



Bogotá, D.C., 23 de enero de 2026

Doctor

CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS

Magistrado Sustanciador

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Referencia: expediente RE-387

Asunto: intervención de FENALCO en la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 de 22 de diciembre de 2025 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional".

1. Fundamentos Constitucionales y Legales

En virtud del artículo 215 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994, el Gobierno Nacional se encuentra facultado para declarar estados de emergencia cuando se presenten situaciones excepcionales que alteren gravemente el orden económico, social o ecológico del país.

Dichos actos son objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional en atención a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 ibidem y en el artículo 35 del Decreto Ley 2067 de 1991, concordantes

con el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

El control de constitucionalidad de los Decretos expedidos en virtud de la previsión del artículo 215 constitucional, se extiende a la verificación del cumplimiento de los presupuestos formales y materiales exigidos por la Constitución y la ley.

2. El “presupuesto fáctico” con el que el Gobierno justifica el decreto

El Gobierno Nacional expidió Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, “por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”, con el objetivo de atender *“la situación grave e inminente que hoy enfrenta la Nación”* por *“la incapacidad material y jurídica de garantizar, de manera continua, oportuna y suficiente, el goce efectivo de algunos derechos fundamentales y la*

prestación de unos servicios públicos esenciales, debido a una situación fiscal que adquirió el carácter de grave, por la ocurrencia de varios hechos económicos sobrevinientes y concurrentes que afectan de manera extraordinaria la situación actual de las finanzas de la nación”¹.

Dentro de las consideraciones que sirven de fundamento para la expedición del Decreto incluyó el Gobierno: “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*”.

Acorde con las consideraciones del Decreto que se demanda, el fundamento de cada una de estas causas es el siguiente:

2.1. Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud

¹ Página 2 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

Según el Gobierno: “(...) las decisiones del Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptadas en materia de la Unidad de Pago por Capitación-UPC en el Sistema General de Seguridad Social en Salud se han sujetado al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como las fuentes fiscales que se han requerido para el financiamiento del aseguramiento en salud, siendo incorporadas en el Presupuesto General de la Nación de las respectivas vigencias fiscales”².

Sin embargo, según el Gobierno, para dar cumplimiento a las órdenes 21 y 22 contenidas en la sentencia T-760 de 2008³ y de las decisiones judiciales contenidas

² Página 3 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

³ Vigésimo primero.- Ordenar a la Comisión de Regulación en Salud unificar los planes de beneficios para los niños y las niñas del régimen contributivo y del subsidiado, medida que deberá adoptarse antes del 1 de octubre de 2005 y deberá tener en cuenta los ajustes necesarios a la UPC subsidiada de los niños y las niñas para garantizar la financiación de la ampliación en la cobertura. En caso de que para esa fecha no se hayan adoptado las medidas necesarias para la unificación del plan de beneficios de los niños y las niñas, se entenderá que el plan obligatorio de salud del régimen contributivo cubre a los niños y las niñas del régimen contributivo y del régimen subsidiado.

Un informe sobre el proceso de cumplimiento de esta orden deberá ser remitido a la Corte Constitucional antes del 15 de marzo de 2005 y comunicado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Defensoría del Pueblo.

En caso de que la Comisión de Regulación en Salud no se encuentre integrada para el 1° de noviembre de 2008, el cumplimiento de esta orden corresponderá al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Vigésimo segundo.- Ordenar a la Comisión de Regulación en Salud que adopte un programa y un cronograma para la unificación gradual y sostenible de los planes de beneficios del régimen contributivo y del régimen subsidiado teniendo en cuenta: (i) las prioridades de la población según estudios epidemiológicos, (ii) la sostenibilidad financiera de la ampliación de la cobertura y su financiación por la UPC y las demás fuentes de financiación previstas por el sistema vigente.

El programa de unificación deberá adicionalmente (i) prever la definición de mecanismos para racionalizar el acceso a los servicios de salud por parte de los usuarios, asegurando que las necesidades y las prioridades en salud sean atendidas y sin que se impida el acceso a servicios de salud requeridos e, (ii) identificar los desestímulos para el pago de cotizaciones por parte de los usuarios y (iii) prever la adopción de las medidas necesarias para estimular que quienes tienen capacidad económica, efectivamente coticen, y que a quienes pasen del régimen subsidiado al régimen contributivo se les

en los autos 261 y 262 de 2012, 411 de 2016, 109 de 2021, 996 de 2023 y 007 de 2025, reiteradas mediante el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, es necesario disponer de **3,3 billones de pesos** (recursos estimados) para la vigencia 2026.

2.2. 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

Dice el Gobierno que *“la intensificación y gravedad de los hechos de orden público desafían la capacidad ordinaria de respuesta del Estado, como lo acreditan el paro armado nacional perpetrado por grupos armados al margen de la Ley y los ataques en los departamentos del Cauca, César, Norte de Santander, con tecnología de drones, que dejaron varios soldados muertos y heridos, lo que da cuenta de una perturbación grave e inminente del orden público con efectos directos sobre la actividad económica y la movilidad regional”*. Señala igualmente que son necesarios más recursos para la Unidad Nacional de Protección,

garantice que pueden regresar al subsidiado de manera ágil cuando su ingreso disminuya o su situación socioeconómica se deteriore.

La Comisión de Regulación en Salud deberá remitir a la Corte Constitucional, antes del 1 de febrero de 2005, el programa y el cronograma para la unificación de los planes de beneficios, el cual deberá incluir: (i) un programa; (ii) un cronograma; (iii) metas medibles; (iv) mecanismos para el seguimiento del avance y (v) la justificación de por qué se presentó una regresión o un estancamiento en la ampliación del alcance del derecho a la salud. Copia de dicho informe deberá ser presentada a la Defensoría del Pueblo en dicha fecha y, luego, deberá presentar informes de avance en el cumplimiento del programa y el cronograma cada semestre, a partir de la fecha indicada.

En la ejecución del programa y el cronograma para la unificación de los planes de beneficios, la Comisión ofrecerá oportunidades suficientes de participación directa y efectiva a las organizaciones que representen los intereses de los usuarios del sistema de salud y de la comunidad médica. En caso de que la Comisión de Regulación en Salud no se encuentre integrada para el 1 de noviembre de 2008, el cumplimiento de esta orden corresponderá al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

habida cuenta del agravamiento del riesgo de los candidatos para las próximas elecciones.

Para cubrir estas necesidades, el Gobierno indica que requiere **3,7 billones de pesos** para la vigencia 2026.

2.3. 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)

Dice el gobierno que la no aprobación del proyecto de Ley de financiamiento (PL 283/25 Cámara 262/25 Senado) que preveía mecanismos para recaudar ingresos por ley de financiamiento por **\$16,3 billones de pesos**, 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”*⁴.

2.4. Desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decreto 1372 de 2024 de Emergencia de Desastre Nacional por cambio climático y sus efectos)

⁴ Página 4 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

Dice el Gobierno que requiere **0,5 billones de pesos** para atender la actual ola invernal y el terremoto de Paratebueno.

2.5. Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

Señala el Gobierno que es necesario recaudar **1,5 billones de pesos en la vigencia 2026** para atender el pago de condenas en sentencias ejecutoriadas.

Como justificación de la inclusión de esta causa dentro de aquellas que justifican la declaratoria de Emergencia, dice el Gobierno que *“el cumplimiento de fallos judiciales no puede ser reducido ni desatendido, toda vez que constituye una obligación constitucional y legal ineludible, derivada del principio de supremacía de la Constitución del principio de legalidad y del respeto por las decisiones emitidas por los jueces de la República”*⁵.

2.6. 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

Dice el Gobierno que “para la vigencia 2025, quedaron pendientes por pagar **\$5,1 billones por concepto de subsidios**, de los cuales \$4.18 billones corresponden a subsidios de energía eléctrica y \$ 935 mil millones a subsidios de gas” (Subrayas fuera del texto original).

Justifica esta causa dentro de la declaratoria de emergencia así:

⁵ Página 6 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

(...) en ese contexto, no atender esta situación, particularmente para los departamentos de la región Caribe (Atlántico, La Guajira y Magdalena), conlleva riesgos como: la cancelación masiva de contratos de suministro de energía , teniendo un efecto directo en el nivel de exposición en bolsa (con mayores tarifas para usuarios) y una acumulación mayor de deuda; el deterioro de la red y mayores niveles de pérdidas técnicas y no técnicas, y un menor recaudo. Como consecuencia del no pago de estas obligaciones, la región caribe se encuentra en una situación de extrema gravedad en la que se presentaría una crisis social producto de las fallas en el servicio público esencial que presta la empresa encargada de la distribución de energía en la región a 1.38 millones de usuarios.⁶

Así mismo, indica “Que se requiere de inmediato una asignación de **\$1,6 billones** destinados al pago de indemnizaciones administrativas a familias víctimas de desplazamiento forzado, del Fondo para la Reparación de las Víctimas y para gastos de inversión de otras entidades” (Resaltado fuera del texto original)⁷.

2.7. Agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y cláusulas derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU.

Según el Gobierno, otra de las razones que justifican la declaratoria de Emergencia Económica es la limitación a las posibilidades de endeudamiento que debido al techo

⁶ Página 7 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

⁷ Página 8 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

de la Regla Fiscal contenida en la Ley 1473 de 2011 y a “la exigencia de cláusulas contractuales restrictivas, adicionales del endeudamiento, por las medidas de los Estados Unidos de América “contra el gobierno de Colombia”.

2.8. Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación

Bajo este acápite, el Gobierno culpa a la no aprobación del Proyecto de Ley de Financiamiento comprometer la sostenibilidad fiscal aumentar el déficit fiscal e incrementar las necesidades de endeudamiento. Dice igualmente que, de suplirse estas necesidades mediante endeudamiento interno, se “(...) *puede presionar al alza la tasa de interés real, elevando el costo del capital para el sector privado y generando un efecto de desplazamiento sobre la inversión privada (efecto crowding out)*”⁸.

Agrega el Gobierno que cuando un país mantiene déficits primarios persistentes, la deuda crece más rápido que el PIB y obliga al Estado a endeudarse cada vez más, generando un círculo no virtuoso en el que aumentan los intereses, se reduce el espacio fiscal para invertir y promover el crecimiento, y la economía se vuelve más vulnerable a choques externos. Como resultado, el gobierno pierde margen de maniobra.

3. El presupuesto valorativo con el que el Gobierno justifica la declaratoria de Emergencia Económica

3.1. La Crisis Mundial Postpandemia

⁸ Página 8 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

Según el Gobierno, el FMI advierte que la economía global enfrenta alta incertidumbre por “la guerra comercial de EE.UU.”, condiciones financieras restrictivas y costos de financiamiento elevados, lo que ha presionado las finanzas públicas en países ya debilitados tras la pandemia. El endeudamiento mundial está en máximos históricos y seguirá aumentando, acercándose al 100% del PIB hacia el final de la década, con la mayoría de economías —avanzadas y emergentes— registrando mayores niveles de deuda y una carga creciente del servicio, que reduce espacio fiscal y desplaza gasto esencial. Esta situación también afecta a Colombia, donde los altos costos de financiamiento, el mayor servicio de la deuda y las restricciones de liquidez incrementan la vulnerabilidad fiscal y limitan la capacidad de respuesta ante choques macroeconómicos y financieros.

3.2. Crecimiento inercial y sostenido del gasto

Dice el Gobierno que el Presupuesto General de la Nación presenta un crecimiento sostenido de gastos inflexibles —como destinaciones específicas, funcionamiento, vigencias futuras, pensiones, salud y servicio de la deuda— que reducen su capacidad para ajustar el gasto primario y programar inversión social dentro del marco de sostenibilidad fiscal. Estas rigideces se sustentan en mandatos constitucionales y legales que desarrollan los principios de planeación, protección de la inversión social y cumplimiento de los programas de gobierno establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, el artículo 350 de la Constitución y el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto prohíben disminuir la inversión social, pues ello ampliaría brechas y afectaría los fundamentos del crecimiento a mediano plazo. Para el Ejecutivo, este marco normativo impide disminuir, postergar o eliminar recursos destinados a

garantizar derechos fundamentales de poblaciones históricamente marginadas y violentadas, lo que refleja una deuda social creciente y hoy exigible mediante sentencias judiciales y acciones directas de la ciudadanía.

Agrega el Gobierno que *“adicionalmente, la nación ha tenido que asumir el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Este déficit es una deuda -no crediticia- que se paga con el presupuesto de la Nación. Entre 2021 y 2024 se han pagado \$79 billones y entre 2021 y 2022 se aprobaron dos reformas tributarias que recaudaron menos que eso”*⁹.

3.3. Ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción

El Gobierno justifica las medidas extraordinarias ante un desbalance estructural entre ingresos y gastos y un empeoramiento de las finanzas públicas. Expone que, aunque los ingresos tributarios han aumentado, lo han hecho a un ritmo menor que el gasto público (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda). Esta brecha ha generado mayor endeudamiento y un rezago en el gasto social.

Señala además que el Gobierno presentó dos proyectos de ley de financiamiento “con enfoque progresivo” para cubrir obligaciones de gasto social ya causadas. Sin embargo, ambos fueron negados por el Congreso, pese a que dichas obligaciones son exigibles de manera inmediata.

Agrega el Gobierno que La Nación enfrenta una coyuntura fiscal excepcional que impediría cumplir la Regla Fiscal sin generar recortes abruptos en inversión pública

⁹ Página 12 del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025.

y afectar derechos fundamentales. Por ello, el CONFIS activó la cláusula de escape, autorizada para eventos extraordinarios que comprometen la estabilidad macroeconómica. Adicionalmente considera que el ajuste estructural previsto en el proyecto de financiamiento del Presupuesto 2026 —mayor crecimiento, menor inflación y reducción del déficit sin recortar inversión— era clave para la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, aduce que, la falta de una fuente legal para financiar \$16,3 billones amenaza la ejecución del gasto esencial desde 2026, deteriora la confianza fiscal y obliga a acudir a financiamiento costoso, aumentando el riesgo de liquidez para la Nación.

4. Presupuesto de suficiencia

Dice el Gobierno que: *“todas las acciones realizadas por el Gobierno nacional, tendientes a la superación del déficit fiscal no han sido suficientes porque la solución no depende exclusivamente del desarrollo de sus competencias. La solución también depende del Congreso de la República, corporación que debe ser consecuente con los gastos que aprueba en normas Constitucionales y legales. No obstante, el Congreso ha negado las soluciones de mayores ingresos tributarios propuestas por el Gobierno, lo que ha agravado y acelerado de manera imprevisible e irresistible la crisis fiscal y conducido a buscar el uso de medidas excepcionales, como la declaratoria del Estado de Emergencia”* (Resaltado fuera del texto original).

En adición señala que no es posible realizar un recorte inmediato del gasto porque más del 93% del Presupuesto General de la Nación está compuesto por obligaciones constitucionales, legales y exigibles —gasto social, Sistema General de Participaciones, sentencias, subsidios, UPC, atención de desastres, seguridad y protección electoral— que son inflexibles. Reconoce nuevamente que esta situación

revela el carácter estructural del problema fiscal, el deterioro inesperado de la solvencia del Estado y la necesidad de intervención del Congreso para corregir el déficit.

Indica que la Nación ha debido aumentar los recursos para cubrir el déficit de subsidios de energía eléctrica, pero estos siguen siendo insuficientes, lo que pone en riesgo a la región Caribe con una posible crisis social que afectaría a 1,38 millones de usuarios.

Por último, señala que, al calcular la UPC en términos reales para neutralizar el efecto de la inflación, el reconocimiento a las EPS entre 2022 y 2025 aumentó 18,7% (14,1 billones de pesos), equivalente a 0,78 puntos del PIB, presionando aún más las finanzas públicas.

5. El cumplimiento de los requisitos materiales por parte del Gobierno al expedir el decreto objeto de control automático

5.1. Presupuesto fáctico

5.1.1. La verificación del juicio de identidad

Las consideraciones del decreto deben ser suficientes para demostrar la identidad entre las medidas adoptadas y las causas que las justifican. Se trata de disposiciones que afectan directamente a los contribuyentes y, por ello, no resulta admisible que la fundamentación de la declaratoria —de la cual depende el juicio de identidad— se pretenda completar en la etapa de control del decreto. Proceder de esta manera implicaría trasladar a la Honorable Corte Constitucional la responsabilidad de dilucidar, incluso mediante la solicitud de pruebas, aquello que debió ser expuesto

de manera previa y suficiente por el Gobierno, a saber: cuál es la crisis específica declarada en el decreto de emergencia y de qué forma los hechos invocados configuran efectivamente dicha crisis.

Es evidente que en las consideraciones del decreto no se cumple con esta exigencia, pues el decreto legislativo se limita a una exposición somera de hechos y necesidades, sin explicar la relación de identidad entre estos elementos y las medidas adoptadas. Al omitir dicha justificación, se desplaza indebidamente a la Corte la necesidad de otorgar al Gobierno la oportunidad de subsanar esa deficiencia durante el trámite de revisión automática, lo que en la práctica termina trasladando a los contribuyentes de los tributos creados, la afectación derivada de un proceso de control constitucional más extenso, sin que exista una motivación suficiente desde el acto mismo de la declaratoria.

5.1.2. La verificación del juicio de sobreviniencia

El juicio de sobreviniencia es un examen "esencialmente fáctico" que busca determinar si los hechos que motivan la declaratoria tienen un carácter "repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario" (Sentencias C-156 de 2011, C-670 de 2015 y C-156-2011). La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido estas características en oposición a "*situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia normal y previsible en la vida de la sociedad*" ¹⁰.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-386 de 2017. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

En este sentido, los acontecimientos deben ser de tal magnitud que logren "*conmover o trastocar el orden económico, social o ecológico*"¹¹ y, además, constituir una "*ocurrencia imprevista*"¹², distinta a las situaciones que el Estado debe manejar con sus competencias normales y cotidianas¹³.

Con posterioridad, con ocasión del análisis de constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional" con ocasión de la pandemia del COVID 19, la Corte reconoció que " (...) *la regla consistente en que las situaciones crónicas y estructurales no constituyen hechos sobrevinientes ni extraordinarios no es absoluta, ya que en la resolución caso a caso se han podido verificar algunas excepciones, como cuando por alguna circunstancia súbita y repentina dichas situaciones se agudizan más allá de la progresión esperada del fenómeno*"¹⁴. Se admite entonces que un hecho cumpla con el juicio de sobreviniencia en los "*eventos en los que la declaratoria del estado de emergencia busca responder al agravamiento de una problemática estructural debido a la confluencia de circunstancias sobrevinientes y excepcionales que agudizan la crisis ya existente*"¹⁵.

De la revisión jurisprudencial anotada, se concluye que para efectos del juicio de sobreviniencia de los hechos con los que el Gobierno ha decretado la emergencia económica, es necesario revisar lo siguiente: i. Que se trata de hechos verificables; ii. Que sean hechos de carácter repentino, inesperado o extraordinario; iii. Que no se trate de una situación ordinaria, crónica o estructural. En caso de ser estructural,

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-156 de 2011. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. C-216 de 1999. Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL

¹³ Ib.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-145 de 2020. Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-383 de 2023. Magistrados ponentes: DIANA FAJARDO RIVERA Y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

¿existe evidencia de un agravamiento súbito y repentino que supera la progresión esperada del fenómeno? ¿Se identifica la circunstancia excepcional que desencadena ese salto cualitativo? ¿Se demuestra que el agravamiento no es parte de la evolución normal del fenómeno estructural?; ¿El agravamiento resulta de una confluencia de hechos sobrevinientes?; ¿Esa confluencia agudiza la crisis preexistente más allá de su evolución normal?; iv. Que el hecho tenga magnitud e intensidad suficiente para trastornar el orden económico; v. Que la situación sea imprevista en tanto que no existían señales razonables que permitieran anticiparla.

5.1.2.1. La obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud es un hecho crónico y estructural, no sobreviniente

Al aplicar este marco jurisprudencial a los hechos invocados en el decre, se concluye que la situación no supera el juicio de sobreviniencia por las siguientes razones:

- a. La necesidad de destinar 3,3 billones de pesos para cumplir órdenes judiciales no es un hecho repentino ni imprevisto. Por el contrario, es la consecuencia directa de un problema estructural del Sistema de Salud, diagnosticado y objeto de seguimiento por la Corte Constitucional desde hace más de una década. La obligación tiene su origen en las órdenes 21 y 22 de la Sentencia T-760 de 2008. Desde ese año, el problema crónico fue identificado, lo que desvirtúa cualquier carácter "novedoso, imprevisible, impredecible e irresistible".

- b. Los múltiples autos de seguimiento (2012, 2016, 2021, 2023 y 2025) demuestran que la insuficiencia de la UPC es un problema persistente, lo que lo califica como una "situación ordinaria, crónica o estructural, de ocurrencia normal y previsible", que se opone a la naturaleza de un hecho sobreviniente.
- c. El caso planteado tampoco encaja en la excepción jurisprudencial, pues no se evidencia un "agravamiento rápido e inusitado" de la crisis estructural causado por "circunstancias sobrevinientes y excepcionales".
- d. El Auto 2049 de 2025 no es un hecho nuevo. La reiteración de las órdenes mediante el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025 no constituye un factor externo, imprevisto o excepcional. Es la consecuencia jurídica previsible del incumplimiento de mandatos judiciales previos. No es una causa nueva, sino el efecto de una omisión continuada del Estado

La decisión legítima de otra rama del poder público, en ejercicio de su deber constitucional, no puede ser considerada un "hecho" de los que justifican la declaratoria de emergencia. Una orden judicial es la máxima expresión del funcionamiento normal y ordinario de la Rama Judicial, diseñada para garantizar el cumplimiento de la ley dentro de la institucionalidad. **Calificar dicha orden como un hecho "repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario" resulta en una contradicción insalvable, pues se estaría tratando el ejercicio regular de una competencia constitucional como una anomalía que perturba el orden.** En cambio, el cumplimiento de una orden judicial corresponde a una de las "situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad" a las cuales el Estado debe dar respuesta mediante la utilización de sus competencias normales. Permitir que la consecuencia del control judicial se convierta en la causa de un poder excepcional para el Ejecutivo implicaría subvertir el equilibrio de poderes y

desconocer que las facultades de excepción no están diseñadas para resolver las tensiones o las obligaciones derivadas de la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público¹⁶.

- e. Ahora bien, la jurisprudencia ha sostenido que cuando una crisis se propicia por "*las acciones u omisiones del Estado*", el estándar de valoración de la sobreviniencia se torna "más estricto"¹⁷. En este caso, **la necesidad de apropiar recursos obedece a fallas estructurales en la respuesta estatal a lo largo del tiempo, lo que exige un escrutinio constitucional más riguroso que no se satisface.**

En suma, los hechos descritos no superan el juicio de sobreviniencia. La necesidad de destinar 3,3 billones de pesos no es un hecho repentino, imprevisto o extraordinario. Es la consecuencia previsible y cuantificable de un problema crónico y estructural del Sistema de Salud, identificado por la Corte Constitucional desde 2008.

Invocar esta situación como un hecho sobreviniente sería desconocer la consolidada doctrina constitucional que prohíbe "*la utilización expansiva de los poderes excepcionales de la emergencia para resolver problemas crónicos o estructurales*"¹⁸. La solución a esta problemática no reside en el uso de facultades excepcionales, sino en la adopción de medidas a través de los mecanismos ordinarios que la Constitución otorga al Gobierno y al Congreso. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025 debe ser declarado inexecutable.

¹⁶ Artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-383 de 2023. Magistrados ponentes: DIANA FAJARDO RIVERA Y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-383 de 2023. Magistrados ponentes: DIANA FAJARDO RIVERA Y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

5.1.2.2. Las alteraciones de orden público y, las necesidades de protección por agravamiento del riesgo por atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones son un Problema Crónico y Estructural

Los hechos señalados por el Gobierno no cumplen con la regla general de ser *"novedosos, imprevisibles, impredecibles e irresistibles"*¹⁹. Por el contrario, la violencia contra defensores de derechos humanos y líderes sociales es una problemática estructural, persistente y ampliamente conocida por el Estado colombiano.

La Corte Constitucional ha reconocido que *"desafortunadamente, el contexto de amenazas (...) no es nuevo para esta Corporación, ni ajeno a las dinámicas nacionales que reportan un grave y sostenido número de conductas criminales contra líderes sociales y defensores de derechos humanos"* 8. Se trata de un *"grave problema de violencia"* que, de hecho, se ha *"visto incrementado a partir de la firma e implementación del Acuerdo de Paz"*²⁰. A su vez, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha expresado su preocupación por *"la tendencia al alza de situaciones como masacres y homicidios de personas defensoras, cometidas por organizaciones criminales y grupos armados (...)"*²¹.

La violencia es tan estructural que, según la Corte, *"no cesó siquiera ante la pandemia y las medidas de confinamiento general, sino que, por el contrario, se agravó"*²². Las cifras de la Defensoría del Pueblo y de Indepaz para los años 2023 y 2024 evidencian la *"persistencia del problema"*.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-307 de 2020. Magistrado Sustanciador: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-204/21. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

²¹ CDH - Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Colombia - Comité de Derechos Humanos. 4 de septiembre de 2023. Disponible en <https://docs.un.org/es/CCPR/C/COL/CO/8>.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-204 de 2021. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

Por lo tanto, la situación descrita por el Gobierno no es una "*ocurrencia imprevista*", sino una manifestación grave de una "situación ordinaria, crónica o estructural", lo cual, por regla general, impide la declaratoria de un estado de excepción.

El Gobierno señala una "*intensificación y gravedad*" de los hechos, mencionando un "*paro armado nacional*" y "*ataques con tecnología de drones*". Si bien estos hechos son graves, no se demuestra que constituyan la "*agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente*" que la jurisprudencia admite como excepción.

La situación de violencia contra líderes sociales ha sido calificada como una crisis en escalada continua. La Corte ha identificado como causas de riesgo factores como "*la intensificación de la pugna por el dominio y control de distintas economías criminales*", la "*recomposición de los dominios armados en territorios anteriormente ocupados por las FARC*" y la "*persistente actividad de grupos armados ilegales*"²³. Los hechos mencionados por el Gobierno parecen ser una manifestación de esta misma dinámica estructural, más que una circunstancia cualitativamente distinta, inopinada y anormal que desborde por completo las previsiones del Estado.

Se evidencia entonces que la crisis de seguridad está intrínsecamente ligada a fallas estructurales en la capacidad de respuesta del Estado, lo que obliga a aplicar un estándar de análisis de sobrevivencia más riguroso.

*"[C]uando esto se propicia por las acciones u omisiones del Estado, el estándar de valoración de la sobrevivencia se torna más estricto. De ahí que esta Corte deba ser especialmente cuidadosa para impedir la instrumentalización de crisis humanitarias o circunstancias de violación masiva de derechos"*²⁴.

²³ Ib.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-383 de 2023. Magistrados ponentes: DIANA FAJARDO RIVERA y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

La jurisprudencia ha señalado en repetidas ocasiones la "incapacidad del Estado para proteger de manera eficaz a líderes sociales e indígenas"²⁵. La propia Unidad Nacional de Protección (UNP) enfrenta obstáculos como una "altísima demanda en materia de protección, pues en los últimos años fueron más de 25.000 solicitudes por año, lo que desborda la capacidad institucional"²⁶. Además, el costo de las medidas de protección a cargo de la UNP ascendió a 1,29 billones en 2023, evidenciando un problema presupuestal continuo y previsible²⁷.

El hecho de que se requieran 3,7 billones de pesos para la UNP y para garantizar la seguridad ciudadana evidencia una insuficiencia de los mecanismos ordinarios que es, en sí misma, una falla estructural. Acudir al estado de emergencia para solucionar un déficit presupuestal y de capacidad institucional que es crónico sería precisamente "resolver problemas crónicos o estructurales" con poderes excepcionales, lo cual está prohibido.

En conclusión, los hechos invocados por el Gobierno no superan el juicio de sobreviniencia. La violencia contra líderes sociales y las alteraciones de orden público constituyen una problemática estructural, persistente y previsible, no un hecho "repentino" o "inesperado". Aunque se alega una "intensificación", esta se enmarca en una dinámica de violencia ya conocida y no en un agravamiento súbito causado por factores cualitativamente nuevos y excepcionales.

Finalmente, dado que la crisis está directamente relacionada con "fallas estructurales en la respuesta estatal" y la "incapacidad del Estado para proteger de manera eficaz"

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-204/21. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-546 de 2023. Magistrado ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-389 de 2025. Magistrado ponente (e): JUAN JACOBO CALDERÓN VILLEGAS.

a esta población, se activa un estándar de escrutinio estricto que la declaratoria no satisface. Admitir el uso de la emergencia en este contexto supondría permitir la instrumentalización de una crisis humanitaria para atender deficiencias institucionales y presupuestales que deben ser abordadas a través de los mecanismos ordinarios que la Constitución prevé.

5.1.2.3. La no aprobación de los proyectos de ley de financiamiento no constituye un hecho sobreviniente

El trámite de un proyecto de ley ante el Congreso de la República es un mecanismo ordinario y central del sistema democrático. Este proceso, por su naturaleza, implica el debate, la deliberación y la posible modificación o rechazo de las iniciativas presentadas por el Gobierno o los propios congresistas.

Así las cosas, la no aprobación de un proyecto de ley no puede considerarse un hecho "*repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario*". Por el contrario, es una de las consecuencias "normales y previsibles" del funcionamiento del poder legislativo. El resultado de una votación en el Congreso es inherente al "*discurrir de la actividad de la sociedad*" y sus instituciones democráticas, a las cuales el Estado debe responder con sus competencias normales²⁸.

Considerar la negativa del Congreso como un hecho sobreviniente implicaría desconocer su rol como rama autónoma del poder público y tratar una de sus

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ. Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00082-00(2341).

funciones constitucionales como una "anomalía" que perturba el orden, cuando en realidad es la manifestación misma de la normalidad institucional.

En este caso, el análisis del juicio de sobrevivencia está íntimamente ligado al principio de subsidiariedad o juicio de suficiencia. Este principio, derivado de la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, establece que el estado de emergencia solo es procedente cuando los problemas "...no puedan enfrentarse mediante los poderes ordinarios del Estado..."²⁹.

El gobierno tiene la obligación de recurrir y agotar los mecanismos e instrumentos ordinarios para enfrentar las crisis 9. La vía legislativa es, por excelencia, uno de esos mecanismos ordinarios para buscar financiación estatal.

El hecho de que el Congreso no apruebe un proyecto de ley no demuestra una "insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad". Al contrario, evidencia el funcionamiento de dichas instituciones. La solución a una negativa legislativa, dentro de la normalidad, sería buscar consensos políticos, presentar un nuevo proyecto de ley ajustado, o utilizar otras herramientas presupuestales ordinarias.

La Corte Constitucional ha sido enfática en este punto. En la Sentencia C-383 de 2023, criticó al Gobierno por no utilizar los mecanismos ordinarios disponibles, como presentar propuestas legislativas al Congreso para atender una crisis estructural, señalando:

"... jamás puso en marcha el sistema de prevención y atención de desastres. Tampoco presentó a consideración del Congreso de la República ninguna propuesta legislativa para resolver o tratar de resolver esta crisis estructural, sea mediante un proyecto de ley ordinaria, o

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-135/09. Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

mediante la incorporación de medidas para el efecto en el proyecto contentivo del Plan de Inversiones Públicas conforme al Plan Nacional de Desarrollo.”.

Si la omisión de usar la vía legislativa es una falla que impide justificar un estado de excepción, el resultado del ejercicio de esa vía (la no aprobación) no puede convertirse, paradójicamente, en la justificación para activarlo. Como hemos dicho, admitir esta interpretación equivaldría a permitir que el funcionamiento normal de la democracia se convierta en la causa para suspenderla.

El Gobierno podría, sin embargo, argumentar que la falta de financiamiento (un problema que puede ser estructural) se agravó de manera "rápida e inusitada" por la negativa del Congreso. Sin embargo, este argumento es débil por dos razones: i. La causa de la "agravación" no es un evento "inopinado y anormal"³⁰. Una decisión del Congreso, producto de un debate público y un proceso reglado, no es equiparable a un desastre natural o una crisis financiera externa imprevista.

La falta de acuerdos políticos para asegurar la aprobación de una ley es una dinámica interna del Estado, lo que exige un escrutinio constitucional riguroso que impida excusarse en las dificultades de la gobernabilidad para justificar poderes excepcionales.

Así las cosas, la no aprobación de un proyecto de ley de financiamiento por parte del Congreso de la República no supera el test de sobreviniencia requerido por el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ. Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00082-00(2341).

5.1.2.4. La obligación de pagar sentencias judiciales ejecutoriadas no es un hecho sobreviniente

El pago de sentencias judiciales ejecutoriadas es una obligación permanente y previsible del Estado. No es un evento imprevisto ni extraordinario. Por el contrario, es una consecuencia "ordinaria, crónica o estructural" del funcionamiento del sistema de justicia y de la responsabilidad estatal. El propio Gobierno, en su justificación, lo reconoce como una "*obligación constitucional y legal ineludible*", lo que confirma su carácter normal y recurrente, no sorpresivo.

La Corte Constitucional ha sido enfática en que los problemas estructurales no justifican, por sí mismos, un estado de excepción. *En la Sentencia C-252 de 2010, al analizar una crisis en el sistema de salud, concluyó:*

"...De las pruebas que obran en el expediente pudo colegirse la existencia de una problemática de tipo estructural, generada de tiempo atrás (por lo menos hace más de una década) y recurrente (...). No se está frente a situaciones sobrevinientes y extraordinarias, o que hubieren tomado una dimensión inusitada reciente que ameritara la declaración del estado de emergencia social".

La acumulación de sentencias por pagar se asemeja a una problemática de tipo estructural, originada en el tiempo y de consecuencias previsibles, por lo que, en principio, no supera el juicio de sobreviniencia.

Incluso si se argumentara que la magnitud de la deuda es un hecho sobreviniente, la declaratoria de emergencia debe superar el juicio de suficiencia. Este juicio,

también conocido como principio de subsidiariedad, exige que la crisis "*no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales*"

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con mecanismos ordinarios y específicos para el pago de sentencias judiciales, que son de carácter obligatorio.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto contempla la obligación de incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para pagar créditos judicialmente reconocidos, sin condicionar dicha inclusión a la disponibilidad de recursos (artículos 39 y 45 del Decreto 111 de 1996).

La Corte Constitucional ha sido contundente en que el cumplimiento de fallos judiciales no puede estar sujeto a la disponibilidad de recursos, pues ello privaría a las sentencias de su fuerza vinculante. En sentencia C-006 de 2012, dijo la Corte:

La Corporación subraya que en esta disposición orgánica, el cumplimiento de las decisiones judiciales que impliquen una erogación a cargo de las entidades públicas incluidas en el Presupuesto General de la Nación no está sujeto a la disponibilidad de recursos. No se condiciona el cumplimiento de los fallos judiciales a que haya dinero disponible para la vigencia fiscal correspondiente; se establece el mandato de apropiar dentro de las secciones presupuestales correspondientes los montos necesarios para cumplir con las obligaciones impuestas por las decisiones judiciales adversas al Estado. Este es el mismo espíritu del Artículo 346 de la Constitución, cuando dispone en su segundo inciso que se habrán de incluir en la Ley de Apropriaciones las partidas correspondientes a créditos judicialmente

reconocidos, sin condicionar tal inclusión a que existan recursos disponibles.

En cualquier caso, la Corte debe resaltar con el mayor énfasis que el cumplimiento de las sentencias judiciales proferidas en contra de las entidades públicas, incluyendo las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, no puede estar sujeto a que existan recursos disponibles, según lo que el Gobierno calcule y el Congreso apruebe para cada vigencia fiscal. Someter el cumplimiento de las decisiones judiciales adversas al Estado a tal condición equivaldría, en la práctica, a privarles de toda fuerza vinculante, puesto que siempre existiría la posibilidad de argumentar falta de recursos disponibles para justificar el incumplimiento de las órdenes judiciales correspondientes mediante su no inclusión en los presupuestos públicos respectivos, haciéndolas nugatorias.

La existencia de estas vías ordinarias y mandatorias demuestra que el pago de sentencias es una materia que debe ser gestionada a través de la planeación presupuestal y no a través de poderes excepcionales. Recurrir a la emergencia porque no se han apropiado los recursos suficientes equivaldría, en la práctica, utilizar un mecanismo extraordinario para subsanar una omisión en el uso de las herramientas ordinarias.

Tampoco podría el Gobierno argumentar que la acumulación de 1,5 billones de pesos en sentencias pendientes constituye agravación “rápida e inusitada” puesto que

la acumulación de condenas judiciales es un proceso gradual, no un evento que se agrava "de manera inopinada y anormal".

En suma, dado que el pago de sentencias es una obligación estatal ordinaria, previsible y estructural y no un hecho "sobreviniente y extraordinario. Tampoco constituye una agravación inusitada puesto que la acumulación de deuda por sentencias es un fenómeno previsible y gradual, cuya causa probablemente radica en la falta de uso diligente de las herramientas presupuestales ordinarias.

5.1.2.5. Las obligaciones de pago de subsidios de energía y gas no son un hecho sobreviniente

Las obligaciones descritas por el Gobierno —subsidios de energía y gas, y pagos para la reparación de víctimas— no constituyen un hecho "*imprevisto*" o "*inesperado*". Por su naturaleza, son gastos recurrentes y previsibles que el Estado debe atender de manera ordinaria

La existencia y financiación de los subsidios a los servicios públicos tienen fundamento constitucional directo en el artículo 368 de la Carta. Son un componente estructural del modelo de servicios públicos del país, basado en los principios de solidaridad y redistribución de ingresos. El no pago de estos subsidios no es una crisis repentina, sino el acumulado de una obligación periódica y conocida.

El pago de indemnizaciones correspondientes a la reparación de víctimas, ya sea por vía administrativa o judicial, es una obligación permanente del Estado. Existen mecanismos ordinarios para su financiación, como el Presupuesto General de la Nación y el Fondo para la Reparación de las Víctimas, respectivamente. La Corte

Constitucional ha ordenado que los programas de reparación *"deben contar siempre con los recursos presupuestales suficientes para garantizar a las víctimas sus derechos"*³¹.

La acumulación de estas deudas, adquiridas incluso antes del presente gobierno, califica como un *"problema de orden estructural o crónico"*, para cuya solución no están previstos los estados de excepción. No se trata de hechos que *"conmocionan o trastocan el orden económico, social o ecológico"* de manera intempestiva, sino de una situación preexistente y de evolución previsible.

Aún si en gracia de discusión se argumentara que, aunque las deudas son un problema estructural, su magnitud actual representa una *"agravación rápida e inusitada"*, la Corte deberá ser "especialmente cuidadosa" para evitar la instrumentalización de la situación. El argumento del Gobierno sobre una posible crisis social en la región Caribe por fallas en el servicio eléctrico es grave. Sin embargo, si esta crisis es la consecuencia previsible del impago acumulado de obligaciones ordinarias, el Estado tenía el deber de actuar preventivamente con las herramientas a su disposición (presupuestales, legislativas, etc.) antes de recurrir a un mecanismo excepcional.

Así las cosas, la necesidad de pagar obligaciones atrasadas por subsidios y reparación a víctimas no supera el presupuesto constitucional de sobrevivencia.

5.1.2.6. La regla fiscal no es un hecho sobreviniente

La Regla Fiscal, establecida en la Ley 1473 de 2011 y modificada por la Ley 2155 de 2021, es un instrumento ordinario de la política macroeconómica que busca asegurar

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-753 de 2013. Magistrado Sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

la sostenibilidad de las finanzas públicas estableciendo una relación predecible entre ingresos y gastos para estabilizar la deuda. Sus metas y límites son definidos por la ley, incluyendo un ancla de deuda del 55% del PIB y un límite del 71% del PIB.

En efecto, el techo de endeudamiento de la regla fiscal es una situación previsible, no inesperada puesto que la Regla Fiscal establece una "senda decreciente anual del déficit estructural" y límites claros. Alcanzar o aproximarse a dichos límites es una consecuencia "normal y previsible" del manejo fiscal del país, no una "ocurrencia imprevista". El propósito mismo de la regla es advertir sobre esta situación, lo que le resta todo carácter sorpresivo.

Las tensiones fiscales y el nivel de endeudamiento son, por naturaleza, problemas que la jurisprudencia calificaría de "crónicos y estructurales". La propia Corte, al analizar la sostenibilidad fiscal, ha señalado que la solución a desajustes entre gastos e ingresos debe buscarse "dentro de las herramientas ordinarias que otorgan los períodos de normalidad económica"³².

Por lo tanto, invocar las limitaciones de la Regla Fiscal como un hecho sobreviniente sería utilizar las facultades excepcionales para remediar un problema estructural, lo cual ha sido consistentemente prohibido por la jurisprudencia constitucional.

En conclusión, el agotamiento de las alternativas de endeudamiento por alcanzar el límite de la Regla Fiscal no supera el test de sobrevinencia. Es una consecuencia previsible y una manifestación de un problema estructural que debe ser abordado por vías ordinarias.

5.1.1.6. Las restricciones de caja no constituyen un hecho sobreviniente

³² CORTE CONSTITUCIONAL. A-233 de 2016. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ.

Las justificaciones del Gobierno —compromiso de la sostenibilidad fiscal, aumento del déficit, necesidades de endeudamiento y el riesgo de crowding out— no describen un evento repentino e imprevisto, sino las características de un problema estructural de las finanzas públicas.

La gestión del déficit³³, la liquidez³⁴ y el endeudamiento³⁵ son funciones ordinarias y permanentes de la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional. Estas operaciones son el "discurrir" normal de la administración fiscal, no una crisis sobreviniente.

La Corte Constitucional ya ha analizado argumentos similares en el pasado. En la Sentencia C-122 de 1997, al estudiar una crisis fiscal, se determinó que el déficit y sus consecuencias, como la necesidad de endeudamiento externo, eran un "problema estructural"³⁶ que venía de tiempo atrás y no un fenómeno reciente o sobreviniente. La Corte ha sido clara en que la declaración de emergencia no puede originarse en: *"la falta de cumplimiento de los pronósticos, supuestos o metas de un ejercicio contable realizado por las autoridades económicas. El error de cálculo o la inconsistencia real de una variable frente a su estimativo previo, demanda en el mismo terreno contable enmienda o reajuste, mas no puede implicar mengua de la democracia"*³⁷. Este criterio es

³³ Numerales 1, 2, 3, 9, 11 y 19 del artículo 33 del Decreto 4711 de 2008.

³⁴ Numerales 13, 14, 19, 21, 22 y 20 del artículo 33 del Decreto 4711 de 2008.

³⁵ Numerales 1, 2, 3, 6, 9, 11, 12 y 25 del artículo 33 del Decreto 4711 de 2008.

³⁶ Dijo la Corte: *"Uno de los principales problemas de la economía colombiana, es la permanente expansión del gasto público, que se ha presentado durante la última década. Para enfrentarlo, han resultado vanos los esfuerzos tributarios y las medidas tendentes a reducir el gasto, toda vez que existe una alta proporción de gasto inflexible originado en los nuevos entes creados por la Carta y las transferencias en seguridad social y a las entidades territoriales. Se trata, pues, de un problema estructural"*.

³⁷ Ib.

directamente aplicable a la situación descrita, donde un déficit mayor al proyectado se presenta como la causa de la crisis.

El efecto de desplazamiento de la inversión privada (*crowding out*) no es un fenómeno imprevisto. Es una consecuencia económica conocida y estudiada de la competencia por recursos financieros entre el sector público y el privado, como lo demuestra su análisis en un contexto de normalidad en la Sentencia C-935 de 2004. Por lo tanto, no puede ser calificado como "inesperado" o "anormal".

De esta forma, las razones expuestas por el Gobierno describen una situación fiscal compleja, pero de naturaleza estructural, cuya evolución es previsible. Por lo tanto, no superan el test de sobreviniencia.

En este caso, el Gobierno atribuye el agravamiento a la no aprobación de un Proyecto de Ley de Financiamiento. Como se analizó, un resultado legislativo adverso es una consecuencia normal y previsible del debate democrático, no una "*circunstancia súbita y repentina*" que califique como hecho sobreviniente.

En suma, el hecho consistente en las "Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación" y sus causas asociadas (déficit fiscal y necesidades de endeudamiento) no superan el test de sobreviniencia.

5.2. Juicio de necesidad

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular a lo señalado en la Sentencia C-383 de 2023, debe verificarse si las herramientas previstas para escenarios de normalidad constitucional son suficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En este examen, deberán valorarse tres factores: (i) la existencia de mecanismos ordinarios; (ii) si tales mecanismos fueron efectivamente utilizados por el Estado; y (iii) la insuficiencia o falta de idoneidad de

esas medidas para superar la crisis. La inobservancia de este presupuesto material conduce, de manera inevitable, a la inexequibilidad de la declaratoria de emergencia.

El Decreto 1390 de 2025 evidencia un incumplimiento patente de ese presupuesto. En primer lugar, el decreto adolece de una ausencia notoria de cuantificación verificable sobre los recaudos esperados, lo cual impide un control constitucional efectivo —y racional— sobre la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. La falta de estimaciones desagregadas, cronogramas definidos y supuestos técnicos explícitos sobre el impacto fiscal de sus disposiciones obstruye la evaluación, tanto por parte de la Corte como de la ciudadanía, acerca de si acudir al mecanismo extraordinario era realmente indispensable. Esta falencia se asemeja a la identificada por la Corte en la Sentencia C-336 de 2011, cuando reprochó la carencia de una cuantificación exacta de perjuicios y de los recursos necesarios para resarcirlos, circunstancia que hacía imposible establecer la finalidad y necesidad de las medidas. La mera enunciación de una crisis, sin un soporte cuantitativo riguroso que muestre cómo las medidas excepcionales contribuyen a superarla, convierte el decreto en un instrumento carente de justificación probatoria suficiente.

En segundo término, el Decreto 1390 de 2025 no acredita, de forma fehaciente, el agotamiento o la insuficiencia de las alternativas ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico para enfrentar la situación alegada. La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en afirmar que el estado de emergencia es un remedio excepcional y supletorio: solo procede cuando los instrumentos de la normalidad resultan imposibles o manifiestamente insuficientes. En la Sentencia C-670 de 2015 (con cita de la Sentencia C-252 de 2010), la Corte explicó que la subsidiariedad supedita el recurso a la emergencia a la “imposibilidad o insuperable

insuficiencia” de las instituciones ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, descartando que un criterio meramente instrumental de eficacia pueda prevalecer sobre ese mandato constitucional. En el plano fiscal, medidas ordinarias típicas comprenden, entre otras, ajustes presupuestales, reorientación del gasto público, gestión de cartera, endeudamiento dentro de límites ordinarios y la adopción de políticas fiscales mediante el marco legal vigente. El decreto, sin embargo, no desarrolla un examen que explique, detalladamente, por qué esas vías serían ineficaces, ni por qué no fueron previamente agotadas. Reducir el análisis a una afirmación general de ineficacia, sin respaldo probatorio robusto, desnaturaliza el carácter subsidiario de los estados de excepción y contraría el diseño constitucional que privilegia la normalidad institucional.

En tercer lugar, resulta improcedente —y por tanto contrario al orden constitucional— que el Gobierno Nacional pretenda justificar la declaratoria de emergencia económica con base en la negativa del Congreso de la República a aprobar una ley de financiamiento. La decisión del Congreso de no aprobar una iniciativa legislativa constituye un ejercicio legítimo e inherente a su función constitucional. Entender esa prerrogativa democrática como causa que tornaría “inevitable” la emergencia equivale a permitir que la excepcionalidad sustituya el debate democrático y el proceso ordinario de formación de la ley. El sistema de pesos y contrapesos exige que las divergencias entre Ejecutivo y Legislativo se tramiten mediante los cauces institucionales, no mediante la activación de poderes extraordinarios. Además, la supuesta relación causal entre una decisión legislativa adversa y una insolvencia fiscal inminente carece, en el decreto, de soporte técnico y documental contemporáneo y verificable. En últimas, convertir una negativa legislativa en justificante de la excepcionalidad supone un desconocimiento de la



separación de poderes y una deslegitimación de la función deliberativa y de control político del Congreso.

Así, al no demostrarse el agotamiento ni la insuficiencia de las vías ordinarias, el Gobierno desvirtúa el carácter extraordinario de la emergencia y acude a ella sin que se haya acreditado su condición de último recurso.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, el presente escrito se pone a consideración del señor Magistrado Sustanciador, para lo que estime pertinente dentro del trámite de control automático de constitucionalidad del decreto objeto de revisión.

Respetuosamente,