv) “Mejora en recaudo mediante reformas tributarias ordinarias: Presentación de nuevas propuestas de ley de financiamiento que incorporen aprendizajes de propuestas rechazadas, buscando consensos transversales en el Congreso”¹²⁹. Igualmente, advirtió que “en su Informe al Congreso de septiembre de 2025, el CARF advirtió que ignorar recomendaciones técnicas y recurrir sistemáticamente a mecanismos excepcionales genera ‘erosión institucional’ que debilita la credibilidad del marco fiscal”.</p> <p>En séptimo lugar, en relación con vulneraciones específicas en el decreto, sostuvo que las medidas “son reformas tributarias estructurales, no instrumentos para conjurar una crisis inmediata. Un IVA adicional afecta principalmente recaudos futuros (conforme a elasticidades de largo plazo), no provee liquidez inmediata para obligaciones urgentes. Una sobretasa al sector financiero genera ingresos durante meses, pero es reforma estructural de la tributación del sector”¹³⁰. Igualmente, se “afectan tributos que, conforme al artículo 300 de la Constitución Política, son competencia de departamentos: licores, cerveza, tabaco y cigarrillos”. Finalmente, una de las medidas “anticipadas por el Decreto es limitar o eliminar la deducibilidad de regalías en el impuesto sobre la renta” a pesar de que “la Sentencia C-489 de 2023 de la Corte Constitucional estableció que</p>
--	--

¹²² Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

¹²³ Ibid., p. 8.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibid., p. 11.

¹²⁷ Ibid., p. 12.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibid., p. 13.

	<p>regalías mineras y petroleras son deducciones obligatorias en el cálculo de renta gravable”¹³¹.</p> <p>En octavo, y último lugar, el experto solicitó la suspensión provisional del decreto. Indicó que la norma era, prima facie, manifiestamente inconstitucional porque los hechos alegados no son sobrevenientes, no hay gravedad o inminencia, la insuficiencia de los mecanismos ordinarios no fue demostrada, se vulneraron principios tributarios y de la hacienda pública. A su juicio, “la suspensión provisional es imperativa para prevenir perjuicios irremediables y efectos económicos y tributarios departamentales irreparables”¹³². Afirmó que el decreto “autoriza medidas de recaudo inmediato (IVA ampliado, impuestos al consumo) que generarían billones de pesos durante la revisión de fondo de la Corte”¹³³ y que estos “impuestos afectan consumidores finales (masivos y dispersos), la devolución de gravámenes pagados resulta compleja, costosa, y prácticamente imposible en su totalidad”¹³⁴. Señaló que, “[a]unque reversible en principio, los efectos económicos (reducción de consumo, desempleo en sectores sensibles a fiscalidad) son de difícil recuperación en corto plazo, por lo tanto genera una distorsión económica de difícil reversión”¹³⁵. Igualmente, sostuvo que incluso la vigencia por tiempo limitado de un decreto inconstitucional afecta la percepción del riesgo-país. Indicó que las “Agencias calificadoras monitorean la situación; si durante la revisión de la Corte el Decreto está vigente generando recaudos extraordinarios, la credibilidad fiscal se deteriora, aumentando costos de financiamiento y perdiendo credibilidad fiscal”¹³⁶. Por último, concluyó que la suspensión provisional no agrava la supuesta crisis fiscal, porque (i) “el Gobierno puede recurrir a mecanismos ordinarios (créditos suplementarios, cobro de cartera, convocatoria extraordinaria al Congreso)”¹³⁷; (ii) el “acceso a mercados financieros internacionales permanece disponible (a costos elevados, pero disponible)”; y (iii) “la Regla Fiscal ordinaria, con cláusula de escape rechazada por CARF, permite endeudamiento hasta 70% del PIB; Colombia se encuentra por debajo (61,3% en 2025)”.</p>
<p>Roberto Insignares¹³⁸</p>	<p>De manera preliminar, el experto reiteró apartes del comunicado de prensa de la Sentencia C-148 de 2025 para establecer que las medidas de emergencia no pueden utilizarse para atender situaciones crónicas o estructurales. Tras ello se pronunció frente a cada uno de los ocho presupuestos fácticos presentados por el Gobierno en el decreto.</p> <p><i>1. Cumplimiento de órdenes judiciales en materia de financiación a la salud (UPC).</i> Afirmó que “en estricto sentido, el cumplimiento de una orden judicial no constituye, por sí misma, un hecho sobreveniente ni extraordinario, aun cuando tenga impacto en las finanzas públicas”¹³⁹. Igualmente, consideró que “las órdenes impartidas en el Auto 2049 de 2025 no introducen un marco normativo novedoso” pues “se inscriben en un proceso de seguimiento judicial iniciado hace más de una década”¹⁴⁰. Asimismo, sostuvo que “la sobreveniencia exigida por el artículo 215 de la Constitución no se predica de la magnitud de los recursos requeridos, sino de la aparición de un hecho nuevo, imprevisible y externo al curso ordinario de la acción estatal”¹⁴¹ y, en esa medida, “el mayor costo fiscal asociado a la equiparación de la UPC no obedece a una modificación normativa inesperada ni a una decisión judicial imprevista, sino a la acumulación en el tiempo de una</p>

¹³¹ Ibidem.
¹³² Ibid., p. 13.
¹³³ Ibidem.
¹³⁴ Ibid., p. 14.
¹³⁵ Ibidem.
¹³⁶ Ibidem.
¹³⁷ Ibidem.
¹³⁸ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 14-29-00)”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135904>.
¹³⁹ Ibid. p. 5.
¹⁴⁰ Ibidem.
¹⁴¹ Ibid. p. 6.

	<p>corrección que ha sido ordenada y reiterada por la Corte Constitucional desde 2008”¹⁴².</p> <p>2. <i>Deterioro del orden público y necesidades de protección.</i> Manifestó que “los fenómenos de violencia territorial, confinamiento, desplazamiento y riesgo contra actores sociales, entre otros, son estructurales e históricos y se encuentran ampliamente documentados por las autoridades nacionales”¹⁴³. Señaló que “el gasto en seguridad y defensa ha sido objeto de ajustes progresivos a través de los mecanismos ordinarios del presupuesto, sin que se trate de un esfuerzo fiscal súbito o excepcional”¹⁴⁴. A su juicio, esto “sugiere que las presiones fiscales asociadas a este sector han sido abordadas de manera gradual dentro del marco regular de la política presupuestal, aun cuando subsistan desafíos estructurales que no se explican exclusivamente por la disponibilidad de recursos”¹⁴⁵.</p> <p>3. <i>No aprobación de las leyes de financiamiento para 2025 y 2026.</i> El experto sostuvo que “desde una perspectiva tributaria, este planteamiento resulta particularmente problemático, pues no existe, ni puede existir, un derecho del Ejecutivo a que sus iniciativas tributarias sean aprobadas de manera obligatoria”¹⁴⁶. Señaló “conforme a los artículos 347 y 348 de la Constitución Política y artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto 111 de 1996, el sistema presupuestal y tributario está diseñado para operar, de manera ordinaria, bajo escenarios de restricción, ajuste y priorización del gasto cuando las expectativas de recaudo no se materializan o cuando el Congreso, en ejercicio legítimo de su competencia, decide no autorizar nuevas cargas tributarias”¹⁴⁷. Afirmó que “distinto sería el escenario constitucional si, aun dentro de un marco de planeación fiscal responsable y tras la utilización diligente de los mecanismos ordinarios (i. e. ajuste del gasto, priorización presupuestal, endeudamiento autorizado y deliberación democrática), se presenta una coyuntura de tal magnitud y alcance macroeconómico que altera de manera abrupta y sustancial las condiciones fiscales del Estado”¹⁴⁸, pero precisó que ello no ha ocurrido en este caso.</p> <p>4. <i>Desastres naturales y ola invernal.</i> El experto consideró que “no puede desconocerse que, en abstracto, ciertos fenómenos naturales pueden adquirir un carácter imprevisible o excepcional, ni que, en escenarios extremos, los recursos ordinarios destinados a la gestión del riesgo pueden resultar insuficientes”¹⁴⁹. Sin embargo, “es indispensable que el Gobierno acredite de forma clara, concreta y suficiente que se está ante un evento extraordinario, no anticipable, y que los mecanismos ordinarios previstos por el ordenamiento han resultado materialmente desbordados”, situación que no ocurrió. En concreto, a su juicio, “sería necesario demostrar, al menos, lo siguiente: (i) que el fenómeno supera los escenarios de riesgo previstos por las autoridades técnicas; (ii) que su impacto fiscal desborda de manera comprobada los recursos ordinarios disponibles, incluidos los del FNGRD; y (iii) que las herramientas presupuestales existentes resultan manifiestamente insuficientes para atender la situación en tiempos razonables”¹⁵⁰. Consideró que las explicaciones del Gobierno no cumplen este estándar y se limitan a “enunciar la existencia de la ola invernal y a asociar de manera general sus efectos a la supuesta insuficiencia de recursos, sin identificar por qué los instrumentos ordinarios (i. e. fondos, apropiaciones, traslados presupuestales o mecanismos de priorización del gasto) habrían resultado ineficaces o materialmente agotados”¹⁵¹.</p>
--	---

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibid. p. 7.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibid. p. 8.

¹⁴⁹ Ibid. p. 9.

¹⁵⁰ Ibid. p. 10.

¹⁵¹ Ibidem.

	<p>5. <i>Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago.</i> Expuso que “es posible que el Gobierno esté incurriendo en un error manifiesto en el sentido de valorar este tipo de situaciones como un peligro inminente, cuando son situaciones que no se originan de manera eventual sino más bien previsible”¹⁵², al punto que existe un rubro presupuestal dedicado a estos fines en cada vigencia. Igualmente, manifestó que “previendo este tipo de situaciones se promulgó la Ley 1695 de 2013 y se creó el incidente de impacto fiscal, cuyo trámite es obligatorio y busca que no se afecte la sostenibilidad fiscal del Estado o de una entidad pública; motivo por el cual el Gobierno Nacional aún puede acudir a los mecanismos ordinarios establecidos para proteger sus finanzas públicas”¹⁵³. Adicionalmente, consideró que “es importante tener en cuenta que, el pago que se produzca de estos valores por sentencias y conciliaciones únicamente atenderá a lo requerido inicialmente para atender la vigencia fiscal del año 2026, por lo tanto, el mismo problema y situación han de presentarse en las vigencias fiscales siguientes, siendo un problema que no se resuelve a través del estado de excepción”.</p> <p>6. <i>Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual adquiridas antes del presente gobierno.</i> El experto explicó que el “retraso en el pago de obligaciones contractuales adquiridas por gobiernos anteriores no se constituye en una situación imprevista ni excepcional, pues se contabiliza dentro de cada ejercicio anual y de igual manera se tiene en cuenta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como un acápite especial y concreto denominado para 2025 como ‘Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras’”¹⁵⁴. Señaló que “aunque dichos pagos son situaciones reales, son completamente previsibles en el ejercicio presupuestal dentro del ciclo fiscal ordinario, por lo mismo deben y pueden atenderse con una planificación ordenada, evitando adquirir nuevos compromisos que no cuenten con las fuentes suficientes de recursos actuales o futuros que los respalden”¹⁵⁵.</p> <p>7. <i>Agotamiento de alternativas de endeudamiento (dada la regla fiscal) y de medidas unilaterales del Gobierno de los Estados Unidos.</i> Afirmó “que la posibilidad del aumento de la deuda pública por encima del límite legal previsto, fue un hecho que se conoció podría generar diferentes problemáticas como el aumento de la tasa de interés o la imposibilidad de seguir financiando el gasto ordinario con este tipo de ingreso crediticio”¹⁵⁶. Lo anterior porque “fue una situación estudiada y previsible bajo distintos escenarios tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada año como por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal – CARF, este último quien dio un concepto previo y desfavorable a la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal”¹⁵⁷. Sostuvo que “el posible agotamiento de fuentes de deuda en el contexto de la regla fiscal es consecuencia de políticas fiscales y marcos normativos previstos de antemano, y, por tanto, previsible por su propia naturaleza económica y presupuestal”¹⁵⁸. Por último, “en lo que tiene que ver con las restricciones impuestas por el Gobierno de los Estados Unidos, no obsta para que el Gobierno Nacional pueda buscar recursos de deuda pública y similares con otros países, foros internacionales o fondos en los que no participe este país a manera de veto”¹⁵⁹.</p> <p>8. <i>Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.</i> El experto afirmó “que las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación son el producto de las situaciones ya comentadas sobre el aumento del gasto público sin las herramientas que prevean los recursos necesarios para su cabal ejecución, lo que trajo consigo un aumento de la deuda pública para suplir gastos ordinarios, situación que fue temporal, que no dio solución de fondo al faltante de recursos</p>
--	---

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibid. p. 11.

¹⁵⁴ Ibid. p. 12.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibid. p. 13.

	<p>generados, sino que por el contrario pudo verse agravado dado el aumento del costo de la deuda por su incremento general y aumento de la tasa de interés”¹⁶⁰. Sostuvo que era “esperable que el aumento del gasto y los déficits crecientes estructurales generaran estos problemas de liquidez”¹⁶¹. En consecuencia, señaló que “la afectación de la caja sin evento externo súbito (por ejemplo, un evento externo imprevisto económico o de salud pública mundial) no constituye un hecho extraordinario que exige medidas excepcionales, pues se reitera es un tema estructural que el Estado ha podido prever y enfrentar con los mecanismos ordinarios que el Estado tiene para iniciar un balance estructural de las finanzas públicas del país, por ejemplo la reprogramación del Plan Mensualizado de Caja”¹⁶².</p> <p>Tras pronunciarse sobre cada elemento, el experto respondió las preguntas de la Corte. Indicó que “no se trata de hechos sobrevinientes ni extraordinarios, sino de manifestaciones de problemáticas estructurales, crónicas y, por tanto, previsibles”¹⁶³. Además, señaló que “en estricto sentido, el problema de endeudamiento, desfinanciamiento sectorial y estrechez de caja no surge como consecuencia inmediata de dicha negativa legislativa, sino que se explica por una trayectoria previa caracterizada por déficits persistentes, crecimiento inercial del gasto y la incorporación reiterada de ingresos contingentes sujetos a reformas de aprobación incierta”¹⁶⁴. Igualmente, expuso que “si bien es cierto que durante este período se observa un deterioro progresivo de algunos indicadores fiscales (i. e. déficit, endeudamiento, presiones de gasto), no se identifica un salto abrupto o de tal magnitud que permita distinguir cualitativamente la situación actual de la trayectoria fiscal precedente”¹⁶⁵. Manifestó que “los efectos macroeconómicos de la pandemia fueron enfrentados mediante instrumentos extraordinarios precisamente entre 2020 y 2021; desde entonces, debieron ser internalizados en la planeación fiscal, los marcos macroeconómicos y las políticas públicas ordinarias”¹⁶⁶. Consideró que no se cumple el juicio de suficiencia porque “(i) sí existen mecanismos ordinarios para enfrentar las dificultades alegadas (ajustes del gasto, aplazamiento de apropiaciones, manejo de caja, endeudamiento permitido por la regla fiscal, deliberación tributaria ordinaria); (ii) no se acredita que tales mecanismos hayan sido utilizados de manera plena, diligente y exhaustiva (al menos no de los considerandos del decreto legislativo) y (iii) el Ejecutivo no demuestra la insuficiencia o idoneidad de esos instrumentos, sino, a lo sumo, su inconveniencia política o su costo fiscal y social”¹⁶⁷. Por último, afirmó que el “crecimiento inercial y sostenido del gasto público, así como las demás situaciones alegadas, pudo y, al menos prima facie, puede ser enfrentado mediante los instrumentos ordinarios previstos en la Constitución y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto”¹⁶⁸.</p> <p>El experto incluyó una “reflexión final” en la cual indicó que “desde una perspectiva de constitucionalismo fiscal, la excepción permanente genera incentivos perversos: se posterga la discusión estructural, se evita el costo político del debate legislativo y se traslada al juez constitucional la responsabilidad de contener excesos que debieron resolverse en el escenario parlamentario”¹⁶⁹. Por lo anterior, concluyó que “en esta etapa del control constitucional, y a partir del examen del contenido de los considerandos del decreto legislativo sometido a revisión, así como de las consideraciones desarrolladas en el presente concepto, se advierte que no se encuentran acreditados los presupuestos fáctico, valorativo</p>
--	--

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Ibid. p. 14.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Ibid. p. 15.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Ibid. p. 16.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibid. p. 18.

	y de suficiencia exigidos por la Constitución y la jurisprudencia para la declaratoria del estado de emergencia económica y social” ¹⁷⁰ .
Mauricio Alfredo Plazas Vega ¹⁷¹	<p>El experto estructuró su concepto a partir de las respuestas a cada una de las preguntas formuladas por la Corte. En relación con la <i>primera pregunta</i> afirmó que “las causas aducidas por el Gobierno no son sobrevinientes ni extraordinarias”¹⁷². Consideró que “la inflexibilidad del gasto público en Colombia es una problemática que se viene tratando en Colombia desde hace mucho tiempo”¹⁷³ y que “con medidas como las previstas en la reforma pensional o en la reforma constitucional al sistema de participaciones con destino a los entes subnacionales, la inflexibilidad tiende a agravarse, pero no por ello se las puede calificar como imprevistas o sobrevinientes”¹⁷⁴.</p> <p>Frente a la <i>segunda pregunta</i>, sostuvo que “si el Gobierno somete a la consideración del Congreso un presupuesto deficitario debe tener claramente previsto, desde un comienzo, cuáles serían las partidas o apropiaciones presupuestales que habría de suspender o retirar en caso de que el Congreso no aprobase el proyecto de ley de financiamiento” y que no hacerlo “implica una omisión temeraria, porque es posible, como en efecto ocurrió con el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia de 2026, que el Congreso apruebe el presupuesto pero no el proyecto de ley de financiamiento”¹⁷⁵. Manifestó “que los incrementos del gasto y la deuda pública que han tenido lugar en Colombia, del año 2023 a la fecha, son enormemente cuantiosos y no pueden considerarse súbitos, imprevistos o sobrevinientes” y que “año a año, sin sujeción a los principios de homeóstasis presupuestal y coherencia macroeconómica, han tenido lugar en una forma recurrentemente advertida en el país por numerosos estudios y documentos”¹⁷⁶.</p> <p>De cara a la <i>tercera pregunta</i>, indicó que “la grave situación fiscal del país no es excepcional; el déficit fiscal al cierre de 2024 fue del 6,8% del PIB; El saldo de caja en la tesorería del Estado, para esa misma oportunidad, había descendido, como hoy, a niveles dramáticos; la deuda pública se había incrementado considerablemente, como igualmente crecieron los intereses por su servicio; y los incumplimientos del gobierno eran ampliamente conocidos”¹⁷⁷. Afirmó que “la difícil situación de la hacienda pública viene de atrás y no nos encontramos ante ninguna coyuntura adicional que la haya agudizado. No conozco ningún documento o estudio, de fuente distinta al Gobierno, sobre la agudización súbita e inesperada de la hacienda pública nacional”¹⁷⁸.</p> <p>Frente a la <i>cuarta pregunta</i>, expuso que “las causas enumeradas por el Gobierno para sustentar la declaración de la emergencia económica, más que servir de sustento para el estado de excepción, constituyen una síntesis de problemas que, se insiste, vienen de atrás y no son súbitos ni sobrevinientes”¹⁷⁹. Adicionalmente, citó el pronunciamiento 17 del CARF, según el cual “en la actualidad no se identifican perturbaciones macroeconómicas significativas, por lo que la postura de política fiscal debería ser más neutra”¹⁸⁰.</p> <p>En relación con la <i>quinta pregunta</i>, indicó que “es del caso traer al texto las cifras relacionadas con el crecimiento económico del país en los años recientes: en el año 2023 hubo un crecimiento ínfimo, de solo el 0,6%; en 2024, el crecimiento</p>

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 18-02-40)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135931>.

¹⁷² Ibid. p. 3.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ Ibid. p. 5.

¹⁷⁶ Ibid. p. 6.

¹⁷⁷ Ibid. p. 10.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Ibid. p. 12.

¹⁸⁰ Ibidem.

	<p>fue del 1,7%; y en 2025, del 3,4%.”¹⁸¹, por lo que “resulta contradictorio aludir a una agravación inminente del orden económico de Colombia”¹⁸².</p> <p>Sobre la <i>sexta pregunta</i>, el experto consideró que “ante una situación como la que de tiempo atrás viene afrontando la hacienda pública hay medidas que se pueden y deben tomar, pero han brillado por su ausencia durante el actual Gobierno”¹⁸³. En concreto refirió: (i) estructurar el presupuesto con estricta sujeción a los principios de homeóstasis presupuestal y coherencia macroeconómica; (ii) realizar recortes de gasto en proporción acorde con la realidad de los ingresos; (iii) procurar que la hacienda pública transite hacia la superación del déficit fiscal o a su reducción a niveles tolerables, de manera que se evite un desequilibrio macroeconómico; (iv) trazar y direccionar con prudencia el endeudamiento público; y (v) promover un acuerdo nacional para la reforma estructural de la hacienda pública.</p> <p>Frente a la <i>séptima pregunta</i>, explicó que los “gastos previstos en la Ley de Apropiações (presupuesto y ley de apropiaciones) son autorizaciones máximas de gasto impartidas por el Congreso al aprobar el proyecto de ley sometido a su consideración por el Gobierno”¹⁸⁴ y que “la ley anual sobre la materia incluye una estimación de los ingresos y una autorización máxima para gastar, con sujeción a los ingresos recaudados”. Bajo este contexto, señaló que (i) “para que se puedan autorizar traslados presupuestales que impliquen la superación de la autorización máxima de gasto y conlleven la consiguiente necesidad de mayores ingresos, se requiere una ley aprobatoria”; (ii) “pero si los traslados tienen lugar dentro del marco de las autorizaciones máximas de gasto previstas en el presupuesto, no se requiere una ley aprobatoria”; y (iii) por ello, el Gobierno podría y puede “no agotar las autorizaciones máximas de gasto y reducir las erogaciones, como lo requiere el país; o reducir partidas de gasto no comprometidas para incrementar otras, de ser necesario, sin necesidad de una ley, bajo el concepto de ‘traslados ordinarios’”¹⁸⁵.</p>
<p>Hugo Palacios Mejía¹⁸⁶</p>	<p>A modo de introducción, el experto afirmó que “no considero que se hayan dado las condiciones económicas previstas en el artículo 215 de la Constitución para declarar una emergencia económica con el Decreto 1390 de 2025”¹⁸⁷, aunque precisó que ello “no significa, por supuesto, que no sea necesario acudir cuanto antes a los procedimientos previstos en la Constitución y la ley, y a los acuerdos políticos necesarios, para hacer frente a la situación a la que se ha permitido llegar al fisco nacional”¹⁸⁸. Posteriormente, atendió a cada una de las preguntas de la Corte.</p> <p>Frente a la <i>primera</i>, el experto refirió el informe anual de Colombia del Fondo Monetario Internacional, en el cual se realizó una recomendación en política fiscal según la cual se “necesita urgentemente un ajuste fiscal decisivo y creíble para reanclar las expectativas, reducir los costos del endeudamiento y mejorar la combinación general de políticas”¹⁸⁹. Posteriormente, consideró que en “materias presupuestales es difícil que ocurran situaciones ‘sobrevinientes’ y ‘extraordinarias’ que justifiquen una declaración de emergencia económica”¹⁹⁰ y señaló que “solo en condiciones extremas una situación derivada de demoras institucionales puede llegar a ser ‘grave’ y ‘amenazar el orden económico’”¹⁹¹.</p>

¹⁸¹ Ibidem.
¹⁸² Ibidem.
¹⁸³ Ibidem.
¹⁸⁴ Ibid. p. 14.
¹⁸⁵ Ibid. p. 15.
¹⁸⁶ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-03-23)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135937>
¹⁸⁷ Ibid. p. 3.
¹⁸⁸ Ibidem.
¹⁸⁹ Ibid. p. 4.
¹⁹⁰ Ibidem.
¹⁹¹ Ibid. p. 5.

	<p>Al pronunciarse sobre cada uno de los presupuestos fácticos invocados por el decreto, afirmó que frente a la necesidad de cumplir con decisiones judiciales en relación con la UPC “Era deber del gobierno nacional -el actual y de los que lo antecedieron desde el año 2008- presentar los proyectos de ley o adoptar las decisiones correspondientes para cumplir con esas decisiones judiciales”¹⁹², por lo que el hecho no era imprevisible. Sobre la necesidad de pagar sentencias judiciales, sostuvo que “hay múltiples disposiciones legales y reglamentarias que obligan a las entidades públicas a incluir en sus proyectos de presupuesto apropiaciones para ello”¹⁹³. En relación con la situación de orden público, afirmó que esto tiene “por desgracia, un carácter estructural y persistente, reconocido desde hace varios años y no superado por los acuerdos de paz del año 2016”¹⁹⁴ e indicó que “es posible que tengan relación con la preferencia del gobierno por hacer recortes presupuestales en el sector Defensa desde años anteriores”¹⁹⁵.</p> <p>Sobre las causas climáticas sostuvo que la “declaración que se hizo de una Emergencia de Desastre Nacional, por problemas en varios sitios del país, mediante el Decreto 1372 de 2024, debilita la tesis de ‘novedad’ de hechos semejantes para fundamentar una nueva declaratoria de emergencia económica de alcance nacional”¹⁹⁶. En relación con la regla fiscal afirmó que las “limitaciones derivadas de la Regla Fiscal sobre el endeudamiento público son parámetros normativos permanentes derivados de la Ley 1473 de 2011 y la Ley 2155 de 2021, por lo que no son hechos extraordinarios ni sobrevinientes”¹⁹⁷. Frente a las inflexibilidades del presupuesto consideró que estas existen por lo menos desde el 2003 y que, por tanto, no son sobrevinientes ni extraordinarias. Además, consideró que estas inflexibilidades no son ajenas a decisiones del Gobierno, para la cual sostuvo que “es obligatorio, por supuesto, pagar los salarios de los trabajadores oficiales; pero no lo es patrocinar la creación de nuevas entidades públicas o aumentar el número de los cargos en ellas, o llenar o no las vacantes, o determinar que algunos de los salarios aumenten más allá de la inflación esperada”¹⁹⁸. Además, consideró que “corresponde al Congreso reformar las normas que limitan la flexibilidad en la programación y decisión sobre el gasto público; pero el problema no es ‘sobreviniente’ ni ‘extraordinario’”¹⁹⁹.</p> <p>Finalmente, indicó que “tampoco en el trámite del presupuesto en el Congreso hay lugar para acontecimientos que puedan calificarse como “sobrevinientes” o “extraordinarios””²⁰⁰. En particular, señaló que el “gobierno está obligado a usar un Programa de Caja para la ejecución del Presupuesto; y si cumple bien esa obligación es muy difícil que reciba sorpresas” y “ya sea que el presupuesto haya sido aprobado por el Congreso o, en caso contrario, de que rija sin cambios el proyecto del gobierno, o de que no se apruebe la ley de “recursos adicionales”, si los ingresos de rentas o crédito previstos no se materializan, siempre existe la posibilidad de que el gobierno por su propia iniciativa reduzca gastos”²⁰¹.</p> <p>Con relación a la <i>segunda pregunta</i>, el experto reconoció que la situación fiscal del país es grave, pero afirmó que esto no es un hecho sobreviniente pues “nada en la Constitución o en la Ley permitía al gobierno esperar que el Congreso respaldara el proyecto de ‘Ley de financiamiento’”²⁰² y “las dificultades que el gobierno encontró en el Congreso en dos años consecutivos respecto de sus proyectos de presupuesto debieron entenderse como un mensaje claro contra la senda expansiva del gasto propuesto”²⁰³. Por ello, consideró que invocar la</p>
--	--

¹⁹² Ibidem.
¹⁹³ Ibidem.
¹⁹⁴ Ibidem.
¹⁹⁵ Ibid. p. 6.
¹⁹⁶ Ibidem,
¹⁹⁷ Ibidem.
¹⁹⁸ Ibidem.
¹⁹⁹ Ibid. p. 7.
²⁰⁰ Ibidem.
²⁰¹ Ibidem.
²⁰² Ibid. p. 8.
²⁰³ Ibidem.

	<p>negativa del Congreso “implica una subversión profunda de los principios democráticos que contiene la Constitución”²⁰⁴ porque conlleva a que “las decisiones legislativas del Congreso, órgano de elección popular y de carácter representativo, queden subordinadas a las decisiones del gobierno”.</p> <p>Sobre la <i>tercera pregunta</i>, consideró que “el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, al emitir su concepto sobre la activación de la cláusula de escape, expresó que no existen situaciones sobrevinientes que justifiquen dicha medida” y que “para la CARF, las presiones fiscales son estructurales”²⁰⁵.</p> <p>Frente a la <i>cuarta pregunta</i>, reiteró que no considera que los hechos en los que se funda el decreto sean sobrevivientes y que “aunque el Decreto no contiene información razonada sobre la evolución previsible de la caja, incluyendo el efecto de los créditos externos recientemente contratados, lo que se conoció ya en el mes de agosto sobre la situación precaria de la caja permitía suponer que, efectivamente, el gobierno sí se encontraría en una situación difícil para cumplir obligaciones relacionadas con los derechos fundamentales, en particular las relativas al orden público, al sistema de salud y a la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”²⁰⁶. No obstante, indicó que un “informe del Banco de Bogotá, fechado el 26 de enero de 20266, permite suponer que la situación de caja ha mejorado en forma considerable a comienzos del año, como resultado de la operación de crédito con PIMCO por \$23 billones”²⁰⁷.</p> <p>Sobre la <i>quinta pregunta</i>, el experto afirmó que, aunque la pandemia de 2020 sí podría ser un hecho sobreviniente, “en el año 2021 hubo una rápida recuperación de la economía y en los años 2022 y 2023 aumentaron los precios de las exportaciones mineras lo que se tradujo en una mejoría importante de la senda de crecimiento y de sostenibilidad de la deuda”²⁰⁸. Señaló, además, que la deuda tuvo una evolución comparable aunque, “a partir del año 2024, la deuda vuelve a crecer en forma importante, pero, esta vez, ya no puede atribuirse a los efectos de la pandemia”²⁰⁹. Sostuvo también que la “situación mundial en el orden económico y político depende, fundamentalmente, de las políticas de Estados Unidos en relación con el comercio internacional y las situaciones militares en Ucrania, el medio oriente y Groenlandia”²¹⁰ y que es “difícil identificar en este momento sus efectos sobre la situación fiscal colombiana, aunque es claro que puede haber incidido en la revaluación del dólar, con un efecto benéfico en cuanto al costo de la deuda”²¹¹.</p> <p>Frente a la <i>sexta pregunta</i>, sostuvo que el “Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, citado arriba, permite apreciar que el gobierno no adoptó las medidas ordinarias recomendadas para hacer frente al deterioro fiscal que padece el país desde el año 2022”²¹². Además, indica que el decreto “es muy parco al relatar cuáles mecanismos ordinarios usó el gobierno para evitar antes de diciembre la crisis de caja, y su causante en los desequilibrios presupuestales”²¹³.</p> <p>Por último, de cara a la <i>séptima pregunta</i>, el experto consideró que “es probable que, si hubiese habido voluntad política, inclusive para lograr los acuerdos necesarios en el Congreso, la situación alegada no se habría presentado”. Afirmó que “los instrumentos institucionales ordinarios han existido; pero las personas que habrían tenido la facultad para ponerlos en práctica no han tenido la capacidad o la voluntad de usarlos” Además, señaló que “la inactividad sugiere, inclusive,</p>
--	---

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Ibid. p. 9.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Ibid. p. 10.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibid. p. 11.

²¹¹ Ibidem.

²¹² Ibidem.

²¹³ Ibidem..

	que hubo una opción deliberada de recurrir a la declaración de emergencia antes que a los procedimientos ordinarios” ²¹⁴ .
Santiago Pardo Ramírez ²¹⁵	<p>Sobre la <i>primera pregunta</i>, el interviniente afirmó que todos los gastos que describe el decreto son recurrentes conocidos y esperados, así: “(i) la obligatoriedad de dar cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud, no constituye un gasto extraordinario y repentino, por el contrario, es un gasto conocido desde hace 18 años¹; (ii) los requerimientos para asegurar la seguridad ciudadana constituyen un gasto previsible y recurrente en el país²; (iii) las sentencias ejecutoriadas por pagar constituyen gastos recurrentes que se presentan todos los años; (iv) las obligaciones atrasadas de orden legal y contractual contraídas antes del presente Gobierno, constituyen gastos recurrentes conocidos. El único gasto desconocido, aunque previsible y recurrente, es el relacionado con los desastres naturales causados por la ola invernal, que tiene un valor de \$0.5 billones, que se encuentra cubierto por el presupuesto de la UNGRD, entidad que ha sido materia de uno de los fenómenos de corrupción más grandes del país”²¹⁶.</p> <p>Indicó que “sin negar la magnitud del déficit fiscal que afronta el país (6.2% del PIB) y la necesidad inaplazable de reducirlo, estos gastos de \$15,7 billones, frente a un Presupuesto General de la Nación para el año 2026 de \$546.9 billones, representan el 2.87% del presupuesto, que no constituye el desfase que genere una crisis que ponga en riesgo la estabilidad económica y social del país, máxime cuando con algunos traslados presupuestales de partidas no ejecutadas, sería posible obtener los \$15.7 billones que reclama el Gobierno”²¹⁷. Señaló que el causante del desfase es el Gobierno pues este “presentó un Presupuesto General de la Nación para 2026 incrementado en un 4.6% por encima de la inflación, cuando en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) se había comprometido a incrementarlo en el porcentaje de inflación, lo que dio como resultado la emisión de un concepto desfavorable de la CARF”.</p> <p>En relación con la <i>segunda pregunta</i>, afirmó que el déficit no se presenta por la negativa del Congreso de aprobar la ley de financiamiento sino que “es un problema estructural y crónico de las finanzas públicas del país, agravado por la evasión y el contrabando e impactado por la pandemia y por la presentación de presupuestos generales de la Nación que crecen por encima de la inflación”²¹⁸. Sostuvo que el déficit es resultado de la ausencia de “(i) una política de control y reducción de la evasión y el contrabando, (ii) una política de reducción del gasto público y (iii) una política amigable con el sector productivo que hubiera alentado la inversión, el crecimiento del PIB y por ende el recaudo tributario”²¹⁹. Igualmente, indicó que “bastaría reducir la evasión en un 30% para que el fisco percibiera recaudos adicionales cercanos a los \$40 billones, lo que empezaría a cerrar la brecha entre ingresos y gastos”²²⁰.</p> <p>Frente a la <i>tercera pregunta</i>, el experto señaló que “el nivel de déficit actual no difiere del promedio registrado en el período 2020-2025, luego su calificación como “excepcional”, para hacer uso del estado de excepción, carece de sustento”²²¹.</p> <p>De cara a la <i>cuarta pregunta</i>, indicó que “el país afronta una crisis fiscal que debe ser resuelta, pero eso no significa que si esta crisis no se resuelve en el primer semestre de 2026, las consecuencias serán catastróficas e irreversibles”²²². A su juicio, la “consecuencia del déficit fiscal es que paulatinamente se convierte en</p>

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-20-26)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135942>.

²¹⁶ Ibid. p. 5.

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ Ibid. p. 6.

²¹⁹ Ibid. p. 7.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Ibid. p. 9.

²²² Ibidem.

	<p>inflación, que afecta primordialmente a las personas de menores ingresos. Pero el déficit fiscal y la inflación pueden ser controlados si el Gobierno es austero en el gasto público y adelanta una política de control a la evasión y el contrabando, que cierre la brecha entre ingresos y gastos”²²³.</p> <p>Sobre la <i>quinta pregunta</i>, el experto consideró que “la pandemia del Covid nada tiene que ver con el déficit fiscal de los años 2024, 2025, cuando ya no había subsidios gubernamentales asociados a la pandemia y el crecimiento económico se había recuperado”²²⁴.</p> <p>En relación con la <i>sexta pregunta</i>, afirmó que “el Gobierno cuenta con los siguientes mecanismos para contrarrestar el déficit fiscal y atender los gastos señalados por el Gobierno: (i) reducción del gasto, (ii) control de la evasión y el contrabando, (iii) reasignación de partidas presupuestales para poder atender los pagos que inspiran la Emergencia Económica y (iv) aplicación de una política amigable con el sector privado que hubiera alentado la inversión, el crecimiento del PIB y por ende el recaudo tributario”²²⁵. Igualmente, consideró que estos mecanismos no han sido utilizados y, por el contrario, (i) el Gobierno presentó un presupuesto que creció 4.5% por encima de la inflación esperada; (ii) no se ha realizado control a la evasión y el contrabando; (iii) la “baja ejecución presupuestal hace que se generen gastos que no se atienden, no por falta de recursos, sino por falta de gestión gubernamental”²²⁶; y (iv) la “ausencia de una política de estímulo a la inversión genera un crecimiento del PIB mediocre y por ende una recaudación tributaria baja”²²⁷.</p> <p>Por último, frente a la <i>séptima pregunta</i>, el experto consideró que “teniendo en cuenta que los niveles de ejecución presupuestal dejan una cantidad importante de recursos sin utilizar, bastaría con un simple traslado de recursos de los rubros no utilizados, para asignarlos a los gastos que el Gobierno reclama como justificadores de la Emergencia Económica”²²⁸. Así, informó los niveles de ejecución presupuestal en 2024 y 2025 y afirmó que esta “baja ejecución presupuestal significa que en los años 2024 y 2025 quedaron apropiaciones no comprometidas en cuantía de \$96.6 billones y \$78.5 billones, respectivamente, que habían podido utilizarse en los gastos que el Gobierno señala como justificantes de la declaratoria de la Emergencia Económica”²²⁹.</p> <p>Por lo anterior, concluyó que “el Decreto 1390 de 2025 no cumple con los presupuestos factico, valorativo y de suficiencia que requiere la Constitución para poder declarar un Estado de Emergencia Económica y Social”²³⁰.</p>
Juan Carlos Echeverri Garzón ²³¹	<p>Sobre la <i>primera pregunta</i>, consideró que “Las manifestaciones más evidentes de la actual situación fiscal son: 1) Alto nivel de la deuda del Gobierno Nacional, que, desde la pandemia de COVID 19, ha fluctuado alrededor del 60% del PIB. 2) Alto déficit fiscal del Gobierno Nacional, que en la actualidad fluctúa entre 6% y 7% del PIB. 3) Altas tasas de interés de la deuda pública de largo plazo, que para duraciones superiores a 10 años, se sitúan por encima del 10% anual, lo cual refleja baja credibilidad por parte de los mercados internacionales de crédito. 4) Alto monto de pagos anuales de intereses, que alcanzan la enorme cifra de 70 billones de pesos al año. 5) Deudas impagas del Gobierno Nacional a actores económicos de los sectores: salud, energía, infraestructura, educación y seguridad, entre otros”²³². Indicó que, en parte, la oleada de gasto público se relaciona con los subsidios al combustible que mantuvieron los gobiernos Duque y Petro y que,</p>

²²³ Ibid. p. 10.
²²⁴ Ibidem.
²²⁵ Ibid. p. 11.
²²⁶ Ibidem.
²²⁷ Ibidem.
²²⁸ Ibid. p. 12.
²²⁹ Ibidem.
²³⁰ Ibid. p. 13.
²³¹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-26-45)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135943>.
²³² Ibid. p. 2.

	<p>a su juicio, “no hay ninguna justificación para esos regalos con plata de los contribuyentes. Ese sólo hecho invalida cualquier queja del Gobierno Nacional según la cual ‘no le alcanza la plata’”²³³.</p> <p>Igualmente, sostuvo que “frente a los ingresos fiscales, el actual gobierno tuvo una seguidilla de estrategias fallidas”²³⁴: (i) era previsible que varias de las disposiciones aprobadas en la reforma tributaria de 2022 serían declaradas como inexecutable, pero, a pesar de ello, “el ministro los incluyó en el Presupuesto General de la Nación como recursos ciertos, lo que aumentó el gasto público y, posteriormente, el déficit fiscal”²³⁵; (ii) en 2023 se “adelantaron una parte de los recaudos de impuestos correspondientes a 2024 mediante mayores retenciones de renta”, lo que implicó inflar “el recaudo de 2023 a costa de heredarle una situación crítica al siguiente ministro”²³⁶; (iii) en 2024 se “justificó mantener y aumentar el ritmo de gasto público, que presumiblemente le exigía el presidente Petro, a la espera de supuestos litigios por ganar, que nunca se materializaron; de una mayor eficiencia de la DIAN, que no se realizó; y de una Ley de Financiamiento que no se aprobó”²³⁷; y (iv) en 2025, “el ministro Germán Ávila repitió la equivocada estrategia de J. A. Ocampo (subir las retenciones y desfinanciar al siguiente año), la equivocación de R. Bonilla (presentar una reforma tributaria que no se iba a aprobar, lo cual era vox populi) y lo equivocado de D. Guevara (renegar de la Regla Fiscal)”²³⁸.</p> <p>Frente a la <i>segunda pregunta</i>, el experto afirmó que “como el Gobierno no tiene plata propia ni la produce, salvo lo que recibe de impuestos o dividendos, debe acudir continuamente a reformas tributarias y endeudarse, tanto a nivel interno como internacional”. Así, ante “esa actitud del ejecutivo, el legislativo puede formarse un criterio distinto y exigirle que recorte los gastos, acepte las limitaciones de la Regla Fiscal y busque equilibrar las cuentas públicas. El instrumento legítimo del Congreso es no aprobar reformas tributarias injustificadas”²³⁹.</p> <p>En relación con la <i>tercera pregunta</i>, afirmó que no conoce “estudios serios que demuestren que la inflexibilidad presupuestal actual es excepcional en comparación con la observada a lo largo de los últimos 25 años”²⁴⁰. Indicó que puede “afirmar que el gobierno de Gustavo Petro no puede argumentar seriamente que la inflexibilidad presupuestal es un hecho novedoso y que ha afectado su gestión con particular severidad”²⁴¹ y que enfrentar la inflexibilidad “requiere prudencia y seriedad en el gasto público”²⁴².</p> <p>Sobre la <i>cuarta pregunta</i>, el experto consideró que “desde el punto de vista económico y financiero, la actual coyuntura puede ser enfrentada con una mezcla de: 1) reducción de gastos, 2) credibilidad que reduzca las tasas de interés de la deuda pública, 3) confianza que devuelva dinamismo a la inversión y a la economía y 4) mejor administración tributaria”²⁴³. Sostuvo que el Gobierno actual ha “dejado acumular pasivos y de pagar compromisos en sectores críticos, y han malgastado recursos valiosos en subsidiar, sin ningún sentido o justificación, el uso de combustibles, de manera que quita cualquier justificación al carácter de calamidad pública que exige dicho artículo de la Constitución Política”²⁴⁴.</p>
--	--

²³³ Ibid. p. 3.
²³⁴ Ibidem.
²³⁵ Ibidem.
²³⁶ Ibidem.
²³⁷ Ibidem.
²³⁸ Ibid. p. 4.
²³⁹ Ibidem.
²⁴⁰ Ibid. p. 5.
²⁴¹ Ibid. p. 6.
²⁴² Ibidem.
²⁴³ Ibidem.
²⁴⁴ Ibidem.

	<p>De cara a la <i>quinta pregunta</i>, indicó que a su entender “la emergencia del COVID-19 fue declarada superada internacionalmente hace ya un buen tiempo. Muchas naciones aún tratan de mitigar dos efectos económicos heredados de la pandemia, a saber: el alto endeudamiento público y la alta inflación, derivados del exceso de gasto público; Brasil y Colombia enfrentan un resurgimiento de la inflación. Pero no recuerdo que aún algún país esté aduciendo, cinco años después, que el COVID-19 aún justifica gastos excesivos. Usar, en este momento, la pandemia para seguir gastando a manos llenas es un argumento retórico inválido y carece de seriedad técnica”²⁴⁵.</p> <p>En relación con la <i>sexta pregunta</i> solicitó que se permita declinar su respuesta pues “trasciende mi experticia económica y financiera”²⁴⁶. Finalmente, sobre la <i>séptima pregunta</i>, el experto consideró que “crecimiento inercial y sostenido del gasto debe gestionarse de forma continua; de lo contrario, queda eternizado en las prácticas presupuestales”²⁴⁷. Por ello, a su juicio, “se habría podido conjurar la situación fiscal mediante el recorte de gastos, traslados presupuestales o reajustes de los rubros asociados a gastos o a inversión en el Presupuesto General de la Nación, y atender la situación por los medios ordinarios previstos en la Constitución y las leyes presupuestales”²⁴⁸.</p>
José Manuel Restrepo Abondano ²⁴⁹	<p>Frente a la <i>primera pregunta</i>, el experto afirmó que los presupuestos fácticos invocados por el Gobierno son “hechos reales que han contribuido a generar presiones sobre el gasto y el financiamiento, pero no se trata de hechos sobrevinientes ni extraordinarios”²⁵⁰. Además, consideró que “desde el punto de vista económico, el desbalance fiscal que hoy vive el país fue ampliamente advertido por centros de pensamiento, autoridades fiscales, analistas económicos, entre los cuales me incluyo” y que su “posible ocurrencia estaba incorporada, incluso en los escenarios de base del Marco Fiscal de Mediano Plazo planteados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, en todo caso, su magnitud actual resulta consistente con decisiones de gasto e ingresos adoptadas con anterioridad en el actual gobierno”²⁵¹. Informó que este fenómeno había sido advertido por centros de pensamiento y analistas económicos y que “el déficit fiscal pasó de -5,3 % del PIB en 2022 a - 6,4% % en 2025, según Fedesarrollo, y con proyección al 8% en 2026, según las estimaciones del CARF, en una trayectoria continua y previsible, a lo largo del presente gobierno” mientras que “la deuda bruta aumentó de 56,3 % en 2023 a 64,1 % del PIB en octubre 2025 (de acuerdo con las cifras del CARF), en una senda de crecimiento sostenida durante el período del actual mandatario”²⁵². Concluyó, entonces, que la “evidencia señala claramente que las causas del actual desbalance fiscal -que se mencionan en la justificación de la emergencia económica – hacen parte de un acumulado de acciones o situaciones en las cuales está directamente comprometido el equipo económico del actual gobierno”²⁵³.</p> <p>Sobre la <i>segunda pregunta</i>, el académico consideró que “el archivo del Proyecto de Ley no constituye un hecho sobreviniente ni extraordinario que amerite la declaratoria de emergencia, sino que, por el contrario, consiste en un hecho previsible y propio del correcto funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos”²⁵⁴. Sostuvo que, “desde la óptica económica, la lectura que hace el Gobierno de la situación actual incurre en una notable imprecisión, porque omite el cambio de trayectoria reciente en la tendencia estructural de los problemas fiscales que describe”²⁵⁵ e indicó que “en el presente gobierno no se continuó con</p>

²⁴⁵ Ibidem.
²⁴⁶ Ibid. p. 7.
²⁴⁷ Ibidem.
²⁴⁸ Ibidem.
²⁴⁹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 15-24-35)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136070>.
²⁵⁰ Ibid. p. 8.
²⁵¹ Ibidem.
²⁵² Ibid. p. 9.
²⁵³ Ibidem.
²⁵⁴ Ibid. p. 11.
²⁵⁵ Ibid. p. 12.

	<p>estos esfuerzos de estabilización fiscal y el déficit aumentaría fuertemente llegando a representar el 6.7% del PIB en 2024 y a una cifra estimada del 6,4% en 2025 según las estimaciones más autorizadas”²⁵⁶. Indicó que el país está en un “escenario de incertidumbre política y económica generado por las políticas públicas del propio Gobierno, que ha movido a las calificadoras de riesgo a reducir el grado de inversión en Colombia y a los mercados de deuda a castigar al país con una mayor tasa de interés comparada”, hecho que no era sobreviniente ni excepcional en diciembre de 2025²⁵⁷.</p> <p>En relación con la <i>tercera pregunta</i>, el experto explicó que “desde la óptica económica, debe recordarse que la condición de una eventual sobrevinencia del hecho señalado como la causa fundamental de la declaratoria de emergencia (la “crisis fiscal”) debería” (i) surgir de manera inesperada -lo que en este caso no ocurre por tratarse de una tendencia estructural-; (ii) alterar súbitamente las condiciones macroeconómicas –“ situación no se ha presentado hasta el presente, entre otras razones porque la creciente expansión del gasto público, si bien ha generado algunas presiones inflacionarias, ha contribuido durante el año 2025 a impulsar un mayor crecimiento que el obtenido en el año 2024, que ha hecho posible reducir a un dígito la tasa de desempleo”²⁵⁸-; y (iii) no haber sido razonablemente anticipable – lo que no ocurrió en este caso pues “las trayectorias de déficit y deuda ya estaban incorporadas en escenarios de riesgo planteados por el Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal de Largo Plazo-”²⁵⁹.</p> <p>De cara a la <i>cuarta pregunta</i>, el académico sostuvo que “los bienes jurídicos protegidos por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 46 de la LEEE, son el orden económico, social y ecológico del país por lo cual, los motivos indicados por el Ejecutivo en la declaratoria de emergencia no se acompasan con situaciones que atenten contra los mismos”²⁶⁰. Igualmente, manifestó que “el gobierno actual cuenta aún con un marco propicio para estabilizar las finanzas públicas como resultado de un crecimiento moderado de la economía en el 2025 (del orden del 2,8% según mis propios cálculos), en gran medida como resultado de la gran resiliencia que ha mostrado el sector productivo colombiano, más allá del impacto coyuntural del exceso de gasto del Ejecutivo; una inflación aún cerca del rango establecido por el Banco de la República (alrededor del 5%); una relativa estabilidad del sistema financiero a pesar de los factores de incertidumbre tanto política como económica; y el acceso funcional que aún tiene el gobierno a los mercados de deuda”²⁶¹. Así, consideró que “desde la óptica macroeconómica, un déficit elevado como resultado de un gasto público desbordado – y con gran desequilibrio entre funcionamiento e inversión - configura un problema de sostenibilidad de las finanzas públicas, pero no sería razón suficiente para la declaratoria de una emergencia económica, mucho más cuando el gobierno actual es directamente el gran responsable de ese desbalance el que la decreta”²⁶².</p> <p>Frente a la <i>quinta pregunta</i>, el experto indicó que el Gobierno contaba con diferentes medidas ordinarias, entre ellas: (i) “mejor planeación presupuestal para atender varios de los hechos relacionados con la causa principal de la declaratoria de emergencia económica, tales como la priorización de los asuntos de mayor impacto, el aplazamiento de compromisos que pudieran comprometer la tesorería o la realización de traslados presupuestales para cubrir los hechos más urgentes”²⁶³; (ii) insistir en reformas tributarias ordinarias con mayor concertación; y (iii) “gestión técnica y eficiente de los grandes “fundamentales” de las finanzas públicas, entre ellos el manejo prudencial de la deuda, la</p>
--	--

²⁵⁶ Ibid. p. 13.
²⁵⁷ Ibid. p. 16.
²⁵⁸ Ibid. p. 17.
²⁵⁹ Ibid. p. 18.
²⁶⁰ Ibid. p. 20.
²⁶¹ Ibid. p. 22.
²⁶² Ibid. p. 23.
²⁶³ Ibid. p. 24.

	<p>racionalización del gasto y la optimización del recaudado”²⁶⁴. A su juicio, ninguna de estas medidas fue implementada por el Gobierno, por lo que “quedaría en evidencia la intencionalidad del gobierno de proceder al juicio de “insuficiencia” de las medidas ordinarias, con el fin de acelerar las decisiones de financiamiento presupuestal, en particular, por una vía distinta a la del debate democrático, cuyo escenario natural es el Congreso de la República, lo cual resulta evidentemente contrario a la Constitución Política”²⁶⁵. Asimismo, afirmó que “la consideración del efecto económico mundial del período postpandemia, cinco años después del choque global, como un transmisor de agravación inminente del orden fiscal y macroeconómico del país, resulta un juicio valorativo que no encuentra ningún sustento sólido en la realidad, como para constituirse en factor externo que hiciera posible la justificación de la emergencia económica, ni es extraordinario, excepcional o sobreviniente”²⁶⁶. Además, tras referir algunas cifras del Fondo Monetario Internacional y de la Organización Mundial del Comercio concluyó que “es posible descartar cualquier choque exógeno inminente, que provenga de la economía global o de la evolución del comercio entre los países, como juicio valorativo que pudiera haber dado razones adicionales para la declaratoria de una emergencia económica”²⁶⁷.</p> <p>Sobre la <i>sexta pregunta</i>, reiteró que “el Ejecutivo cuenta con una serie de mecanismos a su disposición que, si bien debieron ser utilizados de manera preventiva para evitar el deterioro de las finanzas públicas, en la coyuntura actual aún pueden y deben ser utilizados para sanear esta situación pues, en síntesis, no hay duda de que una adecuada administración del erario, más allá de los intereses políticos del gobernante de turno, es una herramienta plenamente suficiente e idónea para conjurar esta situación”²⁶⁸.</p> <p>En relación con la <i>séptima pregunta</i>, el experto indicó que el Gobierno contaba con ocho instrumentos idóneos para atender la situación: (i) reducción selectiva del gasto de funcionamiento en una proporción razonable; (ii) creación de condiciones de mayor confianza para la inversión privada; (iii) cierre de brechas entre el recaudo presupuestado y el ejecutado; (iv) modernización de la DIAN para reducir evasión; (v) adecuada planeación y gestión de las obligaciones constitucionales y legales; (vi) focalización de subsidios; (vii) compromiso activo con un ataque frontal a la corrupción; y (viii) preservar el acceso a los mercados de deuda pública bajo marcos prudenciales.</p> <p>Por último, el experto indicó que era necesario que se decreta la suspensión provisional del decreto. Afirmó que este era “abierta y manifiestamente incompatible con la Constitución puesto que, desde su motivación, y como señalé en cada una de las respuestas a las preguntas que se me plantearon, es evidente que el Decreto no cumple con presupuesto alguno para su emisión”²⁶⁹. Además, señaló que no suspenderlo “puede producir efectos irremediables que en la práctica impliquen la elusión del control constitucional puesto que, particularmente, al tener como fin modificar por vía reglamentaria la normatividad vigente en materia tributaria para el año 2026 —lo cual ya ocurrió mediante el Decreto 1474 de 29 de diciembre de 2025, que de conformidad con su artículo 33 entró en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial—, torna en irremediable la vulneración de la garantía de legalidad de los tributos para ciudadanos y entidades territoriales”²⁷⁰. Igualmente, puso de presente que “como muestra de lo anterior, mediante comunicado de prensa No. 006 emitido el 20 de enero de 2026 por la DIAN, dicha entidad manifestó que ha recaudado más 237 mil millones de pesos en el marco de la Emergencia Económica, lo cual permite</p>
--	---

²⁶⁴ Ibidem.
²⁶⁵ Ibid. p. 25.
²⁶⁶ Ibid. p. 26.
²⁶⁷ Ibid. p. 27.
²⁶⁸ Ibidem.
²⁶⁹ Ibid. p. 30
²⁷⁰ Ibid. p. 31.

	tener una dimensión del impacto actual e inmediato que han tenido estas medidas” ²⁷¹ .
Juan Camilo Restrepo ²⁷²	<p>De manera preliminar, el experto anunció que “la conclusión general de este escrito es la de que el decreto ley 1390 de 22 de diciembre de 2025 no cumple con ninguno de los tres presupuestos requeridos por la jurisprudencia constitucional para atribuirle a este decreto la condición de norma ajustada a la Carta”²⁷³. Afirmó que ninguno de los presupuestos fácticos invocados por el Gobierno cumple con la condición de ser inesperado o emergente en el ámbito económico y financiero del país. Para sustentar su afirmación, se pronunció sobre cada uno de estos presupuestos.</p> <p><i>1. Cumplimiento de órdenes judiciales en relación con la UPC.</i> Esta idea debe rechazarse pues llevaría a “la conclusión disparatada de que el cumplimiento de los autos y mandatos de la Corte Constitucional se convierten en hechos emergentes e inesperados que justificarían la expedición de la emergencia”²⁷⁴.</p> <p><i>2. Seguridad ciudadana.</i> No es una circunstancia inesperada o emergente y es “tristemente el pan diario que transmiten los medios de comunicación social a la ciudadanía desde hace ya varios años”²⁷⁵.</p> <p><i>3. No aprobación de la ley de financiamiento.</i> Señaló que este razonamiento “encubre la inaceptable tesis de que si gobierno no aprueba las leyes, lo que es una de sus prerrogativas, o si no las aprueba con el detalle y alcance de la propuesta gubernamental, ello se convierte en causal para pretender demostrar que se ha dado un hecho inesperado y emergente dentro de la organización financiera del país”²⁷⁶. Indicó que el constituyente de 1996 estableció que “si las nuevas rentas solicitadas en la ley de financiamiento no fueren autorizadas por el Congreso entonces obligatoriamente el gobierno quedaba con la responsabilidad de reducir su programa de gastos de tal manera que se restableciera el equilibrio presupuestal que, transitoriamente, podía quedar consignado en el presupuesto básico que se debe presentar en los primeros 20 días de cada legislatura”²⁷⁷. En esta medida, consideró que si “el Congreso, por cualquier razón que sea no aprueba una ley de financiamiento su responsabilidad no es la de decretar un estado de excepción constitucional si no la de ajustar el programa de gastos a la disponibilidad real de recursos que le autoriza el presupuesto básico sin ley de financiamiento”²⁷⁸.</p> <p><i>4. Desastres naturales causados por la ola invernal.</i> El experto sostuvo que “la evidencia de que no estamos en este caso frente a un hecho inesperado o emergente, lo proporciona la misma redacción del decreto. Se hace allí referencia a un decreto viejo ya de dos años, el 1372 de 2024, y a los constantes desastres naturales generados por el cambio climático. Los estragos del cambio climático no son un hecho nuevo ni emergente. Son la continuidad de una problemática ambiental continuada que ha venido sufriendo Colombia y la mayoría de los países. Por lo tanto, la manera de combatirla no puede esconderse detrás de declaratorias de emergencia económica y social de tipo general, sino que requiere políticas y medidas específicas”²⁷⁹.</p> <p><i>5. Sentencias judiciales ejecutorias pendientes de pago.</i> Afirmó que este no es un hecho nuevo y se trata de un “mal que de vieja data se expresa en las obligaciones incumplidas del estado colombiano”²⁸⁰.</p>

²⁷¹ Ibidem.

²⁷² Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 16-06-27)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136074>.

²⁷³ Ibid. p. 3.

²⁷⁴ Ibid. p. 5.

²⁷⁵ Ibidem.

²⁷⁶ Ibid. p. 6.

²⁷⁷ Ibid. p. 7.

²⁷⁸ Ibidem.

²⁷⁹ Ibidem.

²⁸⁰ Ibid. p. 8.

	<p>6. <i>Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual.</i> A juicio del experto, el “atraso en el pago de los subsidios o el incumplimiento de obligaciones contractuales plasmadas en el manejo que se le viene dando a las finanzas públicas no es de ninguna manera un hecho inesperado o emergente”²⁸¹.</p> <p>Así, concluyó que no se cumple el presupuesto fáctico para la declaratoria de la emergencia. Además, enfatizó en que el artículo 55 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que “si el presupuesto fuera aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso”. Sin embargo, el Gobierno no realizó esto, por lo que “Se ha vulnerado entonces tanto el espíritu como el texto del artículo 347 como el artículo 55 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que tiene, como se sabe, rango cuasi constitucional”²⁸².</p> <p>Igualmente, señaló que, aunque es cierto que una gran porción de los gastos presupuestales es inercial y por tanto inflexible, “las cosas hay que ponerlas en sus justas proporciones. El monto de nuevas rentas que negó el Congreso al no aprobar la ley de financiamiento es menor al 3% del presupuesto global considerado como un todo. De manera que no es correcto afirmar que haya que recurrir a la emergencia económica y social porque la estructura de gastos del presupuesto nacional es inflexible”²⁸³. Así, concluyó que “ni la declaración de la emergencia económica (At. 215), ni las razones invocadas para sustentarla resultan solidas a la luz de teoría general de los estados de excepción y ninguna de ellas cumple con el requisito de constituirse como un hecho emergente o nuevo”²⁸⁴. Por último, citó de manera extensa su conferencia “el desorden fiscal: la dura herencia que recibe el próximo gobierno”.</p>
--	---

<i>Respuestas de entidades del Estado</i> ²⁸⁵	
<i>Remitente</i>	<i>Síntesis</i>
<i>Secretaría Jurídica de la Presidencia, y otros</i> ²⁸⁶	<p>En el auto del 14 de enero de 2024 se solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia que informe “(i) la situación administrativa de las y los ministros que suscribieron el decreto matriz, esto es, que se encontraban posesionados y en ejercicio de sus funciones en la fecha de su expedición, así como el acto administrativo de encargo como ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible Irene Vélez; (ii) cómo se cumple el deber de motivación desde la literalidad del decreto expedido en relación con cada una de las causas invocadas; y (iii) si cumplió el deber de comunicación a los organismos internacionales de la OEA y de la ONU (secretarios generales), atendiendo lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994”.</p> <p><i>En primer lugar</i>, la entidad informó “la situación administrativa de las y los ministros que suscribieron el Decreto, así como los actos administrativos de encargo de Irene Vélez como ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Roberto Andrés Idagarra Franco como ministro de Justicia y del Derecho, los cuales a la fecha continúan vigente toda vez que no han sido objeto de derogatoria o modificación”²⁸⁷. Ello se realizó mediante la siguiente tabla:</p>

²⁸¹ Ibidem.

²⁸² Ibid. p. 9.

²⁸³ Ibid. p. 10.

²⁸⁴ Ibid. p. 11.

²⁸⁵ Es importante precisar que la Secretaría Jurídica de la Presidencia y la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaron una respuesta de manera conjunta. Sin embargo, dado que en el auto del 14 de enero de 2026 se realizaron requerimientos diferenciados a cada entidad, la exposición de sus puntos se ha separado en la tabla.

²⁸⁶ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 18-30-21)”. Disponible en: --.

²⁸⁷ Ibid. p. 6.

	MINISTRO (A)	SITUACIÓN ADMINISTRATIVA EL 22.12.2025	DECRETO	ACTA DE POSESIÓN
	El Ministro del Interior, Armando Alberto Benedetti Villaneda	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0245 del 1 de marzo de 2025	No. 1253 del 1 de marzo de 2025
	La Ministra de Relaciones Exteriores, Rosa Yolanda Villavicencio Mapy	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0938 del 26 de agosto de 2025	No.1533 del 26 de agosto de 2025
	El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Germán Ávila Plazas	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0346 del 25 de marzo de 2025	No. 1298 del 25 de marzo de 2025
	El Ministro de Justicia y del Derecho (e), Roberto Andrés Idárraga Franco	Encargado - en servicio activo	No. 1236 del 20 de noviembre de 2025	No. 1788 del 20 de noviembre de 2025
	El Ministro de Defensa Nacional, Pedro Arnulfo Sánchez Suárez	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0249 del 3 de marzo de 2025	No. 1259 del 3 de marzo de 2025
	La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural Martha Viviana Carvajalino Villegas	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0857 del 8 de julio de 2024	No. 844 del 8 de julio de 2024
	El Ministro de Salud y Protección Social Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0675 del 1 de mayo de 2023	No. 312 del 1 de mayo de 2023
	El Ministro de Trabajo, Antonio Eresmid Sanguino	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0185 del 17 de febrero de 2025	No. 1232 del 18 de febrero de 2025

	El Ministro de Minas y Energía, Edwin Palma Morales	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0265 del 6 de marzo de 2025	No. 1268 del 6 de marzo de 2025
	La Ministra de Comercio, Industria y Turismo Diana Marcela Morales Rojas	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0623 del 4 de junio de 2025	No. 1403 del 5 de junio de 2025
	El Ministro de Educación Nacional José Daniel Rojas Medellín	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No. 0930 del 23 de julio de 2024	No. 878 del 23 de julio de 2024
	La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible Irene Vélez	Encargada - en servicio activo	No.0877 del 5 de agosto de 2025	No.1488 del 5 de agosto de 2025
	La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio Helga María Rivas Ardila	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No.0931 del 23 de julio de 2024	No.879 del 23 de julio de 2024
	La Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Yeimi Carina Murcia	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No.1011 del 21 de septiembre de 2025	No.1617 del 21 de septiembre de 2025
	La Ministra de las culturas, las artes y los saberes, Yannai Kadamani Fonrodona	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No.0217 del 27 de febrero de 2025	No.1246 del 27 de febrero de 2025
	La Ministra del Deporte, Patricia Duque	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No.0250 del 3 de marzo de 2025	No.1260 del 3 de marzo de 2025
	La Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación Ángela Yesenia Olaya Requene	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No.671 del 1 de mayo de 2025	No.308 del 1 de mayo de 2025
	El Ministro de Igualdad y Equidad, Juan Carlos Florián Silva	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No.1012 del 21 de septiembre de 2025	No.1618 del 21 de septiembre de 2025
	La Ministra de Transporte María Fernanda Rojas Mantilla	Nombrado en propiedad - en servicio activo	No.0184 del 17 de febrero de 2025	No.1231 del 18 de febrero de 2025
Igualmente, el Gobierno allegó copia simple de los referidos actos administrativos.				
<i>En segundo lugar</i> , se indicó que “en el caso concreto se advierte que el Decreto 1390 de 2025 se encuentra debidamente motivado en el acápite correspondiente al “CONSIDERANDO”, que contiene la explicación amplia, extensa y detallada de las razones y causas que justificaron su expedición. Puntualmente, a través de las secciones denominadas “1. PRESUPUESTO FÁCTICO”, “2. PRESUPUESTO VALORATIVO” y “3. PRESUPUESTO DE SUFICIENCIA”, el Decreto				

	<p>Legislativo incluyó una justificación expresa en la que se describen los hechos que, a juicio del Gobierno nacional, configuran el Estado de Emergencia”²⁸⁸. El Gobierno sostuvo que en la sección del presupuesto valorativo se “advirtió la existencia de una crisis fiscal agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente que están asociados al menoscabo de los derechos de la población más vulnerable del país” y que “se relacionaron ocho hechos que, por un lado, agravan la actual crisis fiscal y, por otro, ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales”²⁸⁹. Por ello, se concluye que el decreto “cuenta con una motivación expresa que da cuenta de los hechos y causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, en tanto indica, incluso cuantitativamente, el impacto que cada uno de tales antecedentes tiene respecto del escenario de insuficiencia de recursos y frente a las necesidades presupuestales inaplazables con que cuenta el Estado colombiano para la vigencia fiscal 2026”²⁹⁰.</p> <p>Frente al presupuesto valorativo, la entidad afirmó que el decreto “explicó circunstancias por las cuales la coyuntura fiscal excepcional se concibe como grave e inminente de cara a la perturbación o amenaza del orden económico y social”²⁹¹ y que “para el efecto, hizo referencia a: i) la crisis sistémica mundial postpandemia; ii) el crecimiento inercial y sostenido del gasto; y iii) el hecho de que los ingresos corrientes tributarios no crecen en la misma proporción al de los gastos”²⁹². Sostuvo que “la inexistencia de una fuente legalmente habilitada para financiar ingresos por \$16,3 billones impide la ejecución regular del gasto público esencial desde el inicio de la vigencia fiscal 2026, comprometiendo el pago oportuno de obligaciones esenciales a cargo del Estado en los rubros detallados en el presupuesto fáctico, así como la estabilidad macroeconómica y la confianza en las finanzas públicas del Estado”²⁹³.</p> <p>Sobre el presupuesto de suficiente, la autoridad consideró que “se explicó el hecho de que: 1) los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Presidente de la República han sido insuficientes para enfrentar la coyuntura fiscal excepcional; 2) no es posible el recorte inmediato de gasto por parte del Gobierno; y, en consecuencia, 3) las facultades extraordinarias son necesarias ante la insuficiencia o falta de idoneidad de esas medidas para superar la crisis”²⁹⁴. Se indicó que “se han venido utilizando múltiples instrumentos presupuestarios y la forma en que se ha acudido a diferentes mecanismos de fondeo del PGN sin que hayan resultado suficientes para prevenir la configuración de la crisis que se busca conjurar o la extensión de sus efectos”²⁹⁵. Ello, “sin obviar que la descripción de tales actuaciones se remonta a vigencias fiscales anteriores, toda vez que la Emergencia corresponde al agravamiento inusitado y extraordinario de la crisis fiscal agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente, varios de ellos asociados al menoscabo derechos de población vulnerable, así como al hecho de que todas las acciones realizadas por el Gobierno nacional, tendientes a la superación del déficit fiscal, no han sido suficientes en la medida que, por ejemplo, la solución no depende exclusivamente del desarrollo de sus competencias ordinarias”²⁹⁶.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, la entidad concluyó que “la motivación, explícitamente, a) describe los hechos que dan lugar a la declaratoria; b) expone las razones por las cuales tales hechos perturban o amenazan perturbar en forma grave o inminente el orden económico y social; así como c) evidencia la insuficiencia de las herramientas normativas ordinarias para responder a la crisis”²⁹⁷.</p>
--	---

²⁸⁸ Ibid. p. 9.

²⁸⁹ Ibid. p. 10.

²⁹⁰ Ibid. p. 11.

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ Ibid. p. 12.

²⁹⁵ Ibidem.

²⁹⁶ Ibidem.

²⁹⁷ Ibid. p. 13.

	<p>Adicionalmente, el Gobierno señaló en su respuesta que se (i) respetan “los límites temporales definidos en el artículo 215 superior para los estados de emergencia, que corresponden a un máximo de treinta (30) días en cada caso y que, además, sumados no superan noventa (90) días en el año calendario”²⁹⁸; (ii) estableció “con precisión su ámbito geográfico de aplicación, teniendo en cuenta que, en su artículo 1o, señala expresamente que el Estado de Emergencia Económica y Social declarado se extiende en todo el territorio nacional”²⁹⁹; (iii) remitió la declaratoria a la ONU y la OEA al día siguiente de la declaratoria; (iv) “convocó al Congreso para el décimo día siguiente al vencimiento del cese del Estado de Emergencia, con el fin de que se realice el control político sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias del Gobierno nacional”³⁰⁰. Posteriormente, amplió los fundamentos de los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia.</p> <p><i>En tercer lugar</i>, la Secretaría Jurídica allegó³⁰¹ prueba de la remisión del Decreto 1390 de 2025 a la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americano el 23 de diciembre de 2025.</p>
<p><i>Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros</i>³⁰²</p>	<p>El auto del 14 de enero de 2026 solicitó “a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que expliquen por qué seguidamente a la expedición del decreto declaratorio del estado de emergencia, el Gobierno acudió a la venta de bonos TES por \$23 billones de pesos y se asumió recientemente, entre otras medidas, una deuda por \$152 billones, pese a que el propio Gobierno invocó que tiene limitaciones en materia de endeudamiento y no disponía de mecanismos ordinarios para su solución”.</p> <p>En relación con la operación por \$23 billones, la entidad afirmó que “es pertinente aclarar que esta correspondió a una operación de compra-venta del portafolio de TES de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con un inversionista de portafolio, la cual no incremento el endeudamiento neto de la Nación y tampoco afecta las métricas de balance fiscal, en razón a que dicha venta corresponde a un cambio de activos de portafolio. Dicha operación permitió generar la liquidez necesaria para atender el Programa Anual de Caja (PAC) de \$354.7 billones”³⁰³. Sostuvo que “esta operación permitió generar liquidez para atender los pagos de los primeros días del mes de enero de 2026. De no haberse realizado esta operación, el PAC no se habría podido ejecutar en los niveles previstos, generando consecuencias en cuentas por pagar no atendidas, mayor rezago presupuestal y, en el peor de los casos, la generación de vigencias expiradas por rezagos constituidos del año 2024”³⁰⁴.</p> <p>Adicionalmente, en relación con la deuda de \$152 billones, la cartera ministerial sostuvo que “la expedición del Decreto 1478 de 2025, donde se establece el techo de la deuda a ser contraída en el mercado local a través de TES de Largo y de Corto Plazo en 2026, corresponde a la reglamentación de lo aprobado en la Ley 2559 del 22 de diciembre de 2025, “[p]or la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026”, la cual surtió el trámite de aprobación ante el Congreso de la República para su expedición”³⁰⁵. Señaló también que “tampoco se puede omitir el hecho de que la estructuración de un trámite de crédito de libre destinación y rápido desembolso toma aproximadamente entre 8 y 10 meses desde su planeación y negociación, la cual, entre otros aspectos, incluye la negociación de cláusulas sobre la situación fiscal de la nación en caso de que las multilaterales las decidan incluir sobre la situación fiscal de la nación, para finalmente llegar a su desembolso”³⁰⁶.</p>

²⁹⁸ Ibidem.
²⁹⁹ Ibidem.
³⁰⁰ Ibid. p. 15.
³⁰¹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Peticiones y Otros-(2026-01-21 18-45-36)”.
³⁰² Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 18-30-21)”.
³⁰³ Ibid. p. 56.
³⁰⁴ Ibidem.
³⁰⁵ Ibid. p. 57.
³⁰⁶ Ibidem.

<i>Contraloría General de la República</i> ³⁰⁷	<p>En el auto de pruebas se solicitó a la entidad que “informe qué hallazgos y medidas ha adoptado respecto a cada una de las causas alegadas por el Gobierno para declarar el estado de emergencia, particularmente en materia de gestión y ejecución presupuestal, promoción de la eficiencia y transparencia, recorte del gasto público y sostenibilidad fiscal, entre otros”. En respuesta a este requerimiento la Contraloría se pronunció frente a algunos de los presupuestos fácticos invocados.</p> <p>De manera preliminar, es importante indicar que le entidad señaló que los informes de auditoria realizados frente a algunas entidades “tienen carácter reservado por encontrarse en categoría de defensa y seguridad nacional, y por ende su divulgación es restringida en razón a la reserva que sobre ella pesa, conforme lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 y el literal b del artículo 19 de la ley 1712 de 2014”. En esa medida, y para preservar el carácter reservado de esta información, las pruebas serán valoradas por parte de la Sala Plena, pero se prescindirá de su exposición completa en este anexo.</p> <p>Sin embargo, de manera general es posible indicar que la entidad informó a la Corte que desde 2024, en diferentes auditorias, y en junio y diciembre de 2025, mediante informes y comunicados, había informado al Gobierno sobre la necesidad de adecuar la gestión fiscal en relación con los presupuestos fácticos de seguridad ciudadana, reformas y leyes de financiamiento, obligaciones atrasadas de origen legal y contractual, agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y cláusulas derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE. UU, y restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.</p>
---	---

Anexo 2

Solicitudes de suspensión provisional

Remitente	Síntesis
<i>Angélica Lozano Correa y Catherine Juvinao</i> ³⁰⁸	<p>Manifestaron que están cumplidas las condiciones del Auto 272 de 2023 para la procedencia de la suspensión provisional. Así, indicaron que la inconstitucionalidad manifiesta del Decreto 1390 es verificable prima facie. El propio decreto identifica ocho causas principales para declarar la emergencia: obligaciones judiciales en salud (UPC), seguridad y orden público, no aprobación de la ley de financiamiento, desastres naturales, sentencias judiciales pendientes, obligaciones atrasadas por subsidios y víctimas, restricciones de endeudamiento por la Regla Fiscal y restricciones de caja de tesorería. Todas ellas, corresponden a fenómenos estructurales, previsibles, ordinarios o inherentes al funcionamiento regular del Estado, y en ningún caso satisfacen el requisito constitucional de sobreviniencia (presupuesto fáctico).</p> <p>Además, alegaron que se configura de manera objetiva y comprobable la elusión del control constitucional. El Decreto 1390 de 2025 fue expedido en un contexto institucional de vacancia judicial previamente anunciada y de público conocimiento. La coincidencia entre la expedición del decreto declaratorio y la inminente vacancia judicial produce un efecto constitucional concreto: retrasa de manera inevitable el inicio efectivo del control judicial, aun cuando este sea formalmente automático. Durante ese lapso, el decreto mantiene plena vigencia y habilita la expedición de decretos con fuerza material de ley, con vocación de permanencia, sin posibilidad de control oportuno.</p> <p>Afirmaron que la necesidad, efectividad e idoneidad de la medida se encuentran acreditadas. No existe en el ordenamiento colombiano otro mecanismo capaz de</p>

³⁰⁷ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 19-29-24)”.

³⁰⁸ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud suspensión Provisional, remite Angélica Lozano Correa y Catherine Juvinao Clavijo”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134290>.

	<p>neutralizar de manera inmediata y eficaz los efectos de un decreto declaratorio prima facie inconstitucional. La proporcionalidad estricta también se satisface: la medida es temporal y limitada, mientras que los beneficios constitucionales son sustanciales, pues preserva la supremacía de la Constitución, las competencias del Congreso, la separación de poderes y la reserva de ley, especialmente en materia tributaria y presupuestal.</p> <p>Frente al presupuesto valorativo del estado de excepción, señalaron que el Decreto 1390 proyecta la gravedad e inminencia sobre problemas estructurales y decisiones ordinarias de planeación, convirtiendo en “amenaza excepcional” lo que corresponde a la gestión fiscal regular y al debate democrático. Bajo el estándar de la Sentencia C-383/23 (arbitrariedad/error manifiesto en la apreciación de inminencia y gravedad) la calificación gubernamental resulta constitucionalmente insostenible, porque descansa en causas no idóneas para habilitar el artículo 215 superior y desdibuja los límites materiales del estado de excepción.</p> <p>Por último, mencionaron que no se satisface el juicio de suficiencia: (i) existen múltiples mecanismos ordinarios para cada una de las “causas”; (ii) el Decreto no acredita el uso real y exhaustivo de tales herramientas; y (iii) no demuestra, con rigor reforzado, su insuficiencia o falta de idoneidad. Al contrario, su arquitectura apunta a sustituir vías ordinarias, en especial, las democráticas, para enfrentar problemas estructurales, cuando C-383/23 reitera que el estado de excepción es el último recurso y que el Congreso es el foro natural para conjurar problemáticas estructurales o su agudización.</p>
<p>Consejo Gremial Nacional³⁰⁹</p>	<p>Señaló que el Decreto 1390 de 2025 es manifiestamente inconstitucional los tres presupuestos en que se estructuran los requisitos materiales que deben cumplir los decretos que declaran el Estado de Emergencia Económica.</p> <p>En relación con el presupuesto fáctico, el Decreto no supera el juicio de realidad, porque la supuesta situación fiscal grave no es producto de los hechos pretendidamente sobrevinientes que el Gobierno Nacional identifica como su causa. Tampoco supera el juicio de sobreviniencia, pues se trata de hechos estructurales, como las obligaciones de igualar el régimen subsidiado de salud al contributivo, de pagar obligaciones legales y contractuales previamente contraídas, de responder a desastres naturales (entre otras formas, con los recursos de la UNGRD, vinculados con hechos públicos de corrupción que involucran a altos funcionarios del actual Gobierno Nacional), de garantizar el orden público y de pagar sentencias judiciales. Estos hechos no son sobrevinientes ni extraordinarios.</p> <p>La no aprobación por parte del Congreso de la República del proyecto de Ley de Financiamiento tramitado en 2025, no puede contar como un hecho sobreviniente que pueda dar lugar a una emergencia económica. Por ello, el Decreto 1390 de 2025 constituye una arbitraria violación del principio de separación de poderes y del principio democrático. En este sentido, es manifiestamente inconstitucional que el presidente de la República declare el estado de emergencia económica para expropiar al Congreso de la República su función de crear impuestos y abuse de esta figura para eludir las consecuencias del control político que deriva de la negativa del Congreso a aprobar el proyecto de ley de financiamiento.</p> <p>El Decreto tampoco supera el presupuesto valorativo. Por una parte, representa un ejercicio arbitrario cuya única finalidad es suplantar al Congreso en su función de crear impuestos, vulnerar el principio de separación de poderes y violar la reserva de ley tributaria. Por otra parte, al expedir este Decreto, el presidente incurre en un error manifiesto de apreciación en cuanto a considerar que se trata de una</p>

³⁰⁹ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud suspensión Provisional, , remite Consejo Gremial Nacional”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134293>.

	<p>emergencia causada por hechos sobrevinientes que amenazan con una grave perturbación del orden económico.</p> <p>Frente al presupuesto de suficiencia, existen medios ordinarios que permiten hacer frente a las circunstancias estructurales invocadas por el Decreto. Ellos van desde un plan de ajuste del gasto público más estricto, pasan por intentos serios y constantes por obtener crédito en la banca multilateral, y van hasta la creación de un espacio de deliberación democrática más profundo, entre el Gobierno y el Congreso, para que, de justificarse, este último cree algunos nuevos impuestos que permitan aumentar el recaudo fiscal sin crear graves detrimentos para los actores económicos.</p>
<p><i>Federico Gutiérrez Zuluaga³¹⁰</i></p>	<p>Manifestó que la fragilidad fiscal constituye una problemática estructural y persistente que se ha gestionado ordinariamente a través del tiempo sin constituir un suceso extraordinario. Según el precedente de la Corte Constitucional, los errores presupuestales no son motivos válidos para declarar una situación de emergencia nacional. El incumplimiento de metas macroeconómicas o los desajustes en proyecciones de ingresos desvirtuarían la naturaleza propia de la hacienda pública en una democracia. Estos factores crónicos deben enfrentarse mediante políticas estables de austeridad o el uso de instrumentos de crédito en condiciones de normalidad.</p> <p>Afirmó que la Corte ha establecido con rigor que los estados de excepción jamás deben utilizarse para subsanar la negligencia o incapacidad de lograr mayorías. La imposición de tributos que fueron negados democráticamente constituye una regulación manifiestamente irrazonable que fractura el núcleo esencial de la separación de las funciones del poder. El Ejecutivo no puede pretender alegar su propia omisión administrativa o la falta de gestión de la hacienda pública como fundamento para evadir el debate público exigido por el ordenamiento superior. De tal manera que, el uso de la emergencia ante resultados adversos en democracia es una transgresión grosera e inaceptable que materializa un actuar manifiestamente inconstitucional.</p> <p>Respecto del presupuesto valorativo, advirtió que las justificaciones del Decreto 1390 del 2025 resultan abiertamente inconstitucionales, por cuanto de su simple observación se infiere una incompatibilidad ostensible con los preceptos superiores de la Carta Política. El Ejecutivo ha incurrido en una arbitrariedad manifiesta al presentar una desconexión lógica insuperable entre los ocho supuestos fácticos invocados y la valoración de gravedad e inminencia subsiguiente. Mientras que el Decreto enumera hechos específicos, al abordarse el presupuesto valorativo los sustituye por tres argumentos de índole puramente estructural y generales. Dicha sustitución impide al juez constitucional, como al ciudadano que ejerce un control jurídico activo, verificar la intensidad traumática de cada suceso, contraviniendo el mandato superior que obliga al Gobierno a explicar de manera pormenorizada las razones por las cuales cada hecho constituye una amenaza grave e inminente.</p> <p>El incumplimiento del requisito de suficiencia valorativa se traduce en una abierta inconstitucionalidad por su actuar arbitrario y el error manifiesto que demuestra la displicencia a motivar las razones de la gravedad e inminencia de los hechos mencionados. En conclusión, la falta de un nexo causal específico entre cada hecho y su valoración de gravedad evidencia el grado de notoria discrepancia con los mandatos constitucionales.</p> <p>Mientras el Decreto en mención refiere reducciones de gasto y la cláusula de escape fiscal, ignora sospechosamente la reciente colocación de bonos. Esta medida</p>

³¹⁰ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud Suspensión Provisional, remite Alcaldía de Medellín”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134294>.

	<p>ordinaria de crédito público resulta tan robusta que elimina efectivamente la justificación para acudir a una emergencia económica excepcional. El ingreso de veintitrés billones de pesos dota al tesoro de recursos que superan los dieciséis billones pretendidos mediante la emergencia económica que hoy cuestionamos. Al disponer de estos fondos, la supuesta amenaza al orden social desaparece, tornando innecesario el uso de facultades extraordinarias.</p> <p>El ordenamiento jurídico colombiano contempla soluciones normativas precisas para corregir los desajustes financieros entre los ingresos recaudados y los gastos proyectados por la administración. Específicamente, el artículo 76 del Decreto 111 de 1996 faculta al Gobierno para reducir apropiaciones presupuestales.</p> <p>Al eludir el debate parlamentario tras la negativa previa de su iniciativa, como lo reconoce el Decreto, el Gobierno no solo ignora un trámite político, sino que fracturó el vínculo de legitimidad dejando en jaque la separación de poderes. En consecuencia, la validez de cualquier carga impositiva en un sistema democrático reside en que esta haya sido debidamente discutida y aprobada por los representantes del pueblo, garantizando que el erario no sea alimentado mediante la voluntad unilateral del mandatario de turno.</p> <p>Sobre la elusión del escrutinio constitucional mediante el aprovechamiento de la vacancia judicial, afirmó que el Ejecutivo utilizó este vacío institucional para implementar reformas tributarias que el Congreso de la República ya había rechazado de forma categórica. Si no se suspenden los efectos del Decreto de manera preventiva y urgente, los ciudadanos sufrirán perjuicios patrimoniales consumados que ninguna sentencia futura podrá resarcir, en algunos casos, de manera efectiva. La elusión del control se perfecciona cuando la decisión judicial llega en un momento donde el daño institucional es totalmente irremediable. La medida cautelar de suspensión de los efectos del Decreto es imprescindible para evitar que la presunción de constitucionalidad se convierta en una licencia para subvertir el orden democrático.</p> <p>Respecto de la irreversibilidad de los efectos, señaló que al tratarse de gravámenes de recaudo instantáneo sobre el consumo masivo, el impacto económico se distribuye entre millones de ciudadanos anónimos de Medellín y el resto del país; por ejemplo, el IVA o bebidas, entre otros. Esta atomización del daño patrimonial convierte la devolución efectiva de los recursos en una tarea técnica y administrativamente imposible de ejecutar. La elusión no representa un simple retraso procesal, sino una maniobra estratégica para consolidar efectos financieros mediante hechos totalmente consumados. Solo la suspensión inmediata de los efectos del Decreto puede evitar que se materialice un perjuicio patrimonial de naturaleza irremediable.</p> <p>Concluyó que la alta corte debe reaccionar ante este “manual de elusión” con herramientas igualmente extraordinarias, tales como la necesaria suspensión provisional de los efectos de un estado de excepción irregular. Solo así se evita que este comportamiento estratégico sea validado como una herramienta ordinaria de gobierno para suplantar la voluntad popular.</p>
<i>Paloma Valencia Laserna</i> ³¹¹	<p>Indicó que los eventos invocados por el Gobierno, distan de ser imprevisibles, repentinos o inesperados. Por el contrario, eran hechos anticipados por el propio Gobierno, resultado de dinámicas presupuestales conocidas y de decisiones políticas propias. La situación presentada no equivale a una calamidad pública repentina ni a una grave crisis sorpresiva, sino a problemas previsibles dentro de la</p>

³¹¹ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud Suspensión Provisional, suscribe Paloma Susana Valencia Laserna”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134297>.

	<p>normalidad institucional. Por tanto, el fundamento fáctico del estado de emergencia fue artificioso e insuficiente, en abierta contradicción con el requisito constitucional de que “sobrevengan” hechos extraordinarios. Las cargas financieras derivadas de la ejecución de las órdenes judiciales no son eventos extraordinarios ni sobrevinientes, sino componentes estructurales y previsibles del Estado de Derecho, que debieron ser incorporados de manera responsable en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Consideró que cuando el Gobierno invoca como hechos habilitantes la violencia política, los atentados contra líderes sociales, el riesgo electoral, la presencia de grupos armados o la alteración del control territorial, está describiendo exactamente el tipo de situación que el Constituyente ubicó en el artículo 213: una perturbación del orden público. La propia semántica constitucional es inequívoca: seguridad ciudadana, estabilidad institucional, convivencia, violencia armada y control territorial pertenecen al campo de la conmoción interior, no al de la emergencia económica. Aceptar que una perturbación del orden público puede convertirse en una emergencia económica por el solo hecho de generar costos fiscales o afectar el recaudo implicaría vaciar de contenido la tipología constitucional de los estados de excepción.</p> <p>El estándar constitucional del presupuesto fáctico no sólo exige que la crisis sea grave, imprevisible y sobreviniente, sino que además impone una condición estructural: la perturbación no puede ser imputable al propio Gobierno, ni directa ni indirectamente. Los estados de excepción no fueron concebidos para corregir los efectos de políticas públicas fallidas, ni para neutralizar los costos de decisiones estratégicas equivocadas, sino para responder a hechos externos que desbordan de manera razonable la capacidad de respuesta del Estado.</p> <p>En su criterio, aceptar que un Gobierno pueda crear o agravar un entorno de inseguridad mediante su política pública, y luego invocar ese mismo deterioro como justificación para concentrar poder normativo, eludir al Congreso y gobernar por decreto, vaciará de contenido el artículo 215 de la Constitución. Convertiría el estado de emergencia en un instrumento de autovalidación del Ejecutivo, capaz de transformar sus propios errores estratégicos en habilitantes para la excepcionalidad constitucional.</p> <p>Afirmó que pretender que el rechazo de una reforma de financiamiento equivale a una “crisis” que habilita poderes excepcionales implica una inversión radical del diseño constitucional. Bajo esa lógica, cada vez que el Congreso ejerza su función de freno y contrapeso frente al Ejecutivo, este podría declarar la emergencia y sustituir al legislador mediante decretos legislativos. Ello convertiría la deliberación democrática en una simple formalidad y vaciaría de contenido el principio de representación política. El problema no es que el Estado carezca de recursos; el problema es que el Ejecutivo no logró el respaldo democrático necesario para obtenerlos por la vía constitucionalmente prevista. La emergencia económica fue utilizada, entonces, como un atajo institucional para imponer por “decreto” lo que fue negado por el órgano de representación popular. Eso no es una respuesta a un hecho externo e imprevisible, sino una reacción frente al ejercicio legítimo de la función legislativa.</p> <p>Aclaró que las causales invocadas por el Decreto Legislativo 1390 de 2025, se vienen gestando desde tiempo atrás y eran plenamente conocidas por el ejecutivo. Ellas, no son un hecho concreto nuevo acaecido en diciembre de 2025 que amerite la declaratoria urgente de excepción; por el contrario, se recurre a situaciones estructurales y crónicas cuya atención debió canalizarse por la vía ordinaria legislativa y administrativa. A su juicio, no hay un acontecimiento sobreviniente e imprevisible que justifique el Decreto 1390 de 2025. Las situaciones invocadas debían y podían atenderse mediante las instituciones de la normalidad (leyes</p>
--	---

	<p>tramitadas en el Congreso, medidas administrativas ordinarias, etc.), con deliberación pública y control político. Al preferir la vía extraordinaria sin cumplir los presupuestos habilitantes, el Ejecutivo ha incurrido en una violación del artículo 215 de la Constitución y de la jurisprudencia que lo desarrolla.</p> <p>Sobre el presupuesto valorativo, aseguró que la valoración gubernamental es desproporcionada y jurídicamente errónea. Aun admitiendo que las materias invocadas sean relevantes, el Gobierno sobredimensiona sus efectos para presentarlos como una perturbación -o amenaza- grave e inminente del orden económico en sentido constitucional, cuando lo que realmente describe es un conjunto de tensiones fiscales y de gestión pública propias de la normalidad institucional: obligaciones previsibles, presiones presupuestales acumuladas, déficits conocidos, restricciones de caja y controversias políticas ordinarias.</p> <p>Así, la declaratoria de emergencia del Decreto Legislativo 1390 de 2025 incurre en error manifiesto en el juicio valorativo: (i) por no acredita con objetividad la gravedad de la perturbación o amenaza en los términos del artículo 215; (ii) no demuestra la inminencia como “riesgo efectivo” y no remoto; y (iii) pretende justificar la excepcionalidad con base en fenómenos que, por su textura estructural o previsible, exigen respuestas ordinarias y planeación estatal, precisamente el tipo de situación frente a la cual la Corte ordena intensificar el escrutinio constitucional.</p> <p>En torno al presupuesto de suficiencia, advirtió que la declaratoria no parte de un inventario serio de herramientas de normalidad para atender el faltante fiscal y la gestión de caja. En segundo lugar, no se acreditó el uso efectivo, intenso y previo de los instrumentos de normalidad. Este paso exige algo más que mencionar competencias: demanda evidencia de activación real. Tercero, no explica como ninguna de las normas y competencia atribuidas al Gobierno Nacional podían conjurar la crisis con oportunidad y eficacia.</p> <p>Reseño que bajo las anotadas condiciones la emergencia deja de ser una respuesta a hechos sobrevinientes y se transforma en un mecanismo de “bypass” institucional, lo cual es abiertamente inconstitucional. El Ejecutivo, al no lograr respaldo político para su reforma fiscal en el foro democrático, recurre al poder excepcional para reproducir por vía normativa aquello que fue rechazado por el órgano representativo. Este uso del estado de excepción no sólo vacía el principio de subsidiariedad, sino que subordina la democracia a la excepción, alterando la lógica del constitucionalismo. Desde la perspectiva constitucional, el Decreto Legislativo 1390 de 2025 es una usurpación de la función legislativa y una afectación directa de la soberanía popular. La Constitución admite que, en circunstancias extremas, el Ejecutivo adopte medidas tributarias de emergencia, pero no autoriza que el estado de excepción se utilice para revocar, corregir o ignorar las decisiones del Congreso. Cuando ello ocurre, la emergencia deja de cumplir su función de defensa del orden constitucional y pasa a operar como instrumento de concentración de poder y erosión democrática.</p> <p>Se trata, entonces, de una medida manifiestamente contraria a la Constitución a través de la cual el Gobierno Petro pretende fracturar por completo el orden constitucional, inclusive, llegando a dejar sin efectos materiales las prohibiciones establecidas por la Ley de Garantías, toda vez que mediante este mecanismo se habilita el traslado de ingresos no previstos a cualquier entidad que el Gobierno considere. Esta última circunstancia, claramente, no se puede remediar con la posterior declaratoria de inexequibilidad de la norma o, inclusive, con un fallo de efectos retroactivos, dado que los movimientos presupuestales y la ejecución de recursos que se lleve a cabo de cara a las elecciones legislativas y las consultas del 8 de marzo de 2026 lograrán incidir directamente en los comicios, cuyo resultado no podrá ser desconocido o alterado por parte del juez constitucional.</p>
--	---

	<p>Los reproches de constitucionalidad planteados contra la norma bajo estudio guardan una relación directa con la defensa de la Constitución. Los límites al poder presidencial y el principio de distinción funcional de los órganos que integran el poder público. En consecuencia, los frenos y contrapesos deben hacerse respetar por parte del juez constitucional, en especial, teniendo en cuenta la gravedad que conllevaría permitir que el Presidente de la República tenga la potestad de expedir por Decreto, cada vez que quiera, las iniciativas legislativas que son archivadas en el Congreso de la República.</p>
<i>Germán Calderón España³¹²</i>	<p>Aseguró que no se probó el presupuesto fáctico, toda vez que, los hechos que se aducen para esta declaratoria del estado de emergencia efectivamente no existen, esto es, que no se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja. Objetivamente, verificados positivamente los hechos y su existencia, el fundamento de dicha declaratoria, es una falacia.</p> <p>Aplicando el juicio de identidad, la principal razón del Gobierno nacional para decretar el estado de emergencia económica y social es la desaprobación de la Ley de Financiamiento por cuenta del Congreso de la República, situación que no está dentro de los presupuestos constitucionales ni legales a tener en cuenta, pues esta negativa congresional habilita al Gobierno radicar nuevamente el proyecto de ley ante el Congreso en el siguiente periodo de sesiones legislativas que se iniciarán el 20 de marzo de 2026.</p> <p>En cuanto al juicio de sobreviniencia, el hecho de haberse negado la ley de financiamiento en el Congreso, este no tiene una naturaleza o un carácter de sobreviniente, pues, como se dijo, existe una vía ordinaria para conjurar esa situación de consensos políticos, cual es, la radicación del proyecto de ley nuevamente el en Congreso a partir del 20 de marzo de 2026.</p> <p>Frente al presupuesto valorativo, no existe una perturbación o amenaza sobre la economía nacional que produzca impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública, como para que se hubiere decretado este estado extraordinario. Por el contrario, el Gobierno nacional viene informándole a la sociedad que los índices económicos son óptimos para el país.</p> <p>Por último, no se está ante imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad al Gobierno nacional en tiempo de normalidad como para no superar una negativa del Congreso de la República a su ley de financiamiento.</p> <p>Solicitó que se suspendan los efectos del Decreto en análisis, toda vez que el Gobierno Nacional dictará infinidad de Decretos Legislativos consecuentes al estado de emergencia económica, social y ecológica en materia de impuestos y demás medidas que, en caso de ser declarado inexecutable a futuro, ya no podrían revesarse y el daño de una probable utilización de los dineros recogidos por esta emergencia hacia una campaña electoral estará consumado.</p>
<i>Efraín Cepeda y otros³¹³</i>	<p>Señalaron que el decreto analizado es inconstitucional por cuanto incumple requisitos formales para su expedición por ser firmado por un ministro suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado y una ministra que excedió el término</p>

³¹² Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud Suspensión Provisional, remite Defensores de la Patria”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134371>.

³¹³ Expediente digital expediente RE-387, archivo “solicitud de Suspensión Provisional, remite Efraín Cepeda Sarabia, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Katherine Miranda Peña, Christian M. Garcés Aljure, Óscar Darío Pérez Pineda, Jhon Jairo Berrio López. Enrique Cabrales Baquero, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Juan Felipe Lemos Uribe, Carlos Abraham Jiménez, Mauricio Gómez Amín, Carlos Edward Osorio Aguiar”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134372>.

	<p>de su encargo. Así mismo, incumple los requisitos sustanciales por cuanto no satisface el juicio factico, al consagrar numerosos hechos falsos, suposiciones y meras elucubraciones que no constituyen un evento imprevisible, tampoco satisface el juicio valorativo en tanto los hechos descritos no afectan el orden económico y social y finalmente el decreto no cumple el juicio de necesidad puesto que todas las ocho situaciones descritas pueden enfrentarse con medidas ordinarias.</p> <p>Luego, refirieron que en el presupuesto fáctico, el decreto no cumple con el juicio de realidad pues los hechos son falsos (como la regla fiscal y la falta de caja), corresponder a meros supuestos (como subsidios, la no aprobación de la ley de financiamiento) o son directamente hechos estructurales (deuda de sentencias, situación de orden público o las sentencias de salud). Por lo tanto, la Corte solo con base en este juicio debe declarar la inexequibilidad del decreto revisado.</p> <p>Además, no se satisface el juicio de identidad pues las situaciones descritas respecto al orden público es un hecho de un estado de conmoción y no de emergencia, motivo suficiente para declarar la inexequibilidad. Agregaron que en el presente caso ningún hecho es imprevisible, repentino e inesperado y mucho menos extraordinarios. A su juicio, aceptar la sobreviniencia de alguno de tales hechos, implicaría hacer nugatorio la deliberación del Congreso, el seguimiento de los fallos de la Corte Constitucional, los fallos de los jueces contra el Estado, incentivar la incapacidad del Gobierno para gestionar las obligaciones a su cargo, negar la posibilidad de la reducción del gasto público y en general, validar la excepción por situaciones que cualquier Gobierno debe gestionar deteriorando la finalidad con la cual el Constituyente creo estos estados que deben ser de “excepción”.</p> <p>Por otra parte, aseveraron que la situación no es grave ni inminente, sino que se utilizó el Estado de excepción para desconocer la decisión del Congreso de negar la ley de financiamiento y no porque haya ocurrido un verdadero hecho sobreviniente de modo que resulta evidente la arbitrariedad y el error manifiesto de la presente declaratoria.</p> <p>Frente a suficiencia, evidenciaron que el argumento central del Decreto 1390 descansa en que el Congreso no aprobó determinadas reformas tributarias o proyectos de financiamiento, lo cual habría generado un escenario de restricción fiscal que el Ejecutivo pretende superar mediante la declaratoria de emergencia. No obstante, la Corte Constitucional ha sido enfática en que la utilización de los estados de excepción debe ser un “último recurso” donde además el conocimiento del Gobierno respecto de la situación afecta su valoración, así como es más estricto su análisis cuando lo causa el propio Gobierno.</p> <p>En el presente caso, el Gobierno no solo tiene amplia experiencia en manejo de su propio presupuesto sino que su irreflexiva postura de no disminuir el gasto afecta gravemente la situación que esboza como justificación de la emergencia. La utilización de los poderes del legislativo para negar un proyecto de reforma en modo alguno puede constituir un supuesto que autorice la excepción, pues decir tal cosa implicaría abrir la posibilidad a que todas las veces que el legislativo no acompañe un proyecto particular pueda usarse el mecanismo de excepción, dejando entonces de ser excepcional y más bien siendo usado como un instrumento de agotamiento de la separación de poderes.</p> <p>Advirtieron que se cumplen todos los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional del Decreto: i) se trata de un fallo con efectos retroactivos no evitaría perjuicios irremediables pues sería imposible retrotraer los efectos de recaudo de tributos así sea por un pequeño espacio de tiempo, especialmente en</p>
--	---

	<p>aquellos de carácter indirecto; ii) se trata de una disposición manifiestamente inconstitucional por cuanto a simple vista se puede evidenciar que el Decreto no se basa en ningún hecho imprevisible, sobreviniente ni extraordinario; iii) de no suspenderse provisionalmente el Decreto, estamos ante un perjuicio irremediable por cuanto se recaudarán tributos de imposible recuperación; iv) la medida es imprescindible para la supremacía constitucional y sus efectos negativos son menores que las limitaciones que impone.</p>
<i>Asocapitales</i> ³¹⁴	<p>Consideró que los fundamentos invocados por el Gobierno, los motivos señalados son manifiestamente inconstitucionales, toda vez que no se trata de hechos sobrevinientes, sino de hechos estructurales los cuales el Estado colombiano debe resolver bajo los mecanismos institucionales que se encuentran dentro del ordenamiento jurídico.</p> <p>De ahí, la ausencia absoluta de hechos sobrevinientes en las motivaciones del decreto evidencia que el Gobierno Nacional pretende utilizar indebidamente el estado de excepción como un mecanismo ordinario de gestión fiscal y presupuestal para eludir los límites democráticos y constitucionales que rigen la actividad del Ejecutivo en condiciones de normalidad. Esta utilización desviada del instrumento excepcional constituye precisamente aquello que el Constituyente de 1991 buscó evitar mediante el establecimiento de requisitos estrictos y controles judiciales rigurosos sobre los estados de emergencia, como lo ha recordado reiteradamente la jurisprudencia constitucional.</p> <p>Bajo ese entendido, la declaratoria del Estado de Emergencia bajo las circunstancias descritas representa una grave distorsión del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza al Estado social de derecho, toda vez que permite al Ejecutivo eludir el control democrático del Congreso de la República y concentrar facultades legislativas y fiscales que corresponden a la normalidad constitucional. Esta situación puede ocasionar efectos jurídicos graves e irreparables a los distintos sectores económicos que resulten gravados como consecuencia de la expedición de decretos legislativos adoptados bajo el amparo de una emergencia carente de fundamento constitucional válido, comprometiendo además la autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales y la estabilidad macroeconómica del país.</p> <p>Por tanto, la manifiesta incompatibilidad del decreto con los claros mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción, sumada a la evidencia de que ninguna de las situaciones invocadas satisface el requisito de hecho sobreviniente, y la comprobada existencia de mecanismos ordinarios suficientes para atender todas las circunstancias señaladas, permiten concluir que se configura de manera ostensible el presupuesto de inconstitucionalidad manifiesta exigido por la jurisprudencia de esta Corporación para la procedencia de la suspensión provisional.</p> <p>En consecuencia, ante la clara y evidente vulneración de las disposiciones constitucionales que regulan los estados de excepción, resulta procedente y necesario que la Corte Constitucional, en ejercicio de su función de guardiana suprema de la integridad de la Constitución Política, adopte las decisiones preventivas que impidan que el poder ejecutivo desborde sus competencias frente a las demás ramas del poder público. La suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025 constituye una medida constitucionalmente imperativa para preservar la integridad del orden constitucional, proteger el principio democrático y la separación de poderes, y evitar la consolidación de efectos jurídicos que carecen</p>

³¹⁴ Expediente digital expediente RE-387, archivo “Solicitud de medida cautelar, remite Asociación Colombiana de Ciudades Capitales”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134551>.

	<p>de fundamento legítimo, en tanto se profiere la decisión definitiva sobre su constitucionalidad.</p>
<p>Catalina Hoyos Jiménez³¹⁵</p>	<p>Catalina Hoyos Jiménez, en calidad de ciudadana y abogada, solicitó a la Corte Constitucional la suspensión provisional de los efectos del decreto. Su petición se fundamenta en el Auto 272 de 2023, bajo la premisa de que estas normas son <i>prima facie</i> manifiestamente inconstitucionales y su ejecución genera efectos irremediables que eludirían el control de constitucionalidad. Adicionalmente, solicitó que se decrete el trámite de urgencia nacional para que los procesos de control automático sean decididos con prelación, evitando que la consolidación de hechos cumplidos torne ineficaz la función de guarda de la Constitución.</p> <p>De manera preliminar, sostuvo que, aunque en la Sentencia C-179 de 2024, se indicó que, en principio, no es posible la suspensión provisional de los decretos legislativos, la cosa juzgada derivada de esa sentencia recae “exclusivamente sobre la imposibilidad de que una norma legal —incluso de naturaleza estatutaria— atribuya a la Corte Constitucional una competencia cautelar general, reglada o automática de suspensión provisional de decretos legislativos”. Aquí, por el contrario, “la solicitud se funda directamente en la interpretación constitucional del artículo 241 de la Constitución Política, tal como fue desarrollada por la propia Sala Plena en el Auto 272 de 2023, en el cual se reconoció —con carácter excepcionalísimo— la posibilidad de que esta Corporación adopte medidas funcionales orientadas a impedir la producción de efectos, cuando de no hacerlo el control constitucional se tornaría materialmente ineficaz”.</p> <p>Posteriormente, desarrolla los requisitos previstos en el Auto 272 de 2023 para la suspensión provisional de leyes. Primero, en cuanto a la excepcionalidad, afirmó que la medida es un remedio de última ratio necesario para evitar la consolidación de hechos cumplidos. Advirtió que la vigencia del Decreto 1390 habilita una expedición "en cascada" de decretos legislativos, mientras que el Decreto 1474 fija metas de recaudo inmediato para 2026 y giros periódicos que generan un pasivo contingente sistémico. De no intervenir, el Estado recaudaría recursos que podrían no serle propios, obligando a devoluciones masivas, situación que “frustra la estabilidad macrofiscal que se pretende proteger, sino que puede forzar al Gobierno a retraer gasto ya comprometido o a endeudarse para financiar restituciones”. Segundo, alegó una incompatibilidad manifiesta (<i>prima facie</i>) y un riesgo de elusión del control constitucional. Respecto al Decreto 1390, indicó que contradice el artículo 215 superior al fundamentarse en la no aprobación de leyes en el Congreso, situación que es previsible y estructural y no un hecho sobreviniente. Tercero, argumentó que la solicitud supera un juicio estricto de proporcionalidad porque la suspensión es "constitucionalmente inevitable" para detener la fuente de producción de normas excepcionales. Sostuvo que los beneficios de tutelar la supremacía constitucional superan la afectación temporal de la presunción de validez. Cuarto, respecto a la ineficacia de otros mecanismos, demostró que las herramientas ordinarias como la tramitación preferente o la retroactividad del fallo son insuficientes. Sostuvo que un fallo posterior no podría deshacer cabalmente la expansión normativa ni recomponer la liquidez fiscal de los departamentos afectados mes a mes por los giros obligatorios a la Nación. Precisó que la devolución <i>ex post</i> de impuestos no repara la legalidad vulnerada ni evita que el control constitucional recaiga sobre un estado de cosas consolidado.</p>
<p>Richard Humberto</p>	<p>El senador solicitó la suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025. Indicó que los presupuestos fácticos 1, 3, 5, 6 y 8 invocados por el Gobierno no cumplen el requisito de ser sobrevinientes y excepcionales. Además, sobre (i) el hecho 2 indicó que procedía una declaración por conmoción interior y no por emergencia, (ii) el presupuesto 4 consideró que “el Gobierno radicó su proyecto de Presupuesto</p>

³¹⁵ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Peticiones y Otros-(2026-01-16 10-17-22)”. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134641>.

<i>Fuelantala Delgado</i> ³¹⁶	<p>General de la Nación el 29 de julio de 2015, por lo cual materialmente no puede hablarse de sobreviniencia con base en un decreto de 2024 ni en un sismo ocurrido el 8 de junio de 2025”³¹⁷; y (iii) el hecho 7, afirmó que la motivación se limita a una enunciación sin motivación o sustento. Por ello, sostuvo que “la inconstitucionalidad del decreto 1390 resulta manifiesta, por cuanto surge de una contradicción directa y verificable prima facie entre los hechos invocados por el Ejecutivo y los requisitos constitucionales que habilitan la declaratoria”³¹⁸.</p> <p>Sobre los efectos irremediables, señaló que la habilitación del decreto “-ya ejercida con la expedición del decreto "Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1474 de 2025 1390 de 2025"- produce daños ciertos y no reversibles sobre la ciudadanía”³¹⁹. Afirmó que estos daños “recaen especialmente sobre campesinos, pueblos indígenas y otros sujetos de especial protección, al permitir la adopción de medidas que encarecen bienes y actividades propios de economías rurales y comunitarias, reducen el ingreso disponible, afectan la liquidez y fuerzan decisiones productivas irreversibles”³²⁰.</p> <p>Adicionalmente, consideró que la conducta configura un escenario de elusión porque “al amparo de la vigencia inmediata del decreto declaratorio y del trámite abreviado propio de los estados de excepción —sumado a períodos de vacancia judicial—, el Ejecutivo buscó desplegar medidas fiscales antes de que esta Corporación pudiera pronunciarse de fondo sobre su constitucionalidad, obteniendo efectos económicos irreversibles durante el tiempo de vigencia del decreto y trasladando a un momento posterior las consecuencias jurídicas de una eventual declaratoria de inexequibilidad”³²¹.</p> <p>Por último, consideró que la suspensión superaba un juicio de proporcionalidad en sentido estricto puesto que es (i) “idónea para preservar bienes constitucionales esenciales, como la supremacía de la Constitución, la separación de poderes, la reserva de ley tributaria, la seguridad jurídica económica y la identidad cultural de los pueblos étnicamente diferenciados”; (ii) “necesaria, pues no existe una medida alternativa menos restrictiva que permita evitar los daños irreversibles descritos; la revisión ex post o la modulación de efectos resultan claramente insuficientes frente a la inmediatez y profundidad de los impactos”; y (iii) “proporcionada en sentido estricto, dado que los beneficios derivados de la protección del orden constitucional superan ampliamente cualquier afectación hipotética al principio democrático, afectación que, en este caso, no se presenta, pues la suspensión restablece el equilibrio institucional alterado por el uso indebido de facultades excepcionales”.</p>
--	--

³¹⁶ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Peticiones y Otros-(2026-01-16 10-21-56)”.
Consúltense en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134643>.

³¹⁷ Ibid. p. 6.

³¹⁸ Ibid. p. 7.

³¹⁹ Ibid. p. 8.

³²⁰ Ibidem.

³²¹ Ibid. p. 9.