

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

AUTO 082 DE 2026

Referencia: expediente RE-387

Asunto: medida de suspensión provisional del Decreto 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”

Magistrados sustanciadores: Natalia Ángel Cabo, Carlos Camargo Assis, Juan Carlos Cortés González, Lina Marcela Escobar Martínez, Paola Andrea Meneses Mosquera y Miguel Polo Rosero

Bogotá D.C., veintinueve (29) 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.

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de diciembre de 2025, el presidente de la República expidió el Decreto 1390, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”. A partir de ese momento profirió los decretos de desarrollo 1474 de 2025 y 044 de 2026. El 13 de enero de 2026, la Sala Plena efectuó el reparto del asunto por sorteo, y su conocimiento correspondió al magistrado Carlos Camargo Assis. El 14 de enero, el magistrado sustanciador avocó el conocimiento, dispuso comunicar el inicio del asunto al Gobierno nacional y decretó la práctica de pruebas, entre otras actuaciones.

2. El magistrado Carlos Camargo Assis presentó ante la Sala Plena petición de suspensión provisional del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025.

3. Así las cosas, una vez examinada la petición presentada por el magistrado sustanciador, y con base en los elementos de juicio aportados, la Sala Plena de la Corte, procede a su resolución.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

4. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la suspensión provisional del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, con fundamento en el artículo 241.7 de la Constitución.

5. A pesar de que el término que define la vigencia del decreto declaratorio (30 días calendario) ha concluido, ello no impide que esta Corporación pueda

pronunciarse sobre la suspensión provisional de sus efectos. En efecto, la Corte ha admitido que esta circunstancia no afecta el ejercicio de sus competencias, máxime cuando del decreto objeto de pronunciamiento se deriva la validez y eficacia de los decretos de desarrollo.

2. Síntesis y estructura de la decisión

6. La Corte ha concluido que es procedente la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025 “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”. Esta decisión se sustenta en cuatro razones.

7. *Primera*, el reconocimiento de la suspensión provisional de normas con fuerza de ley se inscribe en un proceso de interpretación de las atribuciones de la jurisdicción constitucional, orientado a asegurar su eficacia para la guarda de la integridad y supremacía del Texto Superior. *Segunda*, de la sentencia C-179 de 1994 no se desprende una prohibición para suspender provisionalmente el decreto que declara un estado de excepción. *Tercera*, para determinar si es procedente la suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025 es aplicable el precedente establecido en el auto 272 de 2023 y las condiciones allí previstas. *Cuarta*, la Sala Plena constata que se cumplen tales condiciones.

8. En particular, (i) existen serias dudas sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 215 de la Constitución para la declaración del estado de emergencia económica y social; (ii) dicha declaración genera afectaciones serias e irremediables al principio democrático y a la separación de poderes; y (iii) la suspensión provisional constituye una medida necesaria para proteger la supremacía de la Carta. En este contexto, los beneficios derivados de su adopción superan la afectación de la presunción de constitucionalidad que, en principio, acompaña las decisiones del presidente de la República.

9. Para fundamentar esta conclusión, la Corte seguirá el siguiente orden. Primero, se referirá a la discusión sobre el alcance de la suspensión provisional de normas en el control abstracto de constitucionalidad, así como a la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia (**sección 3**). Segundo, explicará por qué, de conformidad con el ordenamiento constitucional vigente, procede la figura de la suspensión provisional de los efectos de los decretos que se expiden al amparo de lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución –esto es, tanto el decreto de declaratorio como los decretos de desarrollo–, teniendo en cuenta las consideraciones fijadas en el auto 272 de 2023 (**sección 4**). Tercero, la Corte valorará el cumplimiento de las condiciones para disponer la suspensión provisional del Decreto 1390, declaratorio de un estado de excepción de emergencia económica y social, y explicará por qué, en este caso, resulta procedente dicha medida (**sección 5**).

10. Finalmente, en términos de “jurisprudencia anunciada”, la Sala precisará las condiciones que, con posterioridad a la notificación de esta providencia, deberán tenerse en cuenta para valorar la suspensión provisional de los decretos declaratorios y de desarrollo (**sección 6**), y definirá el alcance y efectos de esta decisión (**sección 7**).

3. La suspensión provisional en el marco de los estados de excepción. Marco teórico

11. En este caso, para la Corte es clara la existencia de un asunto de especial relevancia constitucional sobre el significado de la suspensión provisional en el marco de los estados de excepción y la forma en la que esa figura podría articularse con la naturaleza de los decretos expedidos al amparo de los artículos 212 a 215 del Texto Superior y del control de constitucionalidad que sobre ellos debe ejercer. Por esta razón, a continuación, la Corte se referirá al concepto de la suspensión provisional en el ámbito del control abstracto, y al reconocimiento que dicha figura ha tenido tanto en Colombia como en otros países. Finalmente, planteará una respuesta a las tensiones constitucionales vinculadas con el uso de una figura orientada a que la *justicia no llegue tarde*, pero que, en los estados de excepción, de no ser evaluada con cautela, puede también implicar que la respuesta del ejecutivo sea tardía frente a una situación excepcional de crisis.

3.1 Concepto, reconocimiento y tradición de la suspensión provisional en el control de constitucionalidad

12. El artículo 241 del Texto Superior le confió a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y le atribuyó un conjunto de funciones, varias de las cuales se refieren al control abstracto de constitucionalidad. En un contexto global, en el que existen varios tribunales constitucionales con funciones similares, las medidas cautelares en el ámbito de ese tipo de procesos de control abstracto han generado una creciente atención, especialmente en América Latina.

13. Las medidas cautelares en materia constitucional son herramientas procesales cuya finalidad es evitar la ocurrencia de perjuicios por la duración de los procesos. El poder cautelar, por lo tanto, no es un asunto meramente formal, sino que tiene amplias implicaciones sustanciales: su ejercicio pretende preservar la eficacia del proceso constitucional y de sus resultados, en un contexto en el que fallar de fondo, por la misma esencia de esa actividad, toma tiempo, y ello puede ocasionar violaciones de derechos fundamentales, interferencias en el ejercicio de competencias institucionales o alteraciones graves e irreparables en la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico, por nombrar algunos ejemplos.

14. Una de las formas que toma el poder cautelar es la suspensión provisional, en virtud de la cual algunos tribunales pueden ordenar que las normas con fuerza o rango de ley sometidas a control abstracto de constitucionalidad dejen de aplicarse en general y de forma temporal, mientras toman la decisión definitiva. Se trata, entonces, de un instrumento excepcionalísimo orientado a preservar la efectividad de la justicia y a evitar la consolidación de situaciones límite contrarias al orden constitucional y democrático.

15. La medida cautelar de suspensión provisional no es ajena al derecho extranjero, pues ha sido prevista en otros sistemas con control concentrado de constitucionalidad, tales como en los modelos alemán, canadiense, mexicano, ecuatoriano y brasileiro. En varios de ellos, la posibilidad de suspender provisionalmente una norma para que deje de aplicarse de manera general ha sido plasmada por la jurisprudencia, incluso en contextos en los que, textualmente, ni la Constitución ni la ley se han pronunciado sobre dicha facultad procesal a cargo del tribunal constitucional, precisamente con el fin de garantizar que mientras este decide no se corra el riesgo de perpetuar situaciones irremediables que atenten contra la supremacía constitucional. En

otros casos, esta facultad ha sido incorporada al ordenamiento a través de normas positivas de rango constitucional o legal.

16. En Colombia, la suspensión provisional de normas con fuerza o rango de ley se inscribe en una tradición histórica amplia del derecho público nacional que se remonta al periodo colonial y que tuvo un desarrollo significativo durante el siglo XIX a través de varias normas positivas. En efecto, bajo la vigencia de las Constituciones de 1858 y 1863, la Corte Suprema de Justicia pudo usar esa figura procesal para impedir que disposiciones contrarias al Texto Superior generaran efectos jurídicos antes del fallo definitivo. Asimismo, en el marco del derecho administrativo, la suspensión provisional encuentra un referente normativo relevante en el Acto Legislativo 3 de 1910, que explícitamente le otorgó al Consejo de Estado la competencia para suspender provisionalmente actos administrativos.

17. Esta tradición fue retomada de manera expresa en el proceso de configuración legislativa del régimen constitucional de los estados de excepción, en la medida en que el proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 137 de 1994 atribuyó a la Corte Constitucional una facultad genérica para suspender los decretos legislativos de desarrollo. Aunque dicha atribución —en los específicos términos que serán analizados más adelante en este auto— fue declarada inexecutable en la sentencia C-179 de 1994, su sola formulación normativa pone de manifiesto que la idea de dotar al juez constitucional de instrumentos cautelares en el control abstracto no es nueva. De hecho, como se mostrará a continuación, existe una relevante evolución jurisprudencial de esta Corporación respecto de la figura de la suspensión provisional en el ejercicio del control de constitucionalidad.

3.2 Evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de suspensión provisional

18. A lo largo de su existencia, la Corte ha recibido recurrentemente solicitudes en los procesos de constitucionalidad para que se suspendan provisionalmente los efectos de las normas objeto de escrutinio. Así lo muestran las sentencias C-155A de 1993, C-084 de 1995, C-224 de 1995, C-231 de 1995, C-047 de 1997, C-131 de 2009, C-135 de 2009, C-026 de 2020, C-193 de 2020 y C-505 de 2020, así como los autos 221 de 2005, 011 de 2006, 368 de 2015, 302 de 2017, 037 de 2020, 161 de 2020, 176 de 2020, 189 de 2020, 518 de 2021, 123 de 2022, entre otros. En algunos de estos pronunciamientos, la Corte resolvió directamente peticiones de suspensión provisional y, en otros, dejó constancia de que ese tipo de solicitudes se presentaron durante los procesos de constitucionalidad.

19. Estos casos evidencian que, durante sus primeros 20 años, la Corte consideró improcedente la figura de la suspensión provisional en los procesos de control abstracto de constitucionalidad. Esta posición la sostuvo la Corporación bajo el argumento predominante de que no existía una norma específica que facultara a este Tribunal para adoptar dicha medida.

20. La sentencia C-352 de 2017, proferida durante ese periodo, reafirmó que la razón por la cual la Corte no consideraba procedente la suspensión provisional en procesos de control abstracto consistía en que el ordenamiento no la contemplaba expresamente. En esa ocasión, esta Corporación estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 36 (parciales) del Decreto Ley 2067 de 1991. Los demandantes sostuvieron que tales normas

presentaban una omisión legislativa relativa, por no contemplar la posibilidad de que la Corte pudiese suspender provisionalmente los decretos legislativos dictados al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

21. La Corte concluyó que ese cargo no era sustancialmente apto, porque (i) la omisión legislativa relativa alegada no necesariamente se predicaba de las normas demandadas; (ii) los actores no lograron demostrar que existiera un mandato constitucional específico que le atribuyera este Tribunal la competencia para suspender provisionalmente las normas sometidas a su control; y (iii) lo que ellos reamente cuestionaban era una omisión legislativa absoluta, debido a que el legislador no había conferido a la Corporación la facultad de suspender provisionalmente las normas sometidas a su control. Esto, dijo la sentencia, sin perjuicio de que el Constituyente o el legislador decidan conferirle tal atribución a este Tribunal tras evaluar su necesidad, conveniencia, riesgos y beneficios. A partir de esa consideración, la Corte planteó la posibilidad de que, a futuro, existiese una norma que incorporara la medida cautelar de suspensión provisional en los procesos de control abstracto.

22. Más adelante, en el año 2022, se presentó un intento por variar la postura en el auto 123 de 2022, proferido en un proceso acumulado de demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 24 de la Ley 2159 de 2021. Aunque prevaleció la tesis de la improcedencia de la suspensión provisional, los salvamentos de voto evidenciaron una amplia discusión dentro de la Corporación, sobre la posibilidad de aplicar la figura.

23. En ese proceso, ante la imposibilidad de decretar la suspensión provisional, la Corte optó por declarar el trámite de urgencia nacional y, con posterioridad, en la sentencia C-153 de 2022, declaró la inexequibilidad con efectos retroactivos del artículo 24 de la Ley 2159 de 2021. En la citada sentencia, la Corte concluyó que el artículo 24 de la ley en mención había sido expedido con manifiesta violación de la Carta, y con una clara intención de eludir el control constitucional. De hecho, en la providencia, varios magistrados aclararon su voto para señalar la necesidad de repensar la tesis sobre la improcedencia de las medidas preventivas en el control abstracto de constitucionalidad.

24. Podría decirse que con ese antecedente sobre la inexequibilidad del artículo 24 de la Ley 2159 de 2021 se cerró un primer periodo jurisprudencial, en el cual, pese a que hubo voces tanto de los ciudadanos que acudían a la jurisdicción constitucional, como de algunos integrantes de la Corporación en torno a la procedencia de la suspensión provisional en el control abstracto de constitucionalidad, la posición mayoritaria de la Sala Plena se mantuvo en que no existía un fundamento normativo específico que le otorgara esa potestad.

25. Posteriormente, con el auto 272 de 2023, la Corte varió su postura y dio lugar a un segundo periodo en el que se admite la procedencia excepcional de solicitudes de suspensión provisional, aunque no decretó ninguna. En esa providencia, la Corporación admitió que el proceso decidido mediante la sentencia C-153 de 2022 fue determinante, para constatar que la modulación temporal de los fallos y la facultad para dar trámite de urgencia a los procesos podían resultar insuficientes para proteger la integridad de la Carta, frente a los efectos graves e irreversibles de normas manifiestamente inconstitucionales. Por ende, concluyó que era necesario modificar su tesis sobre la improcedencia de la suspensión provisional en el control abstracto de

constitucionalidad.

26. Así, en el mencionado auto se determinó que del artículo 4° de la Carta sí se deriva la posibilidad de suspender provisionalmente las normas sometidas a su escrutinio como una medida excepcional, pero necesaria, para garantizar la efectividad del principio de supremacía de la Constitución. Para llegar a esta conclusión, la Corte hizo el siguiente razonamiento:

- (i) El artículo 4 de la Constitución establece su condición de norma de normas. De este precepto se deriva el principio de supremacía constitucional, que es de carácter directivo y absoluto, cumple una función integradora del ordenamiento, y además es el fundamento sustantivo de la competencia de la Corte Constitucional como máxima guardiana e intérprete de la Carta Política.
- (ii) El principio de supremacía constitucional debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 2 del Texto Superior, que impone, como fin esencial de las autoridades estatales, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.
- (iii) De la lectura armónica y finalista de estas dos normas se deriva que la Corte no solo está en la posibilidad sino en la obligación de impedir que la Constitución sea soslayada o infringida por la entrada en vigor de normas que abiertamente la contradicen, o por el uso de artificios o maniobras para eludir el control que le corresponde adelantar a esta Corporación como guardiana del Texto Superior.
- (iv) Por lo tanto, el control de constitucionalidad, que es el medio idóneo para garantizar la eficacia práctica del principio de supremacía de la Carta y del Estado Social de Derecho, debe estar dotado de mecanismos de protección que permitan asegurar esa efectividad. Al respecto, no hay una regla que prohíba incorporar mecanismos de protección de origen legal o judicial, como tampoco una exigencia de que tales instrumentos deban estar taxativamente señalados en la Carta, como única hipótesis constitucional habilitante, para poder ser aplicados.

27. Además de las anteriores consideraciones para sustentar la medida de la suspensión provisional, que descarta el apego irrestricto a la ortodoxia formal, la Corte resaltó que, desde tiempo atrás, ha acudido a figuras como la modulación de los efectos de sus sentencias, para asegurar la prevalencia del orden constitucional. El auto 272 de 2023 recordó que, por ejemplo, en desarrollo de esa línea, la Corte ha admitido la declaratoria de inexequibilidad con efectos retroactivos –figura que no está contemplada específicamente en el texto de la Constitución–, como una forma de modulación necesaria y dirigida a proteger la integridad y supremacía de la Carta e impedir que se consoliden o perpetúen situaciones o efectos originados en normas inconstitucionales.

28. Por lo demás, en el mismo auto 272 de 2023, la Corte advirtió que pueden presentarse escenarios excepcionales en los que ni siquiera una figura como la inexequibilidad con efectos retroactivos resultaría suficiente para contrarrestar adecuadamente los impactos de una norma manifiestamente inconstitucional, especialmente cuando esta produce efectos inmediatos, irreversibles o cuando existe el riesgo de que se eluda el control constitucional. En tales casos,

posponer la decisión hasta el fallo definitivo podría permitir la consolidación de situaciones graves e incompatibles con la Constitución.

29. Por ello, en el mencionado auto, la Corte justificó la suspensión provisional como un remedio cautelar excepcional, dirigido a evitar que, mientras se decide de fondo, una norma siga produciendo efectos con la aptitud de comprometer la integridad de la Constitución y de tornar ineficaz el control jurisdiccional. Como se indicó, para este Tribunal esta decisión surgió de una interpretación sistemática de las competencias que al juez constitucional le atribuye la Constitución y que le permite adoptar remedios efectivos para salvaguardar la integridad y supremacía de la Carta.

30. En este sentido y en el actual contexto, en el que se admite la procedencia excepcional de la suspensión provisional de los efectos de normas sometidas al control abstracto de constitucionalidad, es necesario estudiar con profundidad si esta medida también es aplicable a los decretos expedidos al amparo de los estados de excepción. El auto 272 de 2023 no fue concluyente sobre ese particular, ya que en esa ocasión la Corte no estudiaba la constitucionalidad de una norma de esa naturaleza. Esto puede generar tensiones constitucionales que es preciso evaluar, como se hará en la **sección 3.3** de este auto. Además, debe examinarse si la sentencia C-179 de 1994, que realizó el control previo del proyecto de ley estatutaria que regulaba los estados de excepción (en adelante, PLEEE), impide el uso de este mecanismo frente a dichas normas. Este último punto será abordado más adelante, en la **sección 4** de esta providencia.

3.3 Las tensiones constitucionales vinculadas a la suspensión provisional en los estados de excepción

31. La pregunta que en esta oportunidad se somete a consideración de la Corte es si la figura de la suspensión provisional, que ya ha sido aceptada por esta Corporación frente a leyes ordinarias, sería aplicable a los decretos dictados al amparo de lo previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución.

32. A juicio de este Tribunal, hay consideraciones de peso para hacer este análisis. Los estados de excepción impactan los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho, como lo son el principio democrático, la separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales. Estos estados, además, generan un rediseño transitorio del funcionamiento del Estado, en virtud del cual se amplían las atribuciones del ejecutivo y, correlativamente, se restringe el ámbito ordinario de actuación del Congreso de la República.

33. Si bien el poder que se le otorga en estados de excepción al ejecutivo se justifica en aras de contrarrestar un hecho grave y extraordinario que no puede ser enfrentado por medios ordinarios, ese poder también puede llevar a abusos o a situaciones democráticamente insostenibles. Esto sucedió con frecuencia antes de la expedición de la Constitución de 1991, época durante la cual el país estuvo por más de 30 años bajo normas de excepción. Precisamente, para corregir tal situación, la Constitución de 1991, entre muchos otros cambios, estableció límites más severos y precisos a los estados de excepción. De igual manera, la jurisprudencia de esta Corte, desde un inicio, insistió en la necesidad de un control de constitucionalidad riguroso frente a estos estados, involucrando tanto el decreto declarativo como los decretos de desarrollo, a través de los cuales se adoptan medidas extraordinarias.

34. En esa dirección, apenas iniciando los años 90, la sentencia C-004 de 1992, reconoció la competencia de la Corte para controlar la constitucionalidad del decreto declarativo. Se trató de un cambio frente a la visión que de tiempo atrás había sostenido la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que dicho decreto era un acto político no sometido a control material. Para esta Corte, las decisiones del ejecutivo no podrían estar por encima de la Constitución, por lo cual era necesario que también fueran objeto de control. Sostuvo que “es claro e indudable que por virtud de lo dispuesto en los artículos 4o., 214, 215, 228 y 241-7, de la nueva Carta Política, el control del decreto que declara el estado de emergencia es integral lo cual supone que sea imperativamente de mérito y no simplemente de forma”. Señaló entonces que:

“si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo”.

35. Desde ese momento, tal y como lo evidencia la jurisprudencia constitucional, la Corte ha realizado un examen riguroso y preciso del ejercicio de las facultades de excepción. Según las estadísticas publicadas en la página Web de esta Corporación, en el control de constitucionalidad de estados de excepción, este Tribunal ha declarado inexecutable el 30% de los decretos declaratorios (9 de 30). Asimismo, a manera de ejemplo, durante los dos estados de emergencia económica, social y ecológica declarados por causa del COVID-19, la Corte analizó 115 decretos legislativos de desarrollo, de los cuales el 44,4% fue declarado executable parcial o condicionadamente (51 de 115), y el 6,1% inexecutable (7 de 115).

36. En ese contexto, la solicitud de suspensión provisional que hoy se analiza lleva a la Corte a preguntarse si una medida de esta naturaleza es esencial para asegurar el deber que tiene como Tribunal de evitar excesos del ejecutivo en el uso de los poderes excepcionales. En los años 90, hizo una reflexión similar, al cabo de la cual entendió que, a la luz de la Constitución, los límites a los estados de excepción implicaban una afirmación de su competencia para examinar de fondo y no solo de forma los decretos declaratorios, aunque ello no estuviera expresado de manera explícita en el texto constitucional. Ahora, la respuesta a la pregunta formulada debe considerar distintos elementos constitucionales en tensión.

37. Lo primero, es que –en virtud de la celeridad procesal, que implica la resolución oportuna de los asuntos y forma parte del derecho de acceso a la administración de justicia– en un estado de excepción la justicia no puede llegar tarde, más aún cuando lo que está en juego es la protección de los principios y pilares que sustentan la Constitución, como lo son el régimen democrático, el respeto por las competencias constitucionales de los demás poderes o la protección de los derechos fundamentales. Por ejemplo, si un Gobierno declara un estado de excepción y con base en él detiene a personas indiscriminadamente, sin ningún tipo de garantía del debido proceso o usando de manera arbitraria la fuerza, quedaría completamente desprotegida la garantía de los derechos y la vigencia de la Constitución. Lo propio puede ocurrir cuando, sin fundamento alguno, el presidente de la República se autohabilita para ejercer la función legislativa y sujeta a los ciudadanos a reglas expedidas al amparo de una situación excepcional fingida, opaca o

apenas aparente. Permitir estos abusos, en espera de que la Corte adopte una decisión de fondo sobre la constitucionalidad de estas medidas, sería aceptar que, al menos por un tiempo, la Constitución admite la vigencia de un orden completamente contrario a sus mandatos. Sería casi como avalar que los ciudadanos quedaran sometidos a un estado de excepción espurio y tuvieran que soportar los efectos sobre sus derechos y libertades, aunque ello fuera totalmente inconstitucional, en función del tiempo que le lleva a la Corte proferir la sentencia.

38. Sin embargo, la cuestión de la suspensión provisional, en estados de excepción, también lleva a hacerse otras preguntas complejas envueltas en la naturaleza de los poderes excepcionales. Como lo puso de presente la sentencia C-179 de 1994, en estos estados se presenta una paradoja: ellos, que pueden suponer una restricción de los elementos centrales del Estado de Derecho (tales como la separación de poderes, el principio de democrático y la vigencia de los derechos fundamentales), se justifican precisamente para protegerlos. Una emergencia reclama respuestas con medidas de urgencia, también, precisamente, para no llegar tarde. Si la Corte suspende una declaratoria de excepción o no permite aplicar medidas excepcionales mientras ella decide, es posible que interfiera a la vez en la posibilidad de responder cabalmente a una situación excepcional, a saber, una agresión extranjera, una alteración significativa del orden público o una grave perturbación del orden económico, social o ecológico.

39. La respuesta a estas tensiones constitucionales debe orientarse a la búsqueda de un punto de equilibrio que, de un lado, permita al juez evitar que un uso abusivo o insostenible de los estados de excepción genere perjuicios graves e irreversibles antes de que pueda adoptarse una decisión de fondo y, de otro, no implique una obstrucción indebida a las respuestas de emergencia, cuando estas resulten necesarias y estén constitucionalmente justificadas. Dicho de otra forma, debe proscribir el exceso, sin anular la efectividad para responder a la situación excepcional.

40. En cuanto a la primera dimensión, esto es, la necesidad de evitar que el control judicial resulte tardío ante un uso abusivo o insostenible de un estado de excepción que produzca efectos graves e irreversibles, se impone que el juez cuente con herramientas procesales idóneas que le permitan intervenir oportunamente. Ello cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que el carácter reglado, excepcional y limitado de los estados de excepción solo se garantiza de manera efectiva a través de mecanismos estrictos de control. Sin instrumentos cautelares adecuados, el control de constitucionalidad de los estados de excepción corre el riesgo de tornarse meramente formal frente a medidas cuyos efectos se despliegan y consolidan con rapidez.

41. Precisamente, si en el ámbito general es claro que las autoridades judiciales, en el curso de distintos procesos, pueden adoptar medidas cautelares –como la suspensión provisional– con el fin de asegurar la efectividad de un derecho o del resultado definitivo de una decisión, con mayor razón, en virtud del principio de supremacía constitucional (art. 4 CP), debe reconocerse que la Corte Constitucional, en tanto órgano encargado de la guarda e integridad de la Constitución (art. 241 *ibidem*), está facultada para suspender temporalmente los efectos de las normas sometidas a control que, *prima facie*, generen afectaciones intensas al principio democrático, a la separación de poderes o a los derechos fundamentales o que busquen romper principios axiales de la Constitución. En esa medida, la suspensión provisional

en el control abstracto de constitucionalidad se convierte en una herramienta funcional para la defensa inmediata de la Constitución, que fortalece el carácter efectivo de su supremacía y que, en esa dirección, asegura la existencia de un sistema de justicia constitucional completo e integral.

42. Por su parte, la segunda dimensión de la tensión exige afirmar que esta potestad cautelar debe ejercerse con particular prudencia en estados de excepción. La suspensión provisional no puede convertirse en un mecanismo que, de manera automática, interrumpa la respuesta institucional frente a hechos graves y extraordinarios que demandan actuaciones rápidas y eficaces. Por ello, su adopción debe ser excepcional y estar precedida de un análisis estricto que permita concluir que, de no adoptarse la suspensión provisional, pueden verse gravemente comprometidos principios o valores esenciales y estructurales para el ordenamiento constitucional, como la vigencia y el respeto de los derechos fundamentales o el orden democrático. Esto implica admitir que la figura de la suspensión provisional le otorga al tribunal constitucional una enorme responsabilidad que, correlativamente, exige un ejercicio riguroso de autocontención. Esta consideración adquiere especial importancia en el contexto de los estados de excepción, en especial, de los decretos declarativos de los estados de emergencia, pues en su centro está la protección de la población frente a amenazas graves .

43. Planteadas las discusiones que se desprenden de la solicitud de suspensión provisional elevada por uno de los magistrados que componen la Sala Plena, se procede a analizar si es posible extender la figura de suspensión provisional, desarrollada en el auto 272 de 2023, a los decretos declaratorios de un estado de excepción, en particular, a uno de emergencia económica, social y ecológica.

4. La posibilidad de suspender provisionalmente los decretos que declaran un estado de emergencia y los que se expiden con fundamento en este, en los términos del artículo 215 de la Constitución

44. Como arriba se indicó, a partir del auto 272 de 2023, se identificó en el ordenamiento una regla derivada del artículo 4 de la Constitución que prevé la facultad excepcional de esta Corte para suspender provisionalmente normas sometidas al control abstracto de constitucionalidad, mientras se resuelve de manera definitiva sobre su validez. En dicha providencia, la Corte indicó que no se trata de una competencia genérica, sino de un mecanismo de procedencia excepcional frente a normas que, a primera vista, lucen manifiestamente incompatibles con la Constitución, con el fin de evitar la elusión del control constitucional o la consumación de potenciales efectos irremediables. Bajo esa lógica, en este apartado, la Corte resolverá si la facultad de suspensión provisional es aplicable a los decretos declarativos y de desarrollo de un estado de excepción proferidos por el presidente de la República, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución.

45. Para tal efecto, y aunque en el presente caso no se está ante una demanda de inconstitucionalidad, el análisis de la Corte debe iniciar por verificar si frente a la figura de la suspensión provisional en los estados de excepción se ha presentado la cosa juzgada. La pregunta es relevante no solo porque en la referida sentencia C-179 de 1994, esta Corporación declaró inexecutable una norma del proyecto de ley estatutaria de estados de excepción (PLEEE) que le atribuía la facultad de suspender provisionalmente medidas adoptadas a su

amparo, sino también porque el auto 272 de 2023 se refirió a ese pronunciamiento al establecer las condiciones de aplicación de esta figura. Sin embargo, como se pasará a explicar, el alcance de esa decisión no impide que la Corte ejerza, en el presente caso, la facultad cautelar cuyo fundamento se examina.

46. Para fundamentar esta conclusión, la Sala se referirá brevemente a su doctrina relativa a los elementos para establecer la existencia de la cosa juzgada constitucional (**sección 4.1**). A continuación, explicará que la sentencia en mención no contiene un pronunciamiento específico, que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, sobre la competencia de suspender provisionalmente los efectos de los decretos declaratorios de los estados de excepción. Luego de ello, la Corte precisará que, después de esa decisión, la Sala no ha declarado la improcedencia de esa facultad (**sección 4.2**).

47. Posteriormente, este Tribunal presentará las razones por las cuales la facultad de suspensión provisional que se declaró inexecutable en la sentencia C-179 de 1994, respecto de los decretos de desarrollo, es diferente a la identificada en el auto 272 de 2023 y, en consecuencia, es una figura también aplicable a tales decretos (**sección 4.3**).

4.1. La cosa juzgada: definición, elementos y efectos

48. El artículo 243 de la Constitución señala que las decisiones adoptadas por la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Este Tribunal ha precisado que, a la luz de este artículo constitucional, la cosa juzgada es una “institución jurídico procesal” que “otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas (...)”.

49. Para esta Corporación, la citada figura se fundamenta en cuatro razones: (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; (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 garantizar la supremacía constitucional, pues las decisiones de la Corte, en general, ponen fin al debate.

50. El respeto por la cosa juzgada constitucional exige una adecuada comprensión sobre su contenido y alcance, ya que para la integridad del ordenamiento jurídico resulta igual de perjudicial desconocerla que invocarla cuando no se configura. Por ello, la Corte se ha ocupado de identificar y definir los elementos constitutivos de la cosa juzgada, así:

Elemento	Contenido
Identidad de objeto	La sentencia previa ha debido examinar la misma disposición que en el presente se demanda (cosa juzgada formal), o una disposición distinta, pero con el mismo contenido normativo –norma– de la que se cuestiona (cosa juzgada material).
Identidad de causa	La demanda se sustenta en cargos análogos a aquellos que fueron examinados por la Corte en la sentencia previa.
Subsistencia del parámetro de control de constitucionalidad	No ha sido modificada la norma superior que sirvió como parámetro de control en la sentencia previa.

51. Conforme con lo indicado, si alguno de estos elementos no se acredita, la

sentencia previa no surte el efecto de cosa juzgada frente a la materia que, en el nuevo caso, habrá de ocupar la atención de la Corte. Cabe precisar que, en aquellos casos en los cuales la decisión previa de la Sala Plena ha consistido en declarar la inexequibilidad, la existencia de cosa juzgada únicamente requerirá valorar la identidad del objeto de control y la subsistencia de la disposición constitucional que, por razones de fondo, originó dicha decisión.

52. Es importante aclarar que el alcance y los efectos de la cosa juzgada pueden variar en función del objeto de control o de la amplitud del pronunciamiento previamente adoptado. Al margen de las múltiples distinciones establecidas en la jurisprudencia, en los casos en los cuales el pronunciamiento previo ha sido el resultado del ejercicio de una competencia de control de constitucionalidad automático e integral, esa decisión hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta. En consecuencia, una nueva providencia solo puede darse excepcionalmente, cuando se configura alguna de las hipótesis que hacen posible enervar sus efectos.

53. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los efectos de la cosa juzgada constitucional son diversos, según que la decisión inicial haya sido de exequibilidad o inexequibilidad. Respecto de este segundo evento, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa y, por lo tanto, declarar inexecutable la nueva disposición que se controla. Se trata de un límite que se desprende de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución.

4.2. La facultad de la Corte para suspender provisionalmente los efectos del Decreto 1390 de 2025, que declara un estado de emergencia económica y social.

54. Según se indicó, la Corte debe determinar si es posible pronunciarse sobre la suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025, con base en los requisitos contenidos en el auto 272 de 2023. Esta pregunta es especialmente relevante por tres razones.

55. *Primero*, porque la sentencia C-179 de 1994 declaró la inconstitucionalidad parcial de cinco disposiciones que, en el proyecto de ley entonces examinado, atribuían a la Corte la competencia de suspensión provisional de las normas expedidas al amparo de los estados de excepción.

56. *Segundo*, porque el auto 272 de 2023 sugirió que hacía parte de los límites para decretar la suspensión provisional “las consideraciones aplicables a los decretos legislativos, sustentadas en la cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-179 de 1994 (...)”.

57. *Tercero*, porque, como ya se explicó, existen diferentes pronunciamientos de la Sala Plena que han negado la posibilidad de decretar la suspensión provisional de los efectos de decretos expedidos en desarrollo de las facultades establecidas en los artículos 213, 214 y 215 de la Constitución.

58. Conforme con lo señalado, la Sala debe examinar el alcance de la sentencia C-179 de 1994, a fin de precisar si de lo allí decidido se desprende un límite específico para pronunciarse sobre la suspensión provisional de los decretos por medio de los cuales se declara un estado de emergencia económica, social o ecológica. Con este propósito, este segmento se desarrolla en tres pasos. Inicialmente la Corte reiterará la distinción entre los decretos que declaran el estado de excepción y los que adoptan las medidas para

conjurar o enfrentar la situación –en adelante, decretos de desarrollo–. Luego, precisará el alcance de las disposiciones controladas por la Corte en la sentencia C-179 de 1994, a fin de identificar cuál fue el objeto de control en esa oportunidad. Finalmente, evaluará el alcance de los pronunciamientos posteriores a tal fallo respecto de la procedencia de la suspensión provisional.

a) La Constitución establece una distinción precisa entre el decreto que declara el estado de excepción y los decretos de desarrollo

59. La lectura de la Constitución y de la jurisprudencia de este Tribunal debe tomar nota de la distinción entre dos tipos de decisiones que puede adoptar el presidente de la República –con la firma de todos sus ministros– cuando sobreviene alguna de las circunstancias previstas en los artículos 212, 213, 214, y 215 de la Constitución.

60. Existen diferencias significativas entre los decretos por medio de los cuales el presidente de la República declara un estado de excepción y los decretos que, luego de tal declaración, se expiden con el propósito de enfrentar la situación excepcional –decretos legislativos en sentido estricto, o de desarrollo–. Esa diferencia se fundamenta en el hecho de que la *primera clase* de decretos, de una parte, constatan, valoran, califican y declaran jurídicamente la situación de excepción y, de otra, prevén la habilitación del presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, para expedir la legislación requerida para conjurar la crisis. Por su parte, la *segunda clase* de decretos tiene por finalidad adoptar normas encaminadas a enfrentar la situación mediante la reforma o la adopción de preceptos legales.

61. Esta distinción es precisa en la Constitución. En efecto, el primer inciso del artículo 212 prevé que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, “podrá declarar el estado de guerra exterior”, luego de lo cual establece que, mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. A su vez, el inciso tercero consagra la competencia para expedir *decretos legislativos* que suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra. Más adelante, el artículo 213 de la Carta, en esa misma dirección, señala en el inciso primero que el presidente de la República con la firma de todos los ministros podrá declarar el estado de conmoción interior. A renglón seguido, indica que tendrá las facultades necesarias para enfrentar la situación, mediante la expedición de los *decretos legislativos* necesarios, entre otras, para suspender leyes incompatibles con el estado de conmoción.

62. Bajo esta misma línea, el numeral 1º del artículo 214, aplicable al estado de guerra exterior y a la conmoción interior, prevé que los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción. Finalmente, el artículo 215 establece que el presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de emergencia económica, social o ecológica y, con fundamento en él, dictar *decretos con fuerza de ley*, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, previendo, al igual que ocurre en el caso de los otros estados de excepción, que tales decretos deberán ser remitidos para el control de la Corte.

63. Esta distinción se desprende también de la Ley 137 de 1994 “por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”. En dicha ley, la expresión “decreto legislativo” es empleada para referirse a las medidas legislativas adoptadas por el presidente de la República después de que ha sido declarado el estado de excepción. Así, existe una reserva terminológica para esa expresión, en tanto el decreto declaratorio no tiene como finalidad establecer variaciones inmediatas en la legislación, sino habilitar para que ellas sean introducidas por el presidente de la República mediante normas con fuerza de ley.

64. Es cierto que la Corte ha utilizado en algunas oportunidades la expresión “decreto legislativo” para referirse no solo a los decretos de desarrollo, sino también al decreto declaratorio. No obstante, la Sala Plena no ha dejado de reconocer las diferencias que existen entre la naturaleza de uno y otro. Esa distinción se fundamenta en la diversa función jurídica que cumplen, en las características del control judicial que adelanta la Corte, así como en el tipo de razones que fundamentan la competencia de este Tribunal para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

65. Sobre este último elemento, la sentencia C-156 de 2011 señaló que “[l]os artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución Política aluden explícitamente a ‘decretos legislativos’, esto es, con fuerza de ley”, señalando, a continuación, que, “[p]or su contenido material, el acto de declaración de un estado de excepción –de guerra exterior, de conmoción interior o de emergencia– no encuadra en el tipo de normas jurídicas expedidas para derogar o modificar leyes preexistentes, como ocurre con los decretos de desarrollo expedidos [a] su amparo”. En dicha sentencia, la Corte destacó que también tiene competencia para controlar el decreto declaratorio, dado que “en un estado de derecho no pueden existir actos del poder público exentos de control, como una garantía del sometimiento efectivo de las autoridades y los ciudadanos al orden jurídico y en guarda de la supremacía de la Constitución”. También señaló que ello es así, por tratarse “de aquel acto mediante el cual el titular de la rama ejecutiva se habilita temporalmente como legislador, esto es, se inviste de poder legislativo”, razón por la cual “la jurisprudencia constitucional ha reiterado el control jurisdiccional integral que le corresponde ejercer sobre los decretos declaratorios de los estados de excepción”.

66. Con base en lo anterior, es claro que la interpretación de las disposiciones que integran el régimen jurídico de los estados de excepción debe tomar en consideración la diferencia entre los decretos declaratorios y los decretos de desarrollo. Esta distinción resulta de especial importancia en esta oportunidad, a fin de precisar el alcance de lo decidido por la Corte en la sentencia C-179 de 1994.

b) La sentencia C-179 de 1994 no juzgó la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los decretos que declaran un estado de excepción

67. La Corte se ha preguntado en esta oportunidad si los efectos de la cosa juzgada constitucional que se derivan de la sentencia C-179 de 1994, afectan su competencia para pronunciarse, en los términos previstos en el auto 272 de 2023, sobre la suspensión provisional de los decretos que declaran un estado de excepción. Para este Tribunal, la respuesta a esta pregunta es negativa. El pronunciamiento adoptado en la sentencia C-179 de 1994, que encontró inconstitucional la medida especial de suspensión provisional que se

establecía en los artículos 19, 20, 27, 38 y 56 del proyecto de ley juzgado en ese entonces, no evaluó dicha atribución respecto de los decretos que declaran un estado de excepción sino, únicamente, respecto de las medidas que se adoptan al amparo de los decretos de desarrollo. Ninguna de las disposiciones que preveían la suspensión provisional en el proyecto de ley juzgado en esa oportunidad se refería a los decretos que declaran el estado de excepción.

68. Los artículos 19, 20, 27, 38 y 56 del proyecto de ley examinado en la sentencia C-179 de 1994 establecían reglas relativas a la competencia de la Corte para suspender provisionalmente los efectos de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción, esto es, los decretos de desarrollo. Para la Sala Plena, una lectura sistemática de las disposiciones, así como del pronunciamiento de la Corte en esa oportunidad, permite concluir que ninguna de ellas tuvo por objeto regular esa atribución respecto de los decretos declaratorios. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

69. El artículo 19 examinado en esa oportunidad tenía como epígrafe “Prohibición de reproducir normas”. Establecía que “[n]ingún decreto declarado inconstitucional o suspendido en sus efectos, podrá ser reproducido por el Gobierno, a menos que con posterioridad a la sentencia o decisión, hayan desaparecido los fundamentos que la originaron”. Y en el párrafo señalaba que “[t]odo acto proferido con violación de esta disposición será suspendido provisionalmente en sus efectos”. Para ello, sería suficiente “un procedimiento oficioso” y la orden de suspensión habría de comunicarse y cumplirse inmediatamente.

70. La Corte declaró inconstitucional la suspensión provisional allí establecida. Precisó, inicialmente:

“[e]l proyecto de ley (...) tiene por objeto regular los estados de excepción, a saber: guerra exterior, conmoción interior, y emergencia económica, social y ecológica; cuya declaración solamente la puede hacer el [p]residente de la República por medio de decretos legislativos que deben llevar la firma de todos los ministros del despacho, instrumento que también ha de utilizar para dictar las medidas destinadas a conjurar la crisis y ponerle fin”.

71. Luego, aclaró “que no le cabe duda a la Corte de que el artículo 19 que se analiza, se refiere a esta clase de actos jurídicos”. A continuación, sostuvo que “[l]os decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción, a que aluden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, por mandato expreso de la misma Carta, están sujetos al control constitucional automático u oficioso por parte de esta Corte, la que deberá ‘decidir definitivamente’ sobre ellos, tal como se ordena en el artículo 241-7, concordante con el 214-6 de la Constitución Nacional”. A partir de esta última inferencia, indicó que “los fallos que dicta esta Corporación en relación con dichos decretos legislativos tienen el carácter de definitivos y sobre ellos no se puede volver, porque, según el artículo 243 de la Constitución, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”.

72. La Corte destacó 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”.

73. De la lectura de la disposición, así como del pronunciamiento de la Corte, puede concluirse que el contenido normativo juzgado no se refería a los decretos declaratorios del estado de excepción, sino únicamente a los que se expedían a su amparo. El propósito de la disposición consistía en evitar que el presidente de la República, en ejercicio de las facultades de excepción, reprodujera decretos con fuerza de ley declarados inexecutable o cuya eficacia o ejecutoria se hubiese suspendido. Conforme al sentido de esa disposición, una situación de anormalidad no constituía una razón para reproducir una norma considerada, previamente, contraria a la Constitución.

74. Esta conclusión se apoya en una consideración importante. La norma establecía que la prohibición de reproducción era aplicable a menos que desaparecieran los fundamentos que habían dado origen a la declaratoria de inexecutable o a la suspensión. Ese mandato, según la Corte, habría “de entenderse en los términos consagrados en el inciso segundo del artículo 243 de la Carta.

75. De esta forma, si el decreto declaratorio constituye un instrumento que se encuentra en una relación estrecha con las *condiciones fácticas* constatadas por el presidente de la República, para dar respuesta a una situación que otorga poderes de emergencia, no es posible entender que la disposición controlada tuviera por objeto referirse a la hipótesis en la cual un decreto declaratorio reprodujera el contenido material de un decreto, también declaratorio, previamente suspendido. Una interpretación diferente del alcance de esta disposición no parecería corresponder con las diferencias que respecto de su función y de su control existen entre los decretos declaratorios y los de desarrollo.

76. En contra de esta conclusión podría afirmarse que, en la primera parte de su pronunciamiento, la Corte inició señalando que la “declaración solamente la puede hacer el presidente de la República por medio de decretos legislativos que deben llevar la firma de todos los ministros del despacho, instrumento que también ha de utilizar para dictar las medidas destinadas a conjurar la crisis y ponerle fin”, precisando, luego de ello, “que no le cabe duda a la Corte de que el artículo 19 que se analiza, se refiere a esta clase de actos jurídicos”.

77. Este párrafo admitiría dos interpretaciones. La primera, indica que la Corte estaba afirmando que tanto el decreto que declara el estado de excepción como los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan las medidas para conjurar la crisis están regulados por el artículo 19. La *segunda* sugiere que únicamente aquellos mediante los cuales se adoptan las medidas destinadas a conjurar la crisis son los destinatarios de la regulación. La Corte encuentra que solo la segunda interpretación es posible dado que, lo contrario, conduciría a las dificultades interpretativas señaladas y, adicionalmente, no coincidiría exactamente con la finalidad de la prohibición de reproducir contenidos normativos declarados inexecutable.

78. El artículo 20 del proyecto de ley estatutaria regulaba lo relativo al control de legalidad de las medidas de carácter general, que son dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos. Al respecto, preveía que tendrían un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Luego, disponía que “[c]uando la Corte Constitucional

de conformidad con lo establecido en el artículo 56 inciso 2o. de la presente ley, no haya suspendido un decreto legislativo, dictado en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción, dicho decreto, en todo o en parte, no podrá inaplicarse o suspenderse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni por ninguna autoridad judicial o administrativa”.

79. El artículo 56 al que remitía la disposición, establecía: “en cualquier momento, y antes del vencimiento del término previsto, 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, preceptuaba que “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”.

80. La Corte inició destacando que los dos primeros incisos del artículo 20 regulaban “el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el [p]residente de la República durante los estados de excepción”. Destacó, a continuación, que tales disposiciones “encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley”.

81. La Corte afirmó, sin embargo, que ello no ocurría con el tercer inciso de la disposición, cuyo análisis debía realizarse teniendo en cuenta el inciso 2 del artículo 56 conforme al cual “(...) 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”.

82. Con esa precisión, la Corte declaró que tales disposiciones “resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos”. A su vez, al ocuparse de manera concreta de lo establecido en el inciso 2 del artículo 56, la Corte señaló que esa disposición era contraria a la Constitución “por consagrar la procedencia del instituto de la suspensión provisional dentro del proceso de control constitucional de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los periodos excepcionales (...)”.

83. El examen de las dos disposiciones declaradas inexecutable evidencia la distinción clara entre los decretos declaratorios y los decretos de desarrollo. Si se examina con detalle, la posibilidad de la suspensión se predicaba de los decretos dictados “en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción” o expedidos “durante los estados de excepción”. Según la Constitución, el estado de excepción solo existe después de que es declarado, de manera que cuando los artículos utilizan las expresiones transcritas se refieren a las facultades ejercidas una vez ello ha ocurrido y no a la declaración misma. En adición a lo anterior, debe considerarse que, a partir de

una interpretación sistemática, si el primer inciso del artículo 56 regulaba la competencia del presidente de la República para derogar las medidas de excepción que hubiere adoptado –decretos de desarrollo–, es difícil concluir que el segundo inciso no se ocupe de la posibilidad de suspender el mismo tipo de medidas, esto es, las adoptadas en desarrollo del estado de excepción.

84. La regulación de la suspensión prevista en las citadas disposiciones se refería, entonces, a los decretos legislativos dictados al amparo de las facultades derivadas del decreto declaratorio. Lo propio ocurría también con la facultad de suspensión provisional establecida en los artículos 27 y 38 del mismo proyecto de ley.

85. El primero, luego de prever algunas de las medidas que el presidente podría adoptar mediante decretos legislativos y en desarrollo de estos durante el estado de guerra exterior, establecía que “[t]odas estas determinaciones están sometidas al control de la Corte Constitucional, la cual podrá suspenderlas provisionalmente en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, sin perjuicio del control definitivo que ejercerá dentro de los plazos establecidos en la Constitución”. A su vez, el artículo 38, después de enunciar algunas medidas que durante el estado de conmoción interior podría adoptar el Gobierno, establecía una competencia igual a la mencionada.

86. A diferencia de las otras disposiciones –las contenidas en los artículos 19, 20 y 56–, genéricas y abstractas, solo estas –las contenidas en sus artículos 27 y 38–, de manera específica, regulaban un supuesto especial de suspensión provisional respecto de ciertas determinaciones que podía adoptar el presidente de la República al amparo de los estados de excepción de guerra y de conmoción interior.

87. La Corte precisó que tales apartados eran inconstitucionales. Sostuvo que, “como se expuso al revisar los artículos 19 y 20 del presente proyecto de ley, que también instituían dicha figura jurídica, la ley no puede atribuir a la Corte Constitucional una competencia que la Constitución no le asigna”. Para la Sala “el artículo 241 del Estatuto Supremo al confiar a esta Corporación, la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, dejó claramente establecido que dicha labor debía realizarla ‘en los estrictos y precisos términos’ que la misma norma consagra”. Según la Corte, su competencia para decidir definitivamente significaba que “no puede suspender provisionalmente dichos ordenamientos, pues sus decisiones deben ser definitivas, esto es, por una sola vez y para siempre”.

88. Así, es evidente que la suspensión provisional que se regulaba en estas disposiciones aludía a los decretos de desarrollo relacionados con medidas específicas adoptadas durante el estado de guerra o el estado de conmoción interior. De este modo, no regulaban la suspensión provisional de los efectos de los decretos declaratorios.

89. En suma, es posible concluir que los artículos 19, 20, 27, 38 y 56 del proyecto de ley controlado en la sentencia C-179 de 1994 no contemplaban la facultad de suspensión provisional respecto de los decretos que declaran un estado de excepción. Ello significa que la decisión de la Corte no implicó, desde la perspectiva del objeto de control, la inconstitucionalidad de dicha facultad.

90. En contra de la conclusión anterior cabe considerar la siguiente objeción.

Podría afirmarse que las razones de la inconstitucionalidad de la facultad de suspensión provisional de los decretos legislativos serían también predicables del decreto declaratorio. En ese sentido, no existirían razones para sugerir que los dos argumentos centrales de la Corte –el carácter definitivo del control previsto en el artículo 241.7 y la inexistencia de una competencia específica con ese alcance– serían aplicables también al caso de los decretos declaratorios. En esa dirección, los efectos de la cosa juzgada alcanzarían a tales decretos.

91. Esta objeción, sin embargo, no es de recibo al menos por dos razones. *Por un lado*, los efectos de la cosa juzgada se definen en función del objeto de control y, *por el otro*, el decreto declaratorio, como se explicó, es diferente a los decretos de desarrollo, pues sirve de fundamento de validez de los segundos.

92. Sobre esto último, debe resaltarse que la definición de la regla de decisión (*que justificó la declaratoria de inconstitucionalidad de la suspensión provisional de los efectos de los decretos de desarrollo*), no tomó en consideración las especiales características y funciones del decreto declaratorio. En particular, la sentencia C-179 de 1994 no tuvo expresamente en cuenta su función autohabilitante, la naturaleza del control judicial que ejerce este Tribunal y los debates que han tenido lugar sobre el fundamento de esa facultad.

93. Por consiguiente, delimitado así el alcance de la cosa juzgada derivada de la sentencia C-179 de 1994, respecto de los decretos que declaran un estado de excepción, es claro que la competencia para suspender provisionalmente las disposiciones objeto de control por parte de esta Corte, e identificada en el auto 272 de 2023, es también predicable de dichos decretos.

c) En ninguna decisión posterior adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional se ha declarado la improcedencia de la suspensión provisional respecto del decreto que declara un estado de excepción

94. La Corte ha constatado que, con posterioridad a la sentencia C-179 de 1994, la Sala Plena no se ha pronunciado sobre la imposibilidad de decretar la suspensión provisional de los efectos de un decreto que haya declarado el estado de emergencia económica o social. A continuación, se refieren las providencias en las que la Sala Plena se ha ocupado de resolver solicitudes de suspensión.

Providencia / expediente	Razón fundamental de la Corte para negar la solicitud de suspensión provisional
Auto 221/05 Expediente D-5935 Recurso de súplica frente al auto que rechazó la demanda en contra del artículo 71 de la Ley 975 de 2005 que adicionó el artículo 468 del Código Penal.	La Corte indicó que no era procedente la suspensión provisional debido a que dicha figura no está prevista para los procesos de control abstracto de constitucionalidad.

Auto 368/15 Expediente D-10890A Demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”.	La Corte indicó que no era procedente la suspensión provisional debido a que dicha figura no está prevista para los procesos de control abstracto de constitucionalidad.
Auto 161/20 Expediente RE-252 Revisión de constitucionalidad del Decreto de desarrollo 488 de 2020	La Corte consideró que no tiene competencia para realizar declaratorias de suspensión provisional sobre decretos legislativos, lo que impone el rechazo de tales solicitudes. Ello obedecía, entre otras razones, a lo decidido en la citada sentencia C-179 de 1994.
Auto 176/20 Expediente RE-293 Revisión de constitucionalidad del Decreto de desarrollo 568 de 2020	La Corte consideró que no tiene competencia para realizar declaratorias de suspensión provisional sobre decretos legislativos, lo que impone el rechazo de tales solicitudes. Ello obedecía, entre otras razones, a lo decidido en la citada sentencia C-179 de 1994.
Auto 189/20 Expediente RE-293 Revisión de constitucionalidad del Decreto de desarrollo 568 de 2020	La Corte consideró que no tiene competencia para realizar declaratorias de suspensión provisional sobre decretos legislativos, lo que impone el rechazo de tales solicitudes. Ello obedecía, entre otras razones, a lo decidido en la citada sentencia C-179 de 1994.
Sentencia C-193/20 Expediente RE-292 Revisión de constitucionalidad del Decreto de desarrollo 567 de 2020	La Corte Constitucional indicó que no tiene competencia para realizar declaratorias de suspensión provisional sobre decretos legislativos, lo que impone el rechazo de tales solicitudes. Ello obedecía, entre otras razones, a lo decidido en la citada sentencia C-179 de 1994.
Auto 518/21 Expediente D-14303 AA Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 “ <i>Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana</i> ”.	La Corte indicó que no era procedente la suspensión provisional debido a que dicha figura no está prevista para los procesos de control abstracto de constitucionalidad.
Auto 123/22 Expediente D-14522AC Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”.	La Corte indicó que no era procedente la suspensión provisional debido a que dicha figura no está prevista para los procesos de control abstracto de constitucionalidad.
Auto 272/23 Expediente D-15.040 Solicitud de suspensión provisional de los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal (c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022	La Corte reconoció su competencia excepcional para suspender provisionalmente normas legales. Indicó que esa competencia se aceptaba sin perjuicio de las consideraciones derivadas de la sentencia C-179 de 1994. La providencia recordó que, en decisiones como el auto 161 de 2020 y la sentencia C-193 de 2020, se rechazaron solicitudes de suspensión de decretos legislativos precisamente bajo el argumento de que la función de la Corte en estos casos es decidir definitivamente en los “estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución, lo que excluye las medidas cautelares en este tipo de normas.
Sentencia C-463 de 2023 Expediente RE-358 Revisión de constitucionalidad del Decreto de desarrollo 1276 de 2023	La Corte refirió lo indicado en el auto 272 de 2023 y señaló que “[l]a Sentencia C-179 de 1994, mediante la cual revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria sobre los estados de excepción, indicó que el control que se debe hacer a los decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212 a 215 de la constitución tiene el carácter de definitivo, por lo que era inconstitucional aquella medida que permitía su suspensión provisional”.

95. Así, la Sala Plena no se ha pronunciado expresamente sobre la procedencia de la solicitud de suspensión provisional de un decreto que hubiere declarado un estado de excepción. A pesar de ello, este Tribunal no puede desconocer que varios de tales pronunciamientos expresan razones que, al menos, en principio, podrían extenderse a tales decretos. En esa dirección, la Corte ha insistido en lo siguiente: (i) que, conforme con lo previsto en los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución, le corresponde decidir *definitivamente* sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos; (ii) que la Constitución no estableció expresamente la facultad de suspensión provisional y, en particular, no lo hizo respecto de tal tipo de decretos; y (iii) que no es posible extender las reglas previstas en el Decreto Ley 2591 de 1991 al régimen del control abstracto.

96. Esas razones son importantes, en tanto se apoyan en la interpretación de disposiciones que definen las competencias de control de la Corte. Sin embargo, ninguno de tales pronunciamientos, ni la sentencia C-179 de 1994, se han ocupado de explicar, de manera detallada, los elementos esenciales que deben ser tenidos en cuenta para efectos de definir la procedencia de la suspensión de los *decretos declaratorios*, como lo son: (i) la función jurídica que le atribuye la Constitución a esta atribución excepcional a favor del presidente de la República; (ii) la especial naturaleza de su control judicial, decantada en la jurisprudencia de la Corte; (iii) las discusiones sobre los fundamentos de la competencia de este Tribunal para su examen constitucional; (iv) el alcance de la cosa juzgada y la identificación del objeto de control en la citada sentencia C-179 de 1994; y (v) el desarrollo de la figura de la suspensión en el auto 272 de 2023 y su vínculo directo con los mandatos de supremacía constitucional previstos en el artículo 4 de la Carta.

97. Una última objeción surge en contra de la anterior conclusión. Mediante auto del 17 de febrero de 2025, la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera rechazó una petición de suspensión provisional de los efectos del Decreto 062 de 2025 “[p]or el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”. Luego de hacer referencia al alcance del auto 272 de 2023 y al contenido de la sentencia C-179, concluyó que “las solicitudes de suspensión provisional respecto de los decretos legislativos resultan improcedentes”, para lo cual hizo referencia a la sentencia C-179 de 1994 y al citado auto de 2023.

98. Sin perjuicio de las razones sustantivas a que se ha hecho referencia, el pronunciamiento citado constituye una providencia que no resulta vinculante para la Sala Plena, y, adicionalmente, no se ocupó de manera puntual y concreta de la situación particular que ahora considera la Corte.

99. En suma, y agrupando todas las razones expuestas, (i) dado que entre las condiciones definitorias de la cosa juzgada constitucional se encuentra la identidad del *objeto de control*, resulta claro que este fenómeno no se predica —en lo relativo a la facultad de suspensión provisional de los decretos que declaren un estado de excepción— de lo que se resolvió en la sentencia C-179 de 1994. En efecto, en esa ocasión, la Corte no examinó disposiciones que regularan esa medida respecto de ese tipo de decretos. Es por ello, por lo que no existe una razón, fundada en el artículo 243 de la Constitución, que conduzca a negar la competencia de esta Corte para decretar la suspensión provisional de efectos de los decretos declaratorios.

100. Por lo demás, en apoyo de la suspensión provisional respecto de los decretos que declaran el estado de excepción, no concurren únicamente razones asociadas a la inexistencia de cosa juzgada constitucional. En este sentido, y según se ha dicho, (ii) la posibilidad de acudir a este instrumento se asienta, por sobre todo, en la importancia que el Constituyente otorgó a la protección permanente del sistema de frenos y contrapesos, del modelo democrático y del Estado Social de Derecho. La declaración de un estado de excepción constituye una manifestación extraordinaria del poder presidencial, en tanto implica una autohabilitación para expedir normas con fuerza de ley. Esta circunstancia incrementa el riesgo de excesos, desvíos y abusos incompatibles con la Carta Política y, por ello, acentúa la necesidad de prever instrumentos efectivos de control.

101. A lo anterior se agrega que, en un régimen que reconoce la fuerza normativa de la Constitución y que asigna a la Corte la guarda de su integridad y supremacía, las personas no solo tienen el derecho a no quedar sometidas a un régimen de excepción espurio o carente de fundamento constitucional, sino también a que los efectos que este produzca sobre sus derechos y libertades sean objeto de un control efectivo. El constitucionalismo, y esta Corte, como ha sido su tradición, no desconocen la importancia de prever regímenes de excepción, pues su empleo, en determinadas circunstancias, asegura la protección misma de los derechos y las libertades ciudadanas. Pero, acorde con ese mismo rigor, nunca ha vacilado en exigir controles rigurosos que aseguren su estricto sometimiento al Derecho, y lo ha venido haciendo desde siempre, incluso desde el momento mismo en que decidió examinar la constitucionalidad de los decretos declaratorios, en la sentencia C-004 de 1992. Por ello, bajo ninguna circunstancia, la “excepción” se sitúa al mismo nivel que la Constitución: se encuentra subordinada a ella.

4.3. La Corte está actualmente habilitada para decidir sobre la suspensión provisional de los decretos de desarrollo

102. Ahora bien, a pesar de que el objeto de la presente decisión se relaciona exclusivamente con el Decreto 1390 de 2025, por medio del cual se declaró un estado de excepción de emergencia económica y social en todo el territorio nacional, es igualmente relevante que la Corte valore si, respecto de los decretos de desarrollo que se pudieran proferir al amparo de este, también sería procedente o no la medida de suspensión provisional.

103. Con base en lo expuesto en el anterior apartado, es claro que la cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia C-179 de 1994 prohíbe la reproducción del contenido normativo de los artículos 19, 20, 27, 38 y 56 del PLEEE, en cuanto a la facultad de la Corte para suspender provisionalmente los decretos de desarrollo –que no los declarativos– del estado de excepción. Esta premisa no está en disputa, y la Corte no podría invocar la competencia para suspender provisionalmente uno de tales decretos con fundamento en las disposiciones del PLEEE que declaró inexecutable.

104. En efecto, y como ya quedó evidenciado en la relación de providencias expuesta en la **sección 4.2.c** del presente auto, a raíz de lo resuelto en la sentencia C-179 de 1994, la Corte, en múltiples ocasiones, ha rechazado solicitudes de suspensión provisional de decretos legislativos expedidos por el presidente de la República durante el estado de excepción. El argumento central, como ya se ha explicado, es que no existía en el ordenamiento norma

jurídica específica que le confiriera tal potestad. Sobre este punto, la sentencia C-352 de 2017, reseñada en la **sección 3.2**, cobra especial relevancia para el presente análisis por dos razones que a continuación se precisan.

105. En primer lugar, la Corte reconoció que la sentencia C-179 de 1994 no configura cosa juzgada en materia de suspensión provisional de decretos legislativos si la nueva norma sometida al escrutinio constitucional tiene un alcance regulatorio distinto al de las que fueron declaradas inexecutable en dicha providencia. El Tribunal descartó la identidad de objeto porque no se presentaba coincidencia material entre las proposiciones normativas declaradas inexecutable en la mencionada sentencia y aquella identificada por los demandantes y posiblemente omitida por el legislador, ya que esta última no se refería únicamente a decretos legislativos, sino a cualquier norma sometida a control abstracto de constitucionalidad. Además, mientras las normas examinadas en la citada sentencia C-179 de 1994 expresamente autorizaban a la Corte para suspender provisionalmente decretos legislativos manifiestamente contrarios a la Constitución, la norma acusada de inconstitucionalidad por omisión legislativa no hacía tal autorización explícita, sino que guardaba silencio al respecto.

106. En segundo lugar, en la mencionada sentencia la Corte sostuvo que la cosa juzgada derivada de la sentencia C-179 de 1994 no impedía la posibilidad de que una norma posterior, legal o constitucional, confiriera a la Corte la facultad de suspender provisionalmente normas sometidas al control abstracto de constitucionalidad. Esto, luego de examinar la necesidad, conveniencia, riesgos y beneficios que traería dicha potestad.

107. Esa norma posterior que se vislumbró en la sentencia C-352 de 2017 ya existe en el ordenamiento. Si bien no provino de una norma positiva expedida por el Constituyente o por el legislador, sí fue identificada y desarrollada por esta Corporación en el auto 272 de 2023, proferido en ejercicio de sus funciones como máximo intérprete de la Constitución, y con fundamento en el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4 del Texto Superior. Así, no hay duda de que la Corte actualmente cuenta con la facultad excepcional para suspender provisionalmente normas sometidas al control abstracto de constitucionalidad, bajo unas estrictas condiciones de procedencia.

108. Cabe preguntarse, entonces, si esa potestad resulta aplicable a los decretos legislativos que desarrollan el estado de excepción, teniendo en cuenta que la sentencia C-179 de 1994 declaró la inexecutable de una potestad semejante, y que el auto 272 de 2023 determinó que el cambio jurisprudencial allí incorporado no desconocía la cosa juzgada derivada de dicha sentencia.

109. Una primera aproximación a este interrogante se encuentra contenida en la sentencia C-463 de 2023, en la que se revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1276 del mismo año, expedido en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira. En los antecedentes de la sentencia se dejó constancia de que la Corte consideró improcedente una solicitud ciudadana que pretendía la suspensión provisional del decreto en cuestión con fundamento en el auto 272 de 2023, ya que dicha providencia “exceptuó, expresamente, de la medida excepcional de suspensión provisional a los decretos legislativos emitidos al amparo de un estado de emergencia”. La sentencia llegó a esta conclusión tras

considerar que el auto 272 de 2023, en cuanto a la inconstitucionalidad de las normas que permitían la suspensión provisional de tales decretos, respetó lo resuelto en la sentencia C-179 de 1994.

110. En esta oportunidad, la Corte considera necesario rectificar lo señalado en la sentencia C-463 de 2023, porque no refleja el verdadero alcance de la cosa juzgada de la sentencia C-179 de 1994. Por una parte, en la **sección 4.2.b** del presente auto ya se demostró cómo la medida de suspensión provisional que dicha sentencia declaró inexecutable no versó sobre los decretos declaratorios del estado de excepción, sino únicamente respecto de aquéllos que lo desarrollan. Por otra parte, una revisión más detallada de la medida analizada en la sentencia C-179 de 1994, así como de la regla excepcional de suspensión provisional desarrollada por el auto 272 de 2023, evidencia que, sin lugar a equívocos, se trata de dos proposiciones que tienen un contenido normativo significativamente distinto.

111. En efecto, a partir de la comparación que se realiza a continuación, la Corte también encuentra que la sentencia C-179 de 1994 tampoco constituye cosa juzgada que impida aplicar el auto 272 de 2023, para suspender los decretos de desarrollo que se expidan al amparo y con fundamento en la declaratoria de un estado de excepción, ya que no hay identidad de objeto entre la medida que la Corte declaró inexecutable y la que se encuentra actualmente vigente:

Criterio	PLEEE	Auto 272 de 2023
Medida	Suspensión provisional de los efectos de la norma objeto de control mientras se adopta la decisión definitiva sobre su constitucionalidad.	
Objeto	Decretos de desarrollo expedidos durante el estado de excepción.	Normas objeto del control abstracto de constitucionalidad.
Legitimación para solicitar la medida	La medida podía ser decretada por la Corte “aún de oficio”. Esta redacción sugería que también se podía decretar a solicitud de algún interviniente, pero no se precisaba por parte de quién o quiénes, ni en qué condiciones.	La suspensión procede únicamente a solicitud de cualquier magistrado de la Sala Plena. El demandante puede proponerle a cualquier magistrado que solicite a la Sala Plena la suspensión, pero no puede hacerlo directamente.
Competencia para adoptar la medida	Corte Constitucional – Sala Plena	
Oportunidad	La medida se podía adoptar dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que la Corte asume el conocimiento de la revisión del decreto.	No existe una restricción temporal para la aplicación de la medida.

Requisitos de procedencia	Procedía cuando la norma objeto de control contenía una manifiesta violación de la Constitución.	Procede de manera excepcional y está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos estrictos: (i) Se debe determinar la ineficacia de otras opciones menos lesivas para la presunción de constitucionalidad de la norma objeto de control, como la adopción de un fallo con efectos retroactivos. (ii) Se debe demostrar que la suspensión es imperativa para la protección de bienes constitucionalmente valiosos y no afecta de manera desproporcionada algún contenido de la Carta Política. (iii) La medida procede única y exclusivamente respecto de normas que son, <i>prima facie</i>, abierta o manifiestamente inconstitucionales, porque (a) vulneran derechos fundamentales, (b) violan claros mandatos constitucionales o (c) establecen regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas. (iv) La norma objeto de suspensión tiene la potencialidad de producir un efecto irremediable o de eludir el control de constitucionalidad. (v) La suspensión supera un juicio estricto de proporcionalidad en el que se acredita que (a) es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso y (b) los beneficios que reporta son mayores que las limitaciones que impone al principio democrático. (vi) La suspensión debe contar con un soporte decisional análogo al exigido respecto de la decisión de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. Por lo tanto, debe ser adoptada con el voto favorable de la mayoría de los magistrados y magistradas de la Corte.
---------------------------	--	--

112. Como se puede apreciar, ambas medidas tienen en común la autoridad competente para adoptarlas (la Sala Plena de la Corte Constitucional) y el efecto que generan (suspensión de los efectos de la norma objeto de la medida). Sin embargo, presentan significativas diferencias en cuanto a las normas susceptibles de ser afectadas por tales medidas, la legitimación para solicitarlas, la oportunidad para imponerlas y, en especial, las condiciones para su procedencia. Mientras que, para la suspensión provisional regulada en el PLEEE, bastaba con que el decreto de desarrollo del estado de excepción contuviese una “manifiesta violación de la Constitución”, la medida prevista en el auto 272 de 2023 establece unos requisitos adicionales para garantizar su carácter excepcional y restrictivo, a saber: la ineficacia de alternativas menos lesivas; la imperativa necesidad de proteger bienes constitucionales valiosos sin afectar algún contenido de la Carta; la necesidad de evitar un efecto irremediable o la elusión del control de constitucionalidad; y la superación de un juicio de proporcionalidad estricto.

113. Además, a diferencia de la regulación contenida en el PLEEE, el auto 272 de 2023 definió con mayor precisión la noción de “abierta o manifiesta

inconstitucionalidad”, al indicar que tal característica se predica de normas que vulneran derechos fundamentales, desconocen claros mandatos de la Constitución o establecen regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas.

114. Tales diferencias evidencian que el contenido normativo de las normas del PLEEE que la Corte declaró inexecutable en la sentencia C-179 de 1994 es sustancialmente distinto al que se encuentra contenido en el auto 272 de 2023. Eso significa que, pese a que comparten ciertos rasgos, no existe identidad de objeto entre la suspensión provisional del PLEEE que fue declarada inexecutable por la Corte y la suspensión provisional excepcional y restrictiva que la Corte desarrolló en el auto 272 de 2023. Sin embargo, no solo esa diferenciación del alcance específico de la facultad permite concluir la variación del objeto de control.

115. La facultad de suspensión provisional admitida en el auto 272 de 2023 se inscribe, además, en una específica comprensión del control de constitucionalidad en general y del control a la excepción en particular. En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha evidenciado una especial preocupación por identificar instrumentos que hagan posible enfrentar prácticas de elusión constitucional. En esa dirección, por ejemplo, se encuentra (i) el reconocimiento excepcional de las competencias atípicas; (ii) la identificación de fórmulas de modulación temporal de las decisiones de inexecutable, previendo efectos (a) retroactivos, cuando se constatan graves y notorias violaciones de la Carta, o (b) prospectivos, cuando por razones de seguridad jurídica la regla establecida en la sentencia no debe ser aplicada directamente al caso; (iii) el control constitucional de normas de corta vigencia o derogadas; y (iv) el desarrollo de un escrutinio cada vez más detallado y preciso de los decretos dictados al amparo de estados de excepción.

116. La falta de identidad entre la medida de suspensión provisional declarada inexecutable en la sentencia C-179 de 1994 y aquella desarrollada por el auto 272 de 2023 es determinante para comprender el verdadero impacto que esa decisión de inexecutable tiene respecto de dicho auto. El hecho de que este último haya reconocido la cosa juzgada de la sentencia C-179 de 1994 no implica que los decretos de desarrollo del estado de excepción hayan quedado por fuera del ámbito de aplicación de la nueva regla de suspensión provisional, ya que se trata de una medida distinta a la que fue excluida del ordenamiento por la precitada sentencia. Lo que prohíbe la cosa juzgada era reproducir una norma declarada inexecutable, pero esto no fue lo que hizo el auto 272 de 2023. Esta providencia delimitó la misma figura, en su consideración abstracta, pero con otro alcance y condiciones, es decir, no reprodujo el contenido de la suspensión provisional contenida en el PLEEE, y, por lo tanto, dicha figura no es incompatible con la cosa juzgada de la sentencia C-179 de 1994.

117. Con fundamento en lo expuesto, esta Corporación precisa que lo resuelto en la sentencia C-179 de 1994 no impide, en lo absoluto, aplicar la medida de suspensión provisional del auto 272 de 2023, tanto a los decretos declarativos como a los decretos legislativos de desarrollo del estado de excepción.

5. Las condiciones de procedencia de la suspensión provisional establecidas en el auto 272 de 2023 y su aplicación en el caso del Decreto 1390 de 2025

118. En los términos del auto 272 de 2023, la Corte modificó explícita y parcialmente su jurisprudencia respecto de “la improcedencia general de adoptar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad”. Según precisó, esta regla “encuentra una excepción en aquellos casos en que se está ante una disposición *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucional y que produce efecto irremediable o lleva a eludir el control de constitucionalidad en los términos explicados en esta decisión”.

119. De conformidad con esta modificación del precedente constitucional, y “con fundamento en el principio de autorrestricción judicial y en el principio democrático”, el ejercicio de la atribución de decretar una medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control está sujeta a los siguientes requisitos estrictos: (i) debe ser excepcional; (ii) procede única y exclusivamente respecto de disposiciones *prima facie*, abierta o manifiestamente inconstitucionales; (iii) siempre y cuando puedan producir un efecto irremediable o su adopción dé lugar a una elusión del control constitucional; (iv) las razones para la suspensión, además, deben superar un juicio estricto de proporcionalidad; y (v) procede únicamente a solicitud de alguna de las magistradas o magistrados de la Corte y debe contar con el voto favorable de la mayoría estatutaria para adoptar una decisión de fondo.

120. En el presente caso, la medida de suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025 fue solicitada por el magistrado Carlos Camargo Assis, en su condición de magistrado ponente en el expediente de la referencia y decidida por la Sala plena, cumpliéndose así la condición fijada en ese sentido en el auto 272 de 2023. A continuación, se evalúan las otras condiciones previstas en esta providencia, para lo cual, de manera preliminar, en cada apartado se caracterizará su alcance, teniendo en cuenta las especiales particularidades del decreto que declara un estado de emergencia económica, social o ecológica.

5.1. El Decreto 1390 de 2025 es *prima facie*, abierta o manifiestamente inconstitucional

121. En este apartado la Corte expondrá en qué consisten los parámetros fijados por el auto 272 de 2023 para evaluar si una norma es, *prima facie*, abierta o manifiestamente inconstitucional. A partir de esa descripción, la Corporación evaluará si el Decreto 1390 de 2025 se encuentra o no en esa condición.

a) Criterios de evaluación del carácter *prima facie*, abierta o manifiestamente inconstitucional del decreto que declara un estado de emergencia económica, social o ecológica

122. Según el auto 272 de 2023, la suspensión provisional de los efectos exige “[a]creditar que las disposiciones son *-prima facie-* abierta o manifiestamente inconstitucionales”. De acuerdo con esa providencia la afectación de la Carta debe asociarse a (i) la vulneración de derechos fundamentales, (ii) la violación de claros mandatos constitucionales, o (iii) una falta manifiesta de razonabilidad o de proporcionalidad de la regulación.

123. La declaratoria de un estado de emergencia “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”. El examen de

los decretos que declaran un estado de emergencia supone la valoración de requisitos formales y materiales. Los primeros se encuentran relacionados, entre otras cosas, con la debida suscripción del decreto, así como con la existencia de una motivación mínima. Los segundos corresponden a exigencias sustantivas orientadas a limitar la discrecionalidad del presidente de la República para apreciar los supuestos que habilitan la declaratoria y, con ello, asegurar que la misma se reserve a situaciones de excepción. Tales requisitos suponen:

“(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 en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; y, finalmente, (iii) que no puedan ser conjurados con los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico”.

124. A partir de la sentencia C-135 de 2009, esta Corte ha reiterado que el control material de los decretos que declaran el estado de emergencia se orienta a verificar el cumplimiento de los presupuestos materiales: (i) fáctico, (ii) valorativo y (iii) de suficiencia, de una manera estricta e integral, dada la trascendencia y repercusiones constitucionales de una declaratoria de esta naturaleza.

125. En atención al estándar fijado por el auto 272 de 2023 y a la especificidad del control constitucional respecto del decreto que ahora se analiza, es necesario precisar la valoración que le corresponde realizar a la Corte, para definir si procede la suspensión provisional, teniendo en cuenta la naturaleza y las condiciones constitucionales de validez de este tipo de normas.

126. En esa dirección la “ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores” debe valorarse a partir de un análisis *prima facie* de aquellos requerimientos constitucionales que no otorgan una amplia discrecionalidad a favor del presidente de la República.

127. Así las cosas, para definir la suspensión provisional de los efectos de un decreto declaratorio del estado de emergencia económica, social o ecológica, la Corte considera que, *en principio*, podrá evaluarse, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, (i) si del texto del decreto y de sus soportes no se desprende, **a primera vista**, el cumplimiento de las exigencias formales básicas requeridas para su expedición. Igualmente deberá establecer (ii) si a partir de las consideraciones del decreto o de los anexos que lo acompañan, **surgen serias dudas** sobre (a) la correspondencia de los hechos invocados con el estado de excepción declarado y (b) el carácter sobreviniente o extraordinario de los hechos en los que se fundamenta su declaratoria.

128. El estándar así establecido tiene, entonces, tres consecuencias. *Primera*: el objeto de examen corresponde, en principio, a los elementos en los cuales la discrecionalidad del presidente de la República resulta especialmente limitada. *Segunda*: se trata de un juicio preliminar, que no implica un estudio de fondo ni definitivo sobre ningún presupuesto de los estados de emergencia, debido a que los elementos para emprender el examen están conformados por el decreto que declara el estado de emergencia y los anexos remitidos a la Corte, sin tener en cuenta pruebas adicionales requeridas por esta corporación. *Tercera*: en aquellos casos en los que puedan identificarse desacuerdos razonables sobre la acreditación o no de los referidos presupuestos, ello deberá ser

resuelto definitivamente en la sentencia, sin que proceda la suspensión.

129. En este sentido, cuando la Corte constate la ocurrencia de alguna de las hipótesis enunciadas, podrá afirmarse, al menos *prima facie*, la manifiesta inconstitucionalidad del decreto, debido a su discordancia con los artículos 1, 3, 113, 150 y 215 de la Constitución.

130. A partir de este estándar mínimo, que asegura la protección del Estado de Derecho, la separación de poderes y el principio democrático –ejes de la Carta Política–, la Corte valorará si las circunstancias a partir de las cuales el presidente de la República fundamentó la declaratoria del estado de emergencia económica y social en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 1390 de 2025, se satisface.

b) El Decreto 1390 de 2025 es *prima facie*, abierta o manifiestamente inconstitucional, debido a que de las consideraciones del decreto y de los anexos remitidos por el Gobierno surgen serias dudas sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 215 de la Constitución

131. La Corte encuentra que, a partir de la información disponible en el expediente, existen serias dudas sobre el carácter extraordinario y sobreviniente de los hechos invocados en el Decreto 1390 de 2025. Igualmente, uno de tales hechos no encuadra en el supuesto de excepción regulado por el artículo 215 de la Constitución.

132. Un primer grupo de consideraciones se asientan en la invocación de tres hechos (**tercero, séptimo y octavo**) que se encuentran estrechamente relacionados. Ellos se refieren, con diferentes énfasis, a la existencia de dificultades fiscales excepcionales derivadas de la no aprobación de la ley de financiamiento por parte del Congreso de la República.

133. Según el Decreto 1390 de 2025, la declaratoria del estado de excepción se sustenta principalmente en la “coyuntura fiscal excepcional agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente”. Con base en ello, indica que el Gobierno nacional presentó a consideración del Congreso de la República proyectos de ley que atendían a las necesidades de la Nación y al Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2025 y, sin embargo, dicha corporación los rechazó. De acuerdo con sus motivaciones, dos proyectos de financiamiento que el Gobierno nacional habían propuesto al Congreso fueron archivados, “mientras que las obligaciones son exigibles de manera inmediata”.

134. Para la Sala, no existe evidencia alguna que permita calificar como sobreviniente o extraordinaria la no aprobación (archivo) 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). En efecto, no se ha presentado ningún argumento que permita afirmar que la actuación del Congreso, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, constituya un hecho sobreviniente o extraordinarios. La democracia representativa en el contexto de un sistema presidencialista reconoce la posibilidad de que las iniciativas gubernamentales de gasto y financiación no sean aprobadas en esa instancia de decisión. Se trata de las vicisitudes propias de una forma de gobierno como la establecida en la Constitución de 1991.

135. El decreto también invoca que la agudización de la crisis proviene de las restricciones para asumir nueva deuda: (i) la Regla Fiscal prevista en la Ley 1437 de 2011, que fija un límite y un ancla de endeudamiento ligados al Producto Interno Bruto (PIB) y establece unas restricciones asociadas al balance primario para lograr la sostenibilidad fiscal; (ii) la exigencia de cláusulas contractuales restrictivas adicionales con respecto al endeudamiento, propiciadas por las medidas unilaterales del gobierno de los Estados Unidos de América; y (iii) el techo presupuestal para el endeudamiento público establecido en la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal 2026, que tuvo en cuenta \$16,3 billones de ingresos corrientes que se encontraban previstos en el proyecto de ley de financiamiento (**hecho séptimo**).

136. Ni en las motivaciones del decreto ni en los anexos aportados puede encontrarse evidencia que muestre que las condiciones que limitan los niveles de endeudamiento para garantizar la regla fiscal sean situaciones sobrevinientes, pues se encuentran previstas en el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021. Lo propio cabe señalar respecto de la volatilidad de las condiciones crediticias debido a coyunturas económicas y políticas, en tanto no existe elemento de juicio alguno que sugiera que ello sea inesperado para el Estado, si se tiene en cuenta no solo el contexto en el que tiene lugar la financiación internacional, sino también la existencia de un andamiaje institucional en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, justamente para evaluar el riesgo y diseñar políticas para su adecuado manejo.

137. Igualmente, no se encuentra evidencia que sugiera que el techo de endeudamiento fijado en la Ley 2559 de 2025, que decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para el año 2026, constituya, *prima facie*, un hecho sobreviniente. Ello es así si se considera que la iniciativa había sido aprobada por el Congreso de la República desde el 16 de octubre anterior y se trataba de un proyecto de ley que es de iniciativa gubernamental, y en cuya elaboración y trámite participa activamente el Gobierno nacional.

138. Según señala el Decreto 1390, la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento compromete la sostenibilidad fiscal y, además, incrementa el déficit fiscal y las necesidades de endeudamiento. Advierte, además, que, si se acude a la deuda interna para solventar tales necesidades, ello podría generar un aumento de la tasa de interés real, elevando el costo del capital para el sector privado y generando un efecto de desplazamiento sobre la inversión privada en perjuicio de la sostenibilidad fiscal. Destaca, igualmente, que los déficits primarios generan un aumento sostenido de la razón deuda/PIB, lo que, a su vez, eleva futuras necesidades de financiamiento, disminuye el crecimiento económico, incrementa la vulnerabilidad fiscal y reduce el margen de maniobra de la política económica (**hecho octavo**).

139. Para la Sala no existe tampoco evidencia de ninguna naturaleza, a partir del contenido del decreto y de los anexos aportados, que sugiera que las circunstancias alegadas sean sobrevinientes o extraordinarias. Si, como se vio al examinar el hecho tercero, el archivo de la iniciativa legislativa de financiamiento no es un hecho de tal naturaleza, tampoco lo son, al menos en principio, los posibles efectos que podrían derivarse de dicha situación.

140. Otro grupo de consideraciones del Decreto 1390 de 2025 invocan como hechos sobrevinientes la existencia de obligaciones a cuya financiación se

encuentra obligado el Estado (**hechos primero, cuarto, quinto y sexto**). Para la Sala, la lectura del decreto y de los anexos remitidos suscitan serias dudas sobre la posibilidad de calificar como circunstancia sobrevenida el surgimiento o incremento de tales obligaciones. Además, respecto de una de las circunstancias invocadas por ese decreto (**hecho segundo**) no existe evidencia que permita encuadrarlo en el supuesto del estado de emergencia.

141. El decreto indica, como uno de los hechos justificantes de la declaratoria de emergencia la equiparación de la prima pura de la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado (UPC-S) al 95% de la prima pura de la unidad de pago por capitación del régimen contributivo (UPC-C), en cumplimiento de varias decisiones de la Corte Constitucional, lo que implicaría necesidades adicionales de financiamiento del orden de 3,3 billones de pesos (**hecho primero**).

142. No es posible derivar del decreto ni de los anexos remitidos por el Gobierno que esta circunstancia pueda considerarse sobrevenida. Tres razones justifican esta conclusión. La primera, que la obligación de equiparar la UPC-S al 95% de la UPC-C hace parte de una medida adoptada para remediar una situación de carácter crónico o estructural declarada por la Corte Constitucional en la sentencia T-760 de 2008. Es decir, se trata de un deber normativo de larga data, con un desarrollo legal y jurisprudencial orientado a garantizar su cumplimiento desde el año 2008. Este deber –el de equiparar la UPC de ambos regímenes– halló eco en la Ley 1438 de 2011, en la que se incluyeron disposiciones para establecer la unificación del plan de beneficios para todos los residentes en un marco de sostenibilidad financiera, como, más adelante, se precisó por la Sala de Seguimiento a dicha sentencia, en los autos 261 y 262 de 2012.

143. La segunda razón sugiere que la presunta causa de la crisis no es una circunstancia *prima facie* inesperada, ya que, si bien mediante los autos 261 y 262 de 2012 la Corte Constitucional ordenó “la igualación de la UPC de los regímenes contributivos y subsidiado, hasta tanto no sean allegados los estudios que soporten la distinción advertida en esta providencia y sea valorada su razonabilidad constitucional por la Corte”, esa meta del 95% en la equiparación –como lo refiere el auto 411 de 2016– provino del propio Gobierno. Es decir, el deber surgió de una acción de la autoridad obligada.

144. Finalmente, la situación de incumplimiento del componente de suficiencia de la UPC y la equiparación de la UPC-S al 95% de la UPC-C, que hace parte de las causas que dieron lugar a la crisis estructural del Sistema de Seguridad Social en Salud declarada en la sentencia T-760 de 2008, es una situación que ha persistido desde ese año, cuyo alcance y contenido fue desarrollado en el año 2012. La necesidad de equiparación no surgió, entonces, en los recientes autos de seguimiento expedidos por la Corte Constitucional, en particular, los autos 007 y 2049 de 2025, a los que hizo referencia el presidente de la República, sino que corresponde a una situación advertida desde dicha providencia.

145. El Decreto 1390 advierte, además, que la declaratoria del estado de emergencia encuentra fundamento en los “[d]esastres naturales causados por la actual ola invernal”. En concreto alude a (i) la declaratoria de la situación de desastre nacional efectuada mediante el Decreto 1372 del 13 de noviembre de 2024 y (ii) la “actual ola invernal” y el terremoto de Paratebuena, en el departamento de Cundinamarca. Sobre la primera, afirmó que el déficit fiscal

y la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento para la vigencia fiscal 2025 por 12 billones de pesos, impidieron asignar los recursos económicos solicitados para atender la situación de desastre. Sobre los segundos, indicó que, para atender tales fenómenos naturales, era necesario asignar “\$0,5 billones” a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres **(hecho cuarto)**.

146. Ni la motivación del decreto ni los anexos aportados por el Gobierno nacional permiten identificar evidencia alguna acerca de que las circunstancias alegadas sean sobrevinientes. En efecto, la variabilidad climática que dio lugar a la declaratoria de la situación de desastre nacional era un fenómeno natural que, según se desprende de las fuentes invocadas en el decreto, fue identificado y valorado por el propio presidente de la República un año antes de la expedición del decreto bajo examen. De hecho, la situación de desastre nacional declarada en el Decreto 1372 de 2024 fue prorrogada por doce meses más, mediante el Decreto 1193 de 2025, debido a que “persist[ían] en las condiciones que originaron la declaratoria de desastres realizada por medio del Decreto número 1372 de 13 de noviembre de 2024”.

147. Es importante destacar que las medidas adoptadas en el marco de esa declaratoria incluían garantizar que “en todo momento el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales en sus esfuerzos encaminados a realizar las actividades contempladas en la fase de respuesta y las actividades contempladas en el Plan de Acción Específico para la Recuperación de las zonas afectadas”. Conforme a ello, la necesidad de proveer recursos para responder a la situación de desastre era un asunto previsto y claramente identificado por el Gobierno nacional.

148. En similar sentido, de lo dispuesto en el decreto se desprende que el terremoto que tuvo como epicentro el municipio de Paratebueno, Cundinamarca, no sobrevino para la época en la que se declaró el estado de emergencia. Debe afirmarse, en adición a lo expuesto, que el proyecto de ley de financiamiento mediante el cual se pretendía la obtención de recursos para la mitigación y adaptación de los riesgos climáticos fue archivado el 10 de diciembre de 2024, es decir, un año antes de la declaratoria de emergencia económica y social. De manera que, al menos en principio, no existen elementos que permitan calificar tal circunstancia como imprevisible, repentina o inesperada.

149. Al referirse a la existencia de las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago, el Gobierno nacional afirmó que “se han emitido múltiples sentencias judiciales contra entidades integrantes del Presupuesto General de la Nación, las cuales están pendientes de pago, y que fueron proferidas con el objeto de restablecer derechos de personas afectadas por la violencia (población civil y militares), por desastres de origen natural, salud, protección de minorías étnicas, entre otros, cuyo monto asciende a \$9.9 billones”. Destacó, además, que “la atención de las obligaciones derivadas del 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” **(hecho quinto)**.

150. Una vez más, la Corte encuentra que actualmente existen dudas

significativas sobre que la situación alegada constituya un hecho sobreviniente. En efecto no se presenta ninguna razón que sugiera que las obligaciones adquiridas sean el resultado de eventos repentinos o inesperados. De hecho, las consideraciones del decreto sugieren, que se trata de obligaciones adquiridas anteriormente cuyo pago debe planearse dentro del rubro de deuda pública en el presupuesto general de la Nación. En efecto, existen disposiciones legales y reglamentarias que obligan a las entidades públicas a incluir en sus proyectos de presupuesto apropiaciones para ello. Incluso, en lo que parece ser un reconocimiento sobre el carácter no sobreviniente del hecho invocado, el propio decreto afirma que “el monto de las condenas viene impactando fiscalmente y de manera sostenida el Presupuesto General de la Nación”.

151. El Decreto 1390 de 2025 invoca además la existencia de obligaciones de origen legal y contractual pendientes de pago. Indica que “para la vigencia del 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”. Además, de acuerdo con el decreto analizado, según un informe de septiembre de 2025 del Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales y Liquidador de Cuentas, si se acumula el saldo de subsidios de energía para 2025 y 2026, “entre el 39,1% y el 40,7% de la demanda del país [podría verse] afectada”, lo cual “representa un riesgo financiero de alto impacto para el Mercado”. Precisa también que para la región caribe no atender la situación generaría cancelación de contratos, alzas tarifarias, mayor deuda, deterioro de la red, más pérdidas, menor recaudo y una crisis social que afectaría a 1,38 millones de usuarios del servicio público de energía. Finalmente, en materia de víctimas, señala que se requiere de inmediato una asignación de \$1,6 billones de pesos destinada a indemnizaciones administrativas a las familias víctimas de desplazamiento forzado, el Fondo para la Reparación de las Víctimas y otros gastos de inversión estatal (**hecho sexto**).

152. Para la Corte, no existe evidencia mínima que permita calificar como sobreviniente la existencia o exigibilidad de obligaciones en mora y las vigencias futuras destinadas al pago de subsidios de los servicios de energía y gas, así como aquellas relativas a la atención de víctimas y a los gastos de inversión social. De una parte, el decreto se refiere a obligaciones contractuales y a obligaciones constitucionales y legales preexistentes y dispuestas en el ordenamiento jurídico que, por lo tanto, pueden considerarse previsibles. En particular, el pago de los subsidios a los que alude el Gobierno nacional tiene sustento en lo señalado en el artículo 368 del Texto Superior. También se deriva de lo dispuesto en las Leyes 142 y 143 de 1994, que regulan un esquema de subsidios para los estratos 1 a 3, fundado en los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, financiado con aportes de usuarios de mayores ingresos y no residenciales, y cuyo faltante debe ser asumido por el Gobierno nacional.

153. En igual dirección a lo indicado no existe evidencia que muestre en qué sentido las obligaciones de reparación a las víctimas del conflicto armado son hechos sobrevinientes a pesar de que su fundamento se encuentra en la Ley 975 de 2005, que creó el denominado Fondo para la Reparación de las víctimas; y en la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, que integró dicho fondo al sistema de reparación integral y que regula la indemnización por vía administrativa.

154. Y a similar conclusión se arriba frente a las obligaciones relacionadas con los subsidios de energía y gas. No existe elemento de juicio alguno que muestre que el déficit alegado sea repentino o inesperado. Por el contrario, según los anexos remitidos por el Gobierno se remonta a la vigencia del 2024, de forma que el Ministerio de Minas y Energía solicitó una apropiación de recursos adicionales el 9 de julio de 2025. Así, de acuerdo con ese ministerio, en el 2024, se produjo un hueco presupuestal de cerca de \$2,1 billones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: \$1,6 billones para energía y \$541 mil millones para gas. Por causa de esa situación, a juicio de dicho ministerio, los recursos asignados para la vigencia del 2025, los cuales ascendieron a \$3,9 billones, solo alcanzaron para cubrir el primer trimestre de ese año.

155. Finalmente, en el Decreto 1390 de 2025, el Gobierno sostuvo (i) que la violencia durante el año 2025 ha escalado en determinadas zonas del país (Cauca, el Cesar y Norte de Santander); (ii) que ese recrudecimiento del conflicto ha traído, como consecuencia, que las víctimas hayan aumentado en potencia; (iii) que para hacer frente a este escenario de violencia inusitado, la Fuerza Pública necesita contar con nuevas tecnologías, al tiempo que la Unidad Nacional de Protección requiere contar con mayor capacidad para proteger a los candidatos a las próximas elecciones; y (iv) que, para lograr estos propósitos, se requiere de una importante inyección de recursos con los que, en la actualidad, no se cuenta (**hecho segundo**).

156. Según lo prevé el artículo 215 de la Constitución, el estado de emergencia económica solo puede declararse cuando se fundamenta en hechos distintos a aquellos que pueden servir de causa para la declaratoria de un estado de guerra o uno de conmoción interior. A su vez, de conformidad con el artículo 213 de la Carta, el *estado de conmoción interior* se declara cuando se presenta una grave turbación del orden público, a la que no se puede hacer frente con las herramientas ordinarias de que dispone el Estado.

157. En este caso, el decreto no permite identificar razón alguna encaminada a descartar si, en atención a la necesidad de atender con urgencia una situación de orden público, lo que procedía era la declaración del estado de conmoción interior y no el de emergencia económica. Si bien el objetivo inmediato consistía en contar con recursos para financiar nuevas tecnologías que serán usadas por las Fuerzas Militares, o para fortalecer a la UNP, no existe explicación o valoración alguna encaminada a justificar las razones para expedir el decreto 1390 de 2025, invocando lo establecido en el artículo 215 de la Constitución.

158. En síntesis, para la sala Plena existen serias dudas acerca de que los hechos invocados como fundamento del estado de emergencia declarado en el Decreto 1390 de 2025 puedan considerarse sobrevinientes y extraordinarios. La motivación del decreto, a partir de un examen inicial y conexo en sus manifestaciones, no apunta en esa dirección, ni ofrece elemento alguno que permita concluir lo contrario. A lo dicho, se suma que al menos uno de estos hechos –segundo– no se enmarca en ninguno de los supuestos constitucionales para declarar un estado de emergencia económica, social o ecológica.

159. Esta constatación preliminar permite entonces concluir que, según el estándar fijado en el auto 272 de 2023, el decreto declaratorio es, al menos *prima facie*, manifiestamente inconstitucional. La declaración de emergencia, en las condiciones indicadas, supone que el presidente de la República habría

asumido funciones legislativas de excepción de forma contraria a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución. Tal resultado tiene consecuencias directas en la preservación del Estado de Derecho, el principio democrático y la separación de poderes.

5.2. El Decreto 1390 de 2025 produce un efecto constitucional irremediable

a) Criterios de evaluación del efecto irremediable o la elusión del control de constitucionalidad del decreto que declara el estado de emergencia económica o social

160. En el auto 272 de 2023, al referirse a la exigencia de establecer el efecto irremediable o la elusión del control de constitucionalidad, la Corte señaló que la suspensión provisional debe comprenderse como una medida excepcional, “que se aplica como última opción para la defensa de la guarda de la integridad y la supremacía constitucional y en escenarios en los que, ante la inexistencia de una medida de ese carácter, indudablemente se generaría un caso de elusión del control de constitucionalidad y la correlativa inmunidad a ese control”.

161. De acuerdo con ello, el auto señaló que los efectos de una ley manifiestamente contraria a la Constitución resultan problemáticos y afectan la supremacía constitucional, particularmente porque “(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] 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), [iii] 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”.

162. Es importante precisar que, en el caso del decreto declaratorio del estado de excepción, la evaluación de esta exigencia debe considerar la especial naturaleza de esa norma, así como su función de conferir al presidente de la República poderes para expedir legislación de excepción. En estos casos no es suficiente con preguntarse si en la sentencia con la que concluye el proceso, la Corte puede adoptar una decisión con efectos retroactivos con la capacidad de eliminar cualquier consecuencia o impacto del decreto declaratorio.

163. Ello no puede ser así por dos razones. De una parte, la Corte no puede juzgar el carácter más o menos irremediable del efecto de este decreto, en función de las medidas legislativas de desarrollo expedidas a su amparo dado que, aunque relacionados, su escrutinio debe realizarse de forma relativamente independiente. De otra, y esto es central, el control del decreto declaratorio tiene por objeto juzgar el impacto de dicha norma en elementos centrales del modelo constitucional, vinculados con el Estado de Derecho, la democracia y la separación de poderes. De esta forma, las consecuencias irremediables que en el ordenamiento constitucional tiene la expedición de un decreto declaratorio exige tomar nota de las réplicas que el ejercicio del poder presidencial de excepción tiene en aquello que es central para la Constitución.

164. En el caso de los decretos declaratorios de estados de excepción, los efectos pueden ser irreversibles o irremediables cuando se adoptan medidas

que cercenan ejes de la Constitución Política, como lo son (i) el principio de separación de las ramas del poder público (arts. 113 y 215) y (ii) el principio democrático (arts. 3 y 150). Declarar un estado de emergencia económica y social que desplaza de forma deliberada, al menos *prima facie*, el ejercicio de las competencias constitucionales de otros órganos, con el fin de enfrentar situaciones no sobrevinientes, genera un efecto grave e irremediable para la confianza pública, el sometimiento de los ciudadanos a la ley formal y, adicionalmente, pone en riesgo la institucionalidad constitucional.

165. En esta línea, la Corte ha señalado que una situación grave de déficit fiscal puede ser un problema estructural que no debe ser atendido por las vías excepcionales. Precisamente, en la sentencia C-122 de 1997, en la cual la Corte revisó el Decreto 080 del 13 de enero de 1997, “Por el cual se declara el estado de emergencia económica y social”, la Sala Plena llamó la atención sobre el uso de dicho estado en situaciones en las que se invocan situaciones presupuestales graves. En esa oportunidad, el Gobierno nacional invocó hechos como la desaceleración de la economía, la insuficiencia del recaudo tributario, la sostenida y creciente revaluación del peso frente al dólar, y con ello señaló que existían circunstancias de deterioro de la situación fiscal, cambiaria y de empleo que agravaban de forma ostensible la perturbación del orden económico y social.

166. La Sala Plena resolvió declarar la inconstitucionalidad de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica y social. Para llegar a esta conclusión, la Corte resaltó que la invocación de problemas estructurales no puede ser suficiente para interrumpir los mecanismos democráticos:

“La abundancia y gravedad de los problemas estructurales que gravitan sobre la sociedad colombiana es tal que, con razón, se ha denominado la actual situación, que es la misma del pasado reciente, “anormalidad-normal”. No obstante, esa calificación, la mera invocación de un problema estructural, no autoriza la declaración de un estado de excepción, ni que el país entre a ser gobernado de manera ininterrumpida a través de decretos legislativos. Este sería el fin de la democracia. En esta hora, por el contrario, el sentido de la democracia no es otro distinto que el de resolver en su seno los problemas que de tiempo atrás agobian al país y que, por diversos motivos, han adquirido el signo de crónicos y estructurales, no porque lo sean de manera irredimible, sino por falta de una voluntad y una solidaridad mínima para emprender decididamente la senda que lleve a ponerles término”.

167. Con esta afirmación la Sala Plena reiteró “la doctrina que prohíbe la utilización expansiva de los poderes excepcionales de la emergencia para resolver problemas crónicos o estructurales”.

168. El carácter grave e irremediable del efecto debe analizarse, en síntesis, valorando si existen razones para considerar que el presidente de la República declaró el estado de excepción a pesar de no existir, al menos *prima facie*, evidencia clara sobre el cumplimiento de los presupuestos para activar esa competencia. Si es esto lo que ocurre, es posible afirmar el impacto lesivo sobre los ejes constitucionales mencionados y en el funcionamiento del sistema democrático, fundado en el respeto a la Constitución y en la separación de las funciones de las Ramas del poder. Precisamente, la Corte ha señalado que “[l]a mera consideración de un hecho como extraordinario, desconociendo el entramado institucional que puede de manera directa y expedita contribuir sustancialmente a resolver la situación de crisis, revela una estrategia de expansión del poder que no se compadece con el principio

democrático”.

b) El Decreto 1390 de 2025 produce efectos irremediables en el principio democrático y la separación de poderes

169. Identificada la *prima facie* manifiesta inconstitucionalidad del Decreto 1390, en los términos de la **sección 5.1.1**, la declaratoria también genera efectos irremediables. Para la Corte, es necesario evidenciar cuáles son los efectos notoriamente adversos e irreversibles que produce el Decreto 1390 de 2025 sobre el sistema constitucional (art. 215 del Texto Superior y Ley estatutaria 137 de 1994). El principio de separación de poderes es una garantía del Estado Social de Derecho y de la existencia de una democracia, conceptos en los que se reconoce la representación y participación indirecta del pueblo en la discusión y aprobación del presupuesto y las medidas tributarias que se requieran para su sostenibilidad.

170. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el principio de separación de las ramas del poder público (artículo 113) es un eje de la Constitución Política. Este principio asegura que no existe un poder concentrado que se torne arbitrario, de allí que la división del ejercicio del poder sea una garantía para los ciudadanos. En palabras de la Corte:

“la existencia de un poder limitado opera como garantía para el funcionamiento de la democracia y el sistema republicano de Gobierno, el cual parte de la base del equilibrio entre los poderes del Estado, el reconocimiento de ámbitos de ejercicio independiente y autónomo de las funciones otorgadas por el orden jurídico, y la subordinación de la actuación de los servidores públicos y los particulares a las reglas jurídicas producidas, de manera prevalente, a partir de canales deliberativos y representativos de la voluntad de los ciudadanos. La división y limitación del poder, así vistos, operan igualmente como instrumento para la protección de los derechos”.

171. En ese sentido, la Corte ha concluido que el principio de separación de poderes tiene dos contenidos: (i) uno estático, “basado en la delimitación precisa de las competencias y facultades, aunado al reconocimiento de autonomía e independencia para las ramas del poder”; y (ii) otro dinámico, “que reconoce la necesidad de articular las funciones entre dichas ramas, con el fin de lograr el cumplimiento adecuado de los fines esenciales del Estado, así como impedir los excesos en el ejercicio de las competencias a partir de un modelo institucionalizado de mutuos controles”. Lo anterior también se traduce en la esencialidad de los órganos constitucionales y su incidencia en la organización política que diseñó el Constituyente. Es decir, cada órgano e institución tiene prevista una función a través de la cual ejerce el poder público, lo que implica una *especialización funcional* que debe respetar los lineamientos constitucionales.

172. Ahora bien, lo cierto es que, en el marco de un estado de excepción, como un mecanismo contemplado por el mismo Constituyente, se alteran las competencias de tiempos de normalidad, debido a la necesidad de atender la situación excepcional. Sobre este escenario, como ya se ha indicado aquí, la Corte ha reconocido que en los estados de excepción se presenta un “rediseño transitorio del funcionamiento del Estado”, pues la situación de anormalidad le otorga mayores poderes al ejecutivo, y correlativamente, disminuye los conferidos al legislativo. Lo anterior inevitablemente impacta el principio de separación de poderes y el principio democrático. En todo caso, las medidas adoptadas no deben estar encaminadas a anular estos mandatos. Así, la Corte

ha señalado que:

“los estados de excepción no excepcionan la Constitución y no son, ni pueden ser un Estado de facto. Si bien la Carta Política le confiere al Presidente de la República poderes extraordinarios, éstos no revisten un grado absoluto, al encontrarse limitados por diversos tipos de controles que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios fundamentales que soportan el Estado de derecho”.

173. Por su parte, el principio democrático se manifiesta en todas las funciones del poder legislativo como representante del pueblo. La Corte ha afirmado que en el marco de aquellas funciones el concepto de lo democrático se ve reflejado en el principio mayoritario o de decisión por mayorías, de pluralismo político y de publicidad, en los cuales se pueden entender condensados de forma un poco más concreta el sentido democrático que atiende el deber ser del funcionamiento del Congreso. Además, la jurisprudencia ha señalado que “el principio democrático constituye un elemento esencial de la Constitución de 1991 y se desprende del texto constitucional que Colombia es una democracia participativa, representativa y pluralista, rasgos definitorios éstos ligados indisolublemente a la realización de elecciones transparentes, periódicas, inclusivas, competitivas e igualitarias (...)”.

174. Tratándose de medidas que afectan sensiblemente los derechos constitucionales, estas requieren de una deliberación amplia y cuidadosa por parte del legislador, en tanto representante natural de la voluntad democrática. De acuerdo con ello, la Corte ha señalado que la cláusula general de competencia en materia penal y tributaria, es una manifestación del principio democrático.

175. En el marco de los estados de excepción, a pesar de que el ejecutivo cuenta con facultades extraordinarias, excepcionales y transitorias, no puede adoptar medidas en aquellas materias que tienen reserva de ley sin demostrar su efectiva conexidad, necesidad y proporcionalidad con el fin de conjurar la crisis o la situación de anormalidad. Por ello, a pesar de que en los estados de excepción se presenta una fuerte restricción del principio democrático, justamente por esa razón, las medidas adoptadas deben atender única y necesariamente a la situación de emergencia, y de ninguna manera a eventos que pueden atenderse por las vías ordinarias. De tal forma, el principio democrático se concibe también como la sujeción de los gobernantes a las reglas de juego básicas concebidas por los gobernados.

176. El decreto que declara la emergencia económica y social en esta ocasión es un acto que produce unos efectos graves e irremediables a los principios democrático y a la separación de poderes públicos, toda vez que el Gobierno nacional se apropia de competencias constitucionales al menos, *prima facie*, con fundamentos evidentemente aislados de los requisitos de la Constitución.

177. El Decreto 1390 de 2025 invoca como causa general la grave situación fiscal del país, en los siguientes términos:

“Que la situación grave e inminente que hoy enfrenta la Nación consiste en 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. Que la nación enfrenta una **coyuntura fiscal excepcional** agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente, que están asociados al menoscabo de los derechos de la población más vulnerable del país”.

178. Con base en esta causa general, el Gobierno especifica ocho hechos que “agravan la actual crisis fiscal” y “ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales”. No obstante, tal y como se indicó, no existe evidencia clara que permita concluir, al menos *prima facie*, que se trata de circunstancias sobrevinientes. En ese contexto, destaca la Corte, invocar de manera reiterada, que una de las causas de la declaratoria consiste en que el Congreso de la República decidió no aprobar la ley de financiación, impacta de manera evidente (i) la separación de las ramas del poder público y (ii) el principio democrático.

179. La decisión del Congreso de la República está amparada por las competencias previstas en la Carta Política, específicamente, lo contemplado en los artículos 345 en adelante. Así, el artículo 347 prevé, en caso de que los recursos previstos para la financiación de los gastos aprobados en la ley de presupuesto no sean suficientes, que el Gobierno nacional propondrá por separado la aprobación de una ley en la que se disponga la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes. El artículo 348 contempla la posibilidad de que el Congreso, aun habiendo deliberado el proyecto de ley propuesto por el Gobierno nacional, no lo apruebe, y allí procederán otros medios. Es decir, el mismo texto constitucional permite la concurrencia de competencias entre el ejecutivo y el legislativo para formular, presentar y aprobar el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

180. Por esto, la Corte estima que invocar como un hecho sobreviniente el válido ejercicio de las competencias del Congreso en el marco de un sistema de democracia representativa, equivale a vaciar de contenido la competencia legítima de este órgano constitucional. Y es allí en donde el efecto irremediable se concreta. El sentido mismo de la formula democrática es alterado para habilitar al presidente a fin de expedir legislación que, naturalmente, corresponde al Congreso adoptar. En efecto, si tal decisión equivale a un hecho sobreviniente que justifique el estado de excepción, la única opción del Congreso consistiría en la aprobación de la ley de financiamiento. En ese sentido, no puede el ejecutivo con base en esa única razón declarar un estado de excepción como el contemplado en el artículo 215 de la Constitución. Este acto, de acuerdo con lo señalado y para este momento de la discusión procesal, aparece como una afrenta contra el principio de separación de poderes y el principio democrático, toda vez que invade competencias celosamente resguardadas al legislativo, por ejemplo, la imposición de tributos cuyo ejercicio por parte del presidente de la República es absolutamente excepcional. Y en este caso específico supone, sin una justificación suficiente aparente, la asunción de una competencia que el Congreso ejerció al amparo de la Constitución.

181. De tal forma, la Sala Plena estima que el carácter irremediable se apoya no solo en la carencia *prima facie* de un fundamento fáctico suficiente para la expedición del decreto, sino también en el hecho de que esa expedición fue el resultado de un desacuerdo político con el Congreso, debido a la no aprobación de la ley de financiamiento. Tal circunstancia condujo, entonces, a la sustracción de una competencia que, en este caso, ejerció válidamente el

órgano legislativo. Por tanto, la Sala Plena concluye que es evidente el perjuicio irremediable frente al contenido de los artículos 3, 113, 150 y 215 de la Constitución, especialmente, (i) el principio de separación de las ramas del poder público (arts. 113 y 215) y (ii) el principio democrático (arts. 3 y 150), como ejes de la Constitución. El efecto nocivo e irremediable de suplantar al Congreso de la República en el ejercicio de las funciones, impacta, especialmente, en el principio de reserva tributaria históricamente denominado “no taxation without representation”, es decir, que no hay tributos sin representación.

182. En adición a lo anterior, es importante señalar que en las consideraciones del Decreto 1390 de 2025 se indica “[q]ue las medidas que serán adoptadas para conjurar la crisis económica, relacionadas con la necesidad de obtención de ingresos, serán desarrolladas, entre otras, en impuestos directos e indirectos para las personas naturales y jurídicas con mayor poder contributivo, así como tributos que buscan corregir externalidades negativas en asuntos ambientales y de salud pública”.

183. La Corte no puede pasar por alto que el anuncio general de las medidas tributarias que se pretende adoptar evidencia el riesgo de que la habilitación prevista genere efectos irremediables durante el trámite de revisión de constitucionalidad. En efecto, algunos de los tributos anunciados pueden producir efectos muy difíciles o incluso imposibles de revertir, aun si el Decreto 1390 de 2025 se declarara inexecutable con efectos retroactivos. Lo anterior, porque las medidas impositivas estarán vigentes y habilitan la causación, el pago y el recaudo. Precisamente algunos de los gravámenes anunciados en el decreto de declaratoria, por sus especiales características, no disponen de mecanismos idóneos y eficaces para la devolución integral de los dineros pagados por los obligados de facto, con ocasión de la expedición del decreto en mención, lo que genera la imposibilidad o una dificultad extrema para el retorno de lo pagado. En este sentido, toda la ciudadanía, en general, se ve sometida a un marco legal que, visto de manera preliminar, carece de un claro fundamento en la competencia que da lugar a su exigibilidad.

184. En efecto, en el caso de los impuestos indirectos, el perjuicio irremediable se manifestaría en la imposibilidad fáctica de realizar una devolución efectiva a los verdaderos sujetos pasivos. Dado que en estos tributos la carga económica suele trasladarse al consumidor final, una eventual declaratoria de inexecutable no permitiría resarcir a quienes efectivamente soportaron el costo del impuesto, pues la identificación de cada comprador resultaría potencialmente inviable.

185. Todo lo anteriormente expuesto reviste mayor gravedad debido al momento político en el que el ejecutivo hizo uso de los poderes que le confiere el estado de excepción, a pocos meses de las elecciones para el Congreso y la Presidencia de la República. No es un asunto menor que, por vía del estado de excepción, el Gobierno reciba ingresos que ordinariamente habrían tenido que ser ordenados por el legislador. Esto representa un riesgo de repercusiones irremediables.

186. Vale recordar que, poco antes de la expedición del auto 272 de 2023, la Corte resolvió una demanda contra el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, que modificó la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías Electorales) para permitir la celebración de convenios interadministrativos con entidades territoriales, a pocos meses de las elecciones para el Congreso y la Presidencia de la

República correspondientes al periodo 2022 - 2026. La Corte le dio trámite de urgencia al proceso y declaró la inexecutable de esa norma, con efectos retroactivos, en la sentencia C-153 de 2022. Sin embargo, con posterioridad la Corporación admitió, precisamente en el citado auto 272 de 2023, que esa inexecutable había sido insuficiente para corregir los efectos causados por la norma demandada. Esta fue una de las razones que llevó a este Tribunal a cambiar su jurisprudencia sobre la medida de suspensión provisional en procesos de control abstracto de constitucionalidad.

187. Finalmente, es preciso señalar que la expedición del decreto declaratorio tuvo lugar el 22 de diciembre de 2025, esto es, al primer día hábil siguiente de inicio de la *vacancia judicial*, época para la cual se podía eludir momentáneamente el control constitucional a cargo de la Corte, ante la imposibilidad jurídica de que este Tribunal estuviese funcionando, al estar todos sus servidores públicos, incluidos los miembros de la Sala Plena, en el periodo legal de descanso colectivo obligatorio. Si bien es cierto que una situación de excepción suele requerir la adopción de medidas para ser implementadas inmediatamente, las circunstancias que motivaron la expedición del Decreto 1390 de 2025, en especial, la no aprobación de la iniciativa de financiamiento en el Congreso, evidencian *–prima facie–* que la autohabilitación para expedir decretos legislativos finalizando la vigencia fiscal *–que incluirían impuestos directos e indirectos–* tenía la intención de diferir el pronunciamiento de la Corte y, en esa medida, contraer la eficacia del control constitucional.

188. En suma, la declaratoria del estado de excepción (i) más de 10 días después del archivo del proyecto de ley de financiamiento, (ii) al iniciar la vacancia judicial y (iii) en época de campañas electorales, son hechos que, evaluados en conjunto, sugieren que el Decreto 1390 de 2025 fue proferido en un momento propicio para que pudiera surtir efectos jurídicos que escapan a la revisión efectiva y oportuna de la Corte. Esta situación configura un escenario de elusión del control de constitucionalidad intensa que desafía el sistema de frenos y contrapesos esencial para la democracia, y la sujeción del ejecutivo al Estado de Derecho.

5.3. La medida de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025 supera un juicio estricto de proporcionalidad

189. En el presente apartado le corresponde a la Corte valorar la acreditación de las condiciones cuarta y primera a que hace referencia el auto 272 de 2023, como se precisó en la **sección 4**.

a) Criterios de evaluación del carácter necesario y estrictamente proporcionado de la medida de suspensión provisional de los efectos del decreto que declara el estado de excepción

190. En el auto 272 de 2023, la Corte advirtió que la suspensión provisional de las normas objeto de control abstracto ocasiona profundos efectos, en un plano general, al principio democrático y la correlativa presunción de constitucionalidad de la legislación. Por ello, la referida decisión indicó que tal medida debe someterse a un escrutinio judicial estricto. En dicho juicio debe demostrarse (i) que la medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso; y (ii) que los beneficios que se deriven de la suspensión son mayores que las limitaciones que esa medida

impone al principio democrático y a la presunción de validez de la legislación.

191. Conforme con lo anterior, el examen de la suspensión provisional se anuda al desarrollo de un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta. Aunque el citado auto no refiere específicamente las etapas que exigen que la medida sea efectivamente conducente para alcanzar una finalidad imperiosa, ellas están presupuestas en su planteamiento. En estos términos, le corresponde a la Corte determinar si la restricción a la presunción de constitucionalidad que, en principio, acompaña las decisiones adoptadas por el presidente de la República, encuentra justificación en las finalidades perseguidas por la suspensión, en este caso, la protección de la democracia y la separación de poderes en tanto ejes de la Constitución.

b) La suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025 es proporcionada

192. La Corte encuentra que la medida de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025 supera el *juicio de proporcionalidad* de intensidad estricta al que alude el auto 272 de 2023.

193. La suspensión de los efectos del Decreto 1390 de 2025 tiene por objeto controlar los efectos irremediables que produce en los ejes de la Constitución. En particular, el principio de separación de poderes –en su dimensión estática, como delimitación precisa de competencias, y en su dimensión dinámica, como sistema de frenos y contrapesos– se ve afectado cuando el Gobierno nacional desplaza competencias propias del Congreso de la República, especialmente en materias sometidas a reserva de ley, como la tributaria y presupuestal. A su vez, el principio democrático –en sus dimensiones participativa, representativa y pluralista– resulta gravemente interferido cuando el régimen de excepción se emplea para superar un desacuerdo político ordinario, porque vacía de contenido la deliberación en el seno del legislativo y desconoce el postulado según el cual no puede haber imposición de cargas públicas sin representación.

194. En este contexto, la finalidad de la medida de suspensión provisional busca, con el propósito de asegurar la supremacía constitucional, impedir que mientras se surten las etapas procesales del control abstracto de constitucionalidad del decreto declaratorio del estado de excepción, se consoliden definitivamente los efectos irremediables. Así, la medida cautelar opera como un instrumento dirigido a evitar que el ejercicio de las facultades extraordinarias del Gobierno –propia de los estados de excepción– desborde sus límites materiales y termine por comprometer de manera grave e irremediable la arquitectura del Estado Social y Democrático de Derecho.

195. La suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025 además contribuye eficazmente a alcanzar la finalidad constitucional referida, pues interrumpe de manera inmediata la producción de efectos derivados de una decisión que podría desplegar consecuencias de difícil o imposible reversión mientras se adopta el fallo definitivo. De una parte, evita que, sin la debida fundamentación fáctica y jurídica, el ejecutivo ejerza competencias propias del legislador en materias sometidas a reserva de ley –especialmente tributaria y presupuestal–, y, en consecuencia, salvaguarda el equilibrio entre las ramas del poder público frente a eventuales intervenciones fiscales adoptadas en desarrollo de la declaratoria. De otra parte, impide que se consoliden efectos estructurales potencialmente irreversibles, tales como el

recaudo de tributos cuya devolución ulterior podría resultar materialmente inviable.

196. Para la Corte no existe, en este caso, un medio diferente a la suspensión provisional que sea idóneo para preservar de manera inmediata la supremacía constitucional y el equilibrio institucional comprometido. Se podría pensar que existen opciones menos lesivas para la presunción de constitucionalidad del decreto declaratorio, tales como la excepción de inconstitucionalidad o la eventual modulación del fallo definitivo con efectos retroactivos. Sin embargo, por las razones de que trata la última parte del título anterior, además de las que se indican a continuación, se descarta la eficacia de dichos medios en lo que ahora examina la Corte.

197. En *primer lugar*, la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento a disposición, por regla general, de las autoridades, para enfrentar situaciones concretas y que no opera en el control abstracto de constitucionalidad, en tanto en este el propósito de la Corte no consiste propiamente en aplicar disposiciones legales sino en juzgar su validez a la luz de la Constitución. Por lo tanto, no podría suspender, con efectos *erga omnes*, la vigencia del decreto ni tampoco impedir que continúe ocasionando daños irremediables mientras distintos operadores jurídicos deciden su inaplicación parcial. En cambio, y sin que ello implique un juicio anticipado sobre su validez material, la suspensión provisional del decreto declaratorio hace posible una intervención temprana, general y *erga omnes*, que evita la consolidación de efectos derivados de un acto que podría alterar de manera sustancial el reparto de competencias entre las ramas del poder público y restringir el espacio deliberativo propio del principio democrático.

198. En *segundo lugar*, la necesidad de la medida también se explica porque un eventual fallo con efectos retroactivos no garantiza la reversión plena de las consecuencias producidas durante la vigencia del decreto declaratorio en términos institucionales y tributarios. Particularmente, tratándose del decreto que ahora valora la Corte, su expedición tuvo como causa el desacuerdo frente al ejercicio válido de una competencia por parte del Congreso de la República. El decreto, en esa dirección, habilita al presidente de la República para ejercer competencias que se encuentran naturalmente atribuidas al Congreso de la República. Ese efecto inmediato en las competencias del Congreso, órgano que además no tiene la facultad de modificar o derogar el decreto declaratorio, exige, irremediablemente, la adopción de la medida bajo examen. Igualmente, tal y como se indicó en el título anterior, no puede la Corte dejar de considerar que algunas de las medidas tributarias, luego de la causación y pago, pueden tener efectos cuya restitución integral resulte material o jurídicamente inviable. La devolución efectiva de tributos, especialmente cuando se trata de gravámenes indirectos o de cargas que han sido trasladadas a terceros, puede enfrentar obstáculos insuperables. Por ello la adopción de la suspensión provisional constituye, en este caso, la medida menos gravosa y más eficaz para impedir la afectación de bienes constitucionales valiosos y el deterioro institucional de carácter estructural.

199. En el caso del decreto declaratorio, el examen de proporcionalidad en sentido estricto exige ponderar, de una parte, la afectación que la suspensión provisional produce sobre la presunción de validez que ampara al decreto declaratorio y, de otra, los beneficios constitucionales que se derivan de impedir que continúe desplegando efectos mientras se adopta la decisión definitiva.

200. La carga que impone la medida cautelar recae exclusivamente sobre el ejercicio temporal de facultades excepcionales del presidente de la República, sin anular de manera definitiva su competencia ni anticipar el juicio de fondo. En contraste, los beneficios se proyectan sobre ejes de la Constitución: la protección del principio democrático, de la separación de poderes y, en últimas, de la supremacía constitucional. La ponderación evidencia que resulta más gravoso permitir la vigencia de un acto que *prima facie* desborda límites materiales de la Constitución que suspender temporalmente sus efectos mientras se ejerce el control judicial pleno.

201. La medida cautelar evita que al amparo de la excepcionalidad se consolide una sustitución fáctica de la función legislativa en materias sometidas a reserva de ley, particularmente en el ámbito tributario y presupuestal. Cuando la declaratoria de emergencia se apoya en la negativa del Congreso de la República a aprobar una iniciativa gubernamental, la utilización del artículo 215 de la Constitución como mecanismo para superar un desacuerdo político ordinario, compromete directamente los artículos 113 y 150 constitucionales. Por ello, la Corte considera que permitir que el decreto declaratorio siga produciendo efectos implicaría aceptar la desnaturalización del principio democrático y el desplazamiento del órgano representativo en el ejercicio de competencias que le son propias. En este contexto, la medida de suspensión provisional representa una restricción razonable y temporal frente a un riesgo institucional de alta intensidad.

202. Aunado a lo anterior, como se ha explicado con antelación, los beneficios de la medida se reflejan en la prevención de efectos potencialmente irreversibles que podrían vaciar de eficacia el fallo definitivo: la habilitación para expedir decretos de desarrollo con impacto tributario inmediato. La suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025 evita que se sigan produciendo los efectos irremediables advertidos, en detrimento de los pilares de la Constitución y del Estado Social y Democrático de Derecho.

203. La Corte debe destacar dos elementos de importancia en la ponderación exigida. De una parte, sin desconocer que el decreto declaratorio se encuentra cobijado por la presunción de constitucionalidad, esta no opera con la misma intensidad con la que ello ocurre cuando la legislación ha sido adoptada por el Congreso de la República. Ello es así, si se tiene en cuenta (i) que no existe evidencia precisa sobre la sobreviniencia de los hechos invocados en el decreto y (ii) que en una norma adoptada por el presidente de la República, el valor representativo y epistémico de la deliberación que resulta de la discusión que tiene lugar en las cámaras del Congreso, no está presente.

204. A su vez, de otra parte, la Corte no puede dejar de considerar que mientras existen serias dudas sobre el carácter sobreviniente de los supuestos fácticos en los que se asienta la declaratoria del estado de emergencia, existe un alto grado de certidumbre sobre la afectación irremediable de los ejes de la Constitución. Esta constatación, indudablemente relevante en este análisis, evidencia que el grado de importancia de los fines perseguidos por la suspensión resulta superior al nivel de restricción de los principios que pueden invocarse en contra de su adopción.

205. Sobre la base de las razones expuestas, la Corte concluye que los beneficios derivados de la suspensión provisional –preservar el equilibrio entre las ramas del poder público, garantizar la deliberación democrática,

impedir la imposición de cargas públicas sin representación— superan ampliamente la limitación temporal que se impone al ejercicio de facultades extraordinarias del presidente de la República, cuando estas se ejercen al amparo de un decreto declaratorio de un estado de excepción que, *prima facie*, se sustenta en fundamentos desprovistos de apoyo fáctico y jurídico suficientes. Por ello, en consecuencia, la medida de suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025 resulta proporcionada en sentido estricto.

6. Ajuste de los criterios de procedencia de la suspensión provisional. Jurisprudencia anunciada

206. Ahora bien, sin renunciar a su deber de resolver el caso concreto con fundamento en los criterios actualmente disponibles en su propia jurisprudencia —en particular, en el auto 272 de 2023—, la Corte estima necesario precisar las características de la suspensión provisional y afinar los requisitos estrictos que deberán observarse en lo sucesivo para su procedencia. Con ese propósito, esta Corporación usará la técnica de la jurisprudencia anunciada, que previamente ha empleado en otros casos.

207. No se trata, sin embargo, de un viraje radical de orientación jurisprudencial, pues la suspensión provisional continúa siendo una medida cautelar y de carácter excepcional, reservada para hipótesis delimitadas, y cuya adopción solo procede a solicitud de una magistrada o un magistrado de la Corte Constitucional, previa realización de un escrutinio especialmente exigente. Lo que ahora se hace por medio de la jurisprudencia anunciada es continuar con el desarrollo de lo establecido en el auto 272 de 2023, pues esa providencia no decantó por completo la doctrina sobre la suspensión provisional de normas sujetas a control de constitucionalidad ni los presupuestos para su procedencia.

208. Por el contrario, como ya se explicó, ese auto marcó el inicio de una nueva orientación jurisprudencial, pues allí la Corte admitió, por primera vez, que puede suspender provisionalmente, de forma excepcional y restringida, leyes sometidas a su control. En esa etapa, en la que aún no existían decisiones previas que permitieran delimitar definitivamente el alcance de esa nueva facultad, esta Corporación desarrolló ciertas exigencias para su procedencia y, en el caso concreto, no suspendió la ley analizada, tras encontrar que el accionante no había demostrado la superación de una de ellas, consistente en que la aplicación de esa norma pudiera causar efectos irreversibles.

209. En ese contexto, el auto 272 de 2023 —que, de hecho, fue adoptado en el marco de un proceso que terminó finalmente con una inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda—, debe ser interpretado como un punto de partida que, sin duda por la naturaleza propia de la jurisprudencia, requiere de precisiones sucesivas, en consideración a las circunstancias particulares de cada norma sometida a control de constitucionalidad. Así, en dicha providencia, la Sala Plena no pretendió agotar la discusión ni plasmar criterios acabados y definitivos de procedencia de la suspensión provisional.

210. Precisamente, en esta oportunidad, la norma objeto de las solicitudes de suspensión provisional corresponde a un decreto declaratorio de un estado de emergencia económica y social. Como se explicó previamente, los decretos atados a los estados de excepción suponen el ejercicio excepcional de potestades normativas en cabeza del ejecutivo para afrontar situaciones de grave crisis por medio de la adopción de medidas urgentes y extraordinarias.

En consecuencia, por el tipo de norma que ahora se analiza, ante la Corte se presenta un nuevo escenario, que le permite ajustar de forma más clara la facultad de suspensión provisional de normas objeto de control de constitucionalidad, sin perjuicio de la competencia del legislador en esta materia.

211. Por las razones antes expuestas, a continuación, la Corte precisará las características específicas de la suspensión provisional y ajustará los criterios para su procedencia, en atención al carácter dinámico de la jurisprudencia.

212. En cuanto a lo primero, esta Corporación destaca que esta figura procede: (i) frente a leyes, decretos declaratorios de un estado de excepción y decretos de desarrollo proferidos al amparo de los artículos 212 a 215 de la Constitución, sin perjuicio de las discusiones que puedan surgir en el ámbito de otros procesos de control de constitucionalidad; y (ii) únicamente *previa petición* de alguna magistrada o de algún magistrado de la Sala Plena de la Corte Constitucional, sin que ello implique la sustitución de las competencias de la sustanciadora o del sustanciador. Por ello, la solicitud de la magistrada o del magistrado constituye únicamente un mecanismo de activación del debate al interior de la Sala Plena, cuyo eventual estudio y decisión deberá adoptarse respetando la distribución legal y reglamentaria de funciones, así como las garantías propias del procedimiento colegiado.

213. Asimismo, se trata de una figura que tiene (iii) un *carácter excepcional*, pues la Corte solo la puede decretar cuando concurren de manera estricta y verificable los presupuestos constitucionales que la justifican, razón por la cual esta Corporación debe actuar con especial autocontención judicial y máxima moderación. En este contexto, la decisión exige un análisis riguroso, cuidadoso y motivado de los requisitos aplicables, de modo que se garantice la eficacia del control de constitucionalidad, pero sin desconocer elementos importantes, tales como la legitimidad democrática en el caso de las leyes; o el margen de valoración y la capacidad de acción urgente que la Constitución le otorga al ejecutivo, ante situaciones de violencia, o crisis económicas, sociales y ecológicas, en el caso de los estados de excepción.

214. Adicionalmente, la suspensión provisional de normas sometidas a control de constitucionalidad es una figura (iv) de *jerarquía constitucional*, porque se desprende del marco funcional atribuido a la Corte; (v) *accesoria*, en tanto carece de autonomía propia y depende de otro procedimiento principal de control abstracto de constitucionalidad; (vi) *provisoria*, ya que su finalidad es temporal, no de carácter definitivo, por lo que su objeto se cumple al suspender los efectos de la norma sometida al examen de constitucionalidad, hasta cuando culmine el respectivo trámite, de tal suerte que no constituye un prejuzgamiento sobre la constitucionalidad de la medida; y (vii) *cautelar*, en cuanto previene que se causen efectos graves desde la perspectiva constitucional, imposibles de revertir o difícilmente reversibles.

215. Respecto de lo segundo, la Corte formulará un examen o test orientado a sistematizar y delimitar los presupuestos de procedencia de la suspensión provisional, que permiten al juez hacer explícitas sus consideraciones y le ayuda a vislumbrar de manera comprensiva las implicaciones de su decisión. En todo caso, se aclara que, como todo test, es un tamiz de argumentación, y no una regla autónoma de decisión. En otras palabras, se trata de una herramienta metodológica que ordena y hace explícito el razonamiento constitucional, con el fin de garantizar, en la mayor medida de lo posible,

estándares de coherencia, transparencia y control argumentativo en la adopción de la medida.

216. Así, para mayor claridad, en la siguiente tabla, se resume el examen establecido en esta jurisprudencia que se anuncia.

Test anunciado

Para que proceda la suspensión provisional, la Corte deberá aplicar un test conformado por tres etapas.

Primera etapa: verificación de supuestos habilitantes

La Corte deberá constatar si se configura alguna de las siguientes hipótesis:

- Existencia de evidencia preliminar seria de elusión del control de constitucionalidad.
- Existencia de evidencia preliminar seria sobre anulación de competencias de alguna de las ramas del poder público.
- Existencia de evidencia preliminar seria sobre afectaciones intensas de derechos fundamentales, procesos democráticos o libertades públicas.

Regla:

- Si no se configura ninguna de estas hipótesis, no procede la suspensión.
- Si se configura al menos una, se pasa a la segunda etapa.

Segunda etapa: gravedad e irreversibilidad de efectos.

La Corte deberá aplicar un segundo filtro y preguntarse de forma preliminar si:

- ¿Puede la norma objeto de control generar consecuencias de tal magnitud que tornen inocuo o simplemente simbólico el control de constitucionalidad, incluso si el fallo definitivo llegare a modular sus efectos?

A título ilustrativo, la aplicación de la norma, mientras se espera la sentencia, puede generar efectos graves difícilmente reversibles como:

- Serias vulneraciones a los derechos fundamentales (por ejemplo, privaciones indebidas de la libertad, uso ilegítimo de la fuerza o desactivaciones forzadas de una huelga).
- Alteraciones del equilibrio entre las ramas del poder público, con efectos materiales y jurídicos definitivos.
- Apropiaciones indebidas de competencias constitucionales en contravía de los principios democrático y de separación de poderes por medio de ejercicio abusivo de poderes excepcionales.
- Afectaciones a procesos electorales en condiciones de igualdad.
- Serias afectaciones al patrimonio público (por ejemplo, mediante la transferencia, el compromiso o la ejecución de recursos públicos, la asunción de obligaciones crediticias a cargo del Estado o la venta de activos estatales).

Regla:

- Si la respuesta es negativa, no procede la suspensión.
- Si la respuesta es afirmativa, se avanza a la tercera etapa.

Tercera etapa: ponderación de escenarios.

En esta última fase, la Corte debe ponderar dos escenarios posibles:

- *Escenario 1:* no se suspende la norma y luego ésta es declarada inexecutable;
- *Escenario 2:* se suspende la norma y luego ésta es declarada executable.

A partir de esta comparación, la Corte deberá analizar:

- ¿En cuál escenario las consecuencias serían más graves desde el punto de vista constitucional y de gravedad de los efectos?

Regla:

- La suspensión provisional solo podrá decretarse cuando los perjuicios que se anticipa podrían derivarse de no suspender la norma –si esta resulta finalmente inexecutable– sean más graves que los que se derivarían de suspenderla –si luego es declarada executable–.
- Si los perjuicios que se anticipan en ambos escenarios presentan un peso equivalente o generan una duda razonable, debe mantenerse la vigencia de la norma hasta la sentencia definitiva.

217. El examen anunciado introduce varios ajustes a la metodología utilizada en el auto 272 de 2023 que, en todo caso, concuerdan con sus fundamentos constitucionales. En particular, el juicio que aquí se anuncia ratifica y consolida el carácter cautelar de la suspensión provisional, como medida procesal preventiva y excepcional, destinada a impedir la consolidación de efectos graves desde la perspectiva constitucional, irreversibles o difíciles de retrotraer.

218. Al respecto, el auto 272 de 2023 introdujo de forma implícita estos criterios, al establecer que la aplicación de la norma debía tener la potencialidad de producir un efecto irremediable o eludir el control de constitucionalidad, y que su suspensión provisional debía ser imperativa para proteger bienes constitucionales valiosos o para no afectar de manera desproporcionada algún contenido del Texto Superior, y superar el test estricto de proporcionalidad. Ahora, con la jurisprudencia anunciada, los criterios de gravedad e irreversibilidad de los efectos de la aplicación de la norma se introducen de una forma más explícita, pues el segundo paso constituye un filtro excluyente que supedita la adopción de la medida a que la aplicación de la norma produzca consecuencias de tal importancia que vuelvan ineficaz el control de constitucionalidad.

219. Asimismo, esos dos criterios se erigen como el eje del análisis que debe realizar la Corte para evaluar las solicitudes de suspensión provisional de las normas sometidas a su control, pues se integran en las demás etapas del juicio. Así, la verificación de supuestos a la que se refiere la primera etapa tiene por objeto asegurar que la medida solo proceda cuando, preliminarmente, exista evidencia seria de que la norma compromete elementos de la mayor importancia para el orden constitucional, a saber, la anulación de competencias de alguna de las ramas del poder público; afectaciones intensas de derechos fundamentales, procesos democráticos o libertades públicas; o la elusión del control de constitucionalidad.

220. De esa forma, queda claro que la suspensión provisional está dirigida a garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales y de las garantías democráticas, al igual que de los principios de supremacía constitucional y de separación de poderes. Igualmente, en la tercera etapa, la Corte debe evaluar distintos escenarios para determinar en cuál de ellos se producirían efectos más graves e irreparables en términos constitucionales.

221. Por otro lado, el nuevo escrutinio reafirma el carácter excepcional de la medida y fortalece el principio de autorrestricción judicial. Así, establece un sistema fundado en supuestos más específicos y delimitados, que ya fueron mencionados, al igual que un ejercicio de ponderación especialmente estricto. Además, al ajustar el requisito de la manifiesta inconstitucionalidad *prima facie*, el juicio anunciado busca consolidar el carácter cautelar y excepcional de la suspensión.

222. En particular, como se infiere del contenido de la tercera etapa del nuevo test, no le corresponde a la Corte Constitucional preguntarse simplemente si la norma sometida a control de constitucionalidad es probablemente inexecutable. Por el contrario, en la tercera etapa del nuevo juicio, esta Corporación debe llevar a cabo una ponderación comparativa de los efectos que podrían producirse en caso de suspender una norma que luego resulta executable con los que podrían generarse de no suspender una norma que luego se concluye es inexecutable.

223. En estos términos, queda claro que la suspensión provisional corresponde a un instrumento procesal excepcional que solo procede cuando sea indispensable y urgente para evitar la producción de efectos constitucionales graves, imposibles de revertir o difícilmente reversibles.

7. Conclusión y efectos de la decisión de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025 y consideración final

224. Con base en lo establecido en esta providencia la Corte considera que debe operar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025, “*Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional*”. Esta decisión tiene efectos inmediatos y hacia el futuro (*ex nunc*), y se mantendrá, en los términos del artículo 241.7, hasta tanto la Corte decida “*definitivamente*” sobre su constitucionalidad. Además, dado que se suspende provisionalmente el presupuesto jurídico que le sirve de causa a los decretos de desarrollo de este estado de emergencia, las medidas adoptadas en ellos, por consecuencia, no producirán efectos, hasta tanto la Corte decida, como ya se indicó, de manera definitiva sobre la constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025. En contra de la decisión de suspensión provisional que ahora adopta la Corte no procede ningún recurso.

225. En suma, de todo lo expuesto, la Corte reitera que, luego de examinar varios de sus pronunciamientos, constata que es competente para decidir sobre la suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025. Con fundamento en esta premisa y en aplicación del auto 272 de 2023, concluye que respecto del decreto declaratorio se cumplen las condiciones para disponer la suspensión provisional de sus efectos, y así lo dispondrá en la parte resolutive. Para la Corte, esta decisión encuentra pleno fundamento en su deber de garantizar la vigencia del Estado Social de Derecho, la separación de poderes y la democracia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de Colombia, por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: SUSPENDER PROVISIONALMENTE el Decreto 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.

Notifíquese y cúmplase

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente
Con impedimento aceptado

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

Con salvamento de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Aclaración de voto

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE AL AUTO 082 DE 2026**

Asunto: Expediente RE-387. Revisión de constitucionalidad del Decreto 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”

Magistrados Ponentes: Natalia Ángel Cabo, Carlos Camargo Assis, Juan Carlos Cortés González, Lina Marcela Escobar Martínez, Paola Andrea Meneses Mosquera y Miguel Polo Rosero

Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena, expongo a continuación las razones que fundamentan mi discrepancia frente a la determinación de suspender provisionalmente los efectos del decreto sometido a control en este expediente. Ello, en la medida en que la facultad excepcional de decretar la suspensión provisional de los efectos de una norma sujeta a control de constitucionalidad es *improcedente* cuando se trata del control automático y definitivo de los decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

En este sentido, el presente salvamento de voto (i) contextualizará brevemente la consagración de los estados de excepción en la Constitución Política de 1991, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y el contenido de la Sentencia C-179 de 1994 que realizó el control constitucional a la mencionada ley; (ii) explicará el significado e importancia de la cosa juzgada constitucional, la prohibición del artículo 243 de la Constitución Política y el respeto de este principio en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho; y (iii) expondrá las razones por las cuales el Auto 272 de 2023, correctamente interpretado, no constituye un precedente en el control de este tipo de decretos.

1. Contextualización de la consagración de los estados de excepción en la Constitución Política de 1991, la Ley 137 de 1994 y el contenido de la Sentencia C-179 de 1994

Desde la dictadura romana hasta su constitucionalización contemporánea, los estados de excepción han sido concebidos como instrumentos jurídicos para preservar la existencia del Estado en situaciones de anormalidad.

El Estado de derecho persigue la sujeción del poder a la norma jurídica como condición para la libertad, la cual solo es posible “cuando el derecho se cumple”. Las instituciones que lo conforman –constitución rígida, separación de poderes, controles y acciones públicas– tienen como única finalidad “el imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad”. En tal entendido, el régimen de libertades presupone “la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan”, lo que se denomina orden público. Dado que “la eficacia del derecho es siempre relativa”, es decir,

admite “un cierto grado de desobediencia”, los estados de excepción se justifican cuando ese umbral es desbordado y “la convivencia se torna difícil y hasta imposible”. En ese punto se requiere “el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante”, la ocurrencia de tal situación. Aun en esas circunstancias, las medidas excepcionales deben mantener el sello del Estado de derecho: su finalidad es restaurar la obediencia a la norma para que “las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad”.

La institución de los estados de excepción, tradicionalmente denominada estados de sitio, es una figura de arraigo con la historia constitucional colombiana. Desde la Constitución de Cúcuta de 1821 se han contemplado determinados supuestos de hecho bajo los cuales el Gobierno puede declarar tales estados y por tal declaración quedar investido de ciertas facultades extraordinarias previstas en la Constitución, de las cuales “no goza en tiempo de normalidad y – en virtud de las cuales - sus decretos tienen fuerza de Ley”. Estas situaciones se entendían que eran “tan especialmente graves que había necesidad de trasladar ciertas facultades del congreso al ejecutivo”.

En las constituciones colombianas de 1821, 1832, 1843, 1853, 1858 y 1863 se empezaron a construir los pilares de lo que hoy denominamos control judicial de los decretos legislativos: en 1832, la Constitución misma estableció la posibilidad de que en el receso del Congreso, el Consejo de Estado fuese el que otorgara las facultades extraordinarias al Ejecutivo taxativamente previstas en la norma, y en la en 1863, se dispuso que el derecho de gentes haría parte de la legislación nacional y regiría inclusive en casos de un estado de sitio como lo era la guerra exterior.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886, el régimen de excepción colombiano se estructuró principalmente alrededor de la figura del estado de sitio, concebido como un mecanismo para enfrentar graves perturbaciones del orden público, ya fuera por guerra exterior o conmoción interna. Esta institución, prevista en los artículos 121 y 122 de dicha Carta, otorgaba amplias facultades extraordinarias al presidente para suspender leyes, restringir derechos y expedir decretos con fuerza legislativa con el fin de restablecer la normalidad institucional.

Ahora bien, hasta antes de la reforma constitucional de 1960, principalmente existían dos sistemas de control constitucional que eran: la acción pública de inconstitucionalidad (...) y la excepción de inconstitucionalidad (artículo 215 de la constitución nacional), ninguna de ellas creada directamente para realizar un control judicial sobre las medidas legislativas tomadas en el desarrollo de un estado de sitio. No obstante, “En 1960 se crea el control por parte del Congreso, permitiéndole acusar ante la Corte Suprema de Justicia los decretos legislativos, mediante proposición aprobada por la mayoría de cada Cámara. Se le establecía un término de seis días a la Corte para fallar y si así no lo hacía quedaba suspendido el decreto y era para los magistrados causal de mala conducta”.

Aunque el estado de sitio fue concebido como una medida excepcional y transitoria, durante amplios periodos del siglo XX el país vivió bajo estados de excepción casi permanentes, inclusive para adoptar medidas económicas que no eran propias de su naturaleza, situación que, aun siendo autorizada por la Corte Suprema de Justicia, erosionó la vigencia material del Estado de Derecho, tal y como lo relata el exministro Rodrigo Lara Bonilla en su tesis de

grado titulada: “Evolución de los Estados de Sitio en la Constitución Colombiana”:

“Es indiscutible la urgencia de ciertas medidas de carácter económico para combatir las causas económicas de una perturbación del orden público; pero el constituyente de 86 y el de 1910 no previeron las convulsiones y crisis permanentes que viviría Colombia durante el siglo 20, ellos habían dejado una herramienta que era el artículo 76 ordinal 12 mediante el cual el Congreso podía dotar de facultades extraordinarias al Ejecutivo en caso de necesidad. Cualquier interpretación por teleológica que sea no podrá desconocer que el artículo 121 dá facultades al Gobierno únicamente para atacar las causas de la crisis mediante normas de policía y militares.”

En respuesta a este problema normativo, mediante la Reforma Constitucional de 1968 se creó la figura del Estado de Emergencia Económica como una institución diferente del Estado de Sitio. De tal manera que, mientras este último respondía a una situación de orden militar, la emergencia económica se configuró como una “institución completamente nueva dentro del derecho público colombiano”, que dotaba al Gobierno de facultades para resolver una crisis económica. Así, se hizo “una distinción entre el orden público policivo o militar y el orden público económico, buscando con ello evitar el abuso del artículo 121” de la Constitución política de 1886.

Aunque el estado de sitio fue concebido como una medida excepcional y transitoria, durante amplios periodos del siglo XX el país vivió bajo estados de excepción casi permanentes, situación que erosionó la vigencia material del Estado de Derecho. Este contexto de uso intensivo de las facultades excepcionales fue uno de los principales antecedentes que motivaron a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 a rediseñar integralmente el régimen de excepción, introduciendo límites temporales, controles reforzados y garantías sustantivas para la protección de los derechos fundamentales.

En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, el diseño de los estados de excepción reflejó un claro propósito de evitar los excesos del pasado, sin despojar al Ejecutivo de su capacidad de respuesta ante crisis graves. La preocupación central giró en torno a establecer límites temporales y controles estrictos, especialmente de carácter político.

Aunque algunos constituyentes proponían ampliar el control constitucional mediante, por ejemplo, el control previo de los decretos legislativos o, incluso, expresaron su inconformidad con el hecho de que no se hubiera previsto la posibilidad de suspensión provisional por parte de la Corte Constitucional, a diferencia del modelo expresamente diseñado para el Consejo de Estado, lo cierto es que ninguna de estas posturas fue acogida en el articulado aprobado, que se decantó por consagrar un control posterior, integral y definitivo a cargo de la Corte Constitucional. En ese marco, se reafirmó que el Ejecutivo debía conservar el manejo directo de la crisis, pero bajo un esquema de *controles rigurosos*, limitado sobre todo en aspectos de tiempo y control político, sin convertir a las otras ramas en cogestoras del estado de excepción.

La Constitución de 1991 establece tres tipos de estados de excepción: guerra exterior (art. 212), conmoción interior (art. 213) y emergencia económica, social o ecológica (art. 215). En todos los casos, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede expedir decretos legislativos con fuerza de ley, los cuales deben ser estrictamente necesarios, proporcionales y guardar conexidad con las causas que motivan la declaración del estado

excepcional.

El Constituyente diseñó un sistema de control integral sobre los estados de excepción, desarrollado por la Ley Estatutaria 137 de 1994, que ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, entre ellos la **Sentencia C-179 de 1994** que efectuó su control automático, previo, integral, omnicompreensivo y definitivo.

En el ámbito político, el Congreso conserva sus competencias ordinarias (arts. 114 y 138 CP) y ejerce un control permanente sobre el Ejecutivo durante los estados de excepción, a través de mecanismos expresamente reforzados. Entre ellos se incluye la obligación del Gobierno nacional de presentar informes periódicos y motivados sobre la declaratoria y las medidas adoptadas (arts. 31, 39 y 48 L.E. 137 de 1994 y 114, 135, 213 y 215 CP), así como la participación de las Comisiones de Derechos Humanos (arts. 39 y 52 L.E. 137 de 1994).

Además, en el caso del estado de guerra exterior, se exige autorización previa del Senado para su declaratoria (art. 212 CP), y durante la conmoción interior, la segunda prórroga requiere concepto previo y favorable de esa misma corporación (art. 213 CP y art. 40 L.E. 137 de 1994). De igual forma, se puede ejercer juicios de responsabilidad contra el Presidente, y los ministros por declaratorias injustificadas o abusos en el ejercicio de estas facultades (art. 214.5 CP y art. 52 L.E.). En particular, durante el estado de guerra exterior, el Congreso puede reformar o derogar los decretos legislativos con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara (art. 32 L.E. 137 de 1994 y 212 CP).

Además, el régimen estatutario también desarrolla mecanismos adicionales de control institucional incorporados por el Constituyente de 1991, como la responsabilidad de los demás funcionarios (art. 52 L.E. 137 de 1994 y 214 y 215 C.P.) y el control del Ministerio Público (art. 54 L.E. 137 de 1994). En este marco, el Procurador General de la Nación está facultado para sugerir la revocatoria inmediata de medidas que, a su juicio, vulneren abiertamente la Constitución o afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

En el plano jurisdiccional, el artículo 55 de dicha ley contempla el control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta. Reitera que dicho control es ejercido “de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 de 1991”.

Específicamente, respecto de este control constitucional, la **Sentencia C-179 de 1994** precisó que este recae “no sólo sobre los **decretos declarativos** de los tres estados excepcionales, sino también con respecto a **cada uno de los decretos legislativos que expida el Gobierno**, en desarrollo de las atribuciones que le confiere la Constitución, para ser utilizadas durante los periodos transitorios”. En dicha oportunidad, esta Corporación reiteró que tal competencia implica un control integral de forma y fondo, incluyendo aspectos como la firma del Presidente y sus ministros, la conexidad, transitoriedad, finalidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. Sin embargo, subrayó, además, que la competencia de la Corte Constitucional para conocer de dichos decretos es **exclusiva y definitiva**, ya que: “**Decidir definitivamente significa por una sola vez y para siempre, pues los fallos**

que sobre ellos se dicte tienen la fuerza de cosa juzgada constitucional” (énfasis añadido).

En paralelo, el **artículo 20** de la Ley Estatutaria 137 de 1994, prevé un control de legalidad de las medidas administrativas generales expedidas en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. En sus dos primeros incisos, la disposición contempla un control inmediato del Consejo de Estado cuando las medidas provengan de autoridades nacionales. Al respecto, en la sentencia precitada, la Corte consideró que estas reglas “no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta”, que le atribuye al Consejo de Estado el ejercicio de funciones como tribunal supremo de lo contencioso-administrativo y garante de la legalidad de los actos administrativos.

No obstante, este Alto Tribunal declaró inexecutable el inciso tercero del mismo artículo, en cuanto prohibía a otras autoridades judiciales o administrativas suspender o inaplicar decretos legislativos durante su revisión constitucional, si la Corte Constitucional no los hubiese suspendido previamente en virtud del inciso segundo del artículo 56 de la misma ley. Para esta Corporación, **esta disposición era inconstitucional por reproducir la figura de la suspensión provisional de decretos legislativos por parte de la Corte Constitucional, competencia que no le ha sido atribuida por la Constitución.**

En el mismo sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional, dentro de la Sentencia C-179 de 1994, al examinar el **artículo 19** del proyecto de Ley Estatutaria, el cual prohibía la reproducción de decretos legislativos declarados “inconstitucional[es] o suspendido[s] en sus efectos”, salvo que “hayan desaparecido los fundamentos que la originaron”, **consideró que esta disposición regulaba los decretos legislativos dictados al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución**, los cuales están sometidos al control automático y definitivo de constitucionalidad previsto en el artículo 241.7. En ese sentido, enfatizó que los fallos que emite sobre estos decretos **“tienen el carácter de definitivos y sobre ellos no se puede volver, porque, según el artículo 243 de la Constitución, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”** (énfasis añadido). Así, declaró inexecutables tales disposiciones, por cuanto permitir una suspensión provisional de decretos legislativos contrariaba el mandato constitucional según el cual la Corte debe decidir “en los estrictos y precisos términos” establecidos por la Carta.

No obstante, declaró executable el inciso primero en lo restante, precisando que la cláusula de excepción allí contenida debía interpretarse conforme al artículo 243 inciso segundo de la Constitución: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

Asimismo, en dicha decisión, la Corte Constitucional analizó de manera conjunta **el artículo 27 y el literal c) del artículo 38** del proyecto de ley estatutaria, en lo relativo al control que esta Corporación ejerce sobre las medidas adoptadas por el Gobierno en el marco de los estados de excepción. Ambos artículos otorgaban expresamente a la Corte Constitucional la facultad de suspender provisionalmente decretos legislativos.

La Corte consideró que estos apartes eran inconstitucionales, por cuanto

desconocían los límites que la propia Carta Política establece para el ejercicio de sus competencias. Reiteró, una vez más, que el artículo 241 superior le confiere la función de “decidir definitivamente” sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta, lo cual excluye la posibilidad de adoptar decisiones de carácter provisional. En palabras de la Sala, “esta entidad no puede suspender provisionalmente dichos ordenamientos, pues sus decisiones deben ser definitivas, esto es, por una sola vez y para siempre”, y subrayó que “los fallos que la Corte dicta en ejercicio del control constitucional hacen tránsito a cosa juzgada de conformidad con lo previsto en el artículo 243 de la Carta, y en consecuencia, sobre ellos no se puede volver”. Por tanto, declaró inexecutable los apartes en mención, al considerar que implicaban atribuirle a la Corte Constitucional una facultad que no le ha sido conferida por la Constitución.

Finalmente, en la precitada providencia **la Corte también declaró inexecutable el título y el inciso segundo del artículo 56 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, “por vulnerar la Constitución” al consagrar igualmente la procedencia del instituto de la suspensión provisional dentro del proceso de control constitucional de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República durante los periodos excepcionales.**

En suma, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-179 de 1994, determinó que carece de competencia para suspender provisionalmente los decretos dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, dado que: (i) conforme a previsión expresa del artículo 241 de la Carta Política, el control que ejerce la Corte debe cumplirse en los “estrictos y precisos términos” establecidos en dicho artículo; (ii) el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución le asigna la función de “decidir definitivamente” lo que implica que sus decisiones deben ser únicas, definitivas y revestidas de cosa juzgada constitucional; y (iii) admitir una suspensión provisional permitiría decisiones interinas que relativizarían el carácter definitivo de sus providencias y abrirían la puerta a eventuales contradicciones frente al principio de cosa juzgada constitucional consagrado en el artículo 243 de la Carta Política.

Con fundamento en tales premisas, la Corte declaró inexecutable las disposiciones contenidas en los artículos 19, 20, 27, 38 y 56 que preveían la facultad de suspender los decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, es decir, tanto los decretos de declaratoria de los estados de excepción como los adoptados en desarrollo de estos.

La jurisprudencia constitucional que ha reiterado esta interpretación ha subrayado, además, que el artículo 238 de la Carta prevé expresamente la posibilidad de que el Consejo de Estado suspenda provisionalmente los efectos de los actos administrativos, lo cual evidencia la intención del constituyente de reservar dicha potestad al Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo “como competente para [c]onocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”. Por el contrario, “su silencio en la norma que dispone las competencias de la Corte Constitucional es muestra inequívoca de que tal circunstancia no es admisible en el trámite de las acciones de inconstitucionalidad de su competencia”.

En la Sentencia C-193 de 2020, al estudiar la constitucionalidad del Decreto 567 del 15 de abril de 2020, la Corte también señaló que la solicitud referente a que se declarará la “suspensión provisional” de dicha norma, no era procedente dado que en la Sentencia C-179 de 1994 se dejó “en claro que la competencia constitucional de la Corte es ‘decidir definitivamente’ sobre los decretos expedidos por el Presidente al amparo de un estado de excepción (artículos 241-7 y 214-6 de la Constitución)”. Por tanto, señaló que se imponía el rechazo de las solicitudes de esa índole, dado que las “condiciones normativas allí señaladas continúan sin modificación alguna, de la misma manera que permanecen las circunstancias contextuales en las que se impide que la Corte Constitucional adopte medidas cautelares o transitorias para suspender efectos de leyes”.

Frente a este precedente, en el Auto 272 de 2023 la Corte subrayó que: “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”. Sobre el alcance del ajuste o modificación parcial del precedente constitucional efectuado en dicho auto se ahondará en el acápite final, luego de examinar las implicaciones que comporta la cosa juzgada constitucional absoluta derivada de la Sentencia C-179 de 1994.

Sin embargo, frente a esta disimilitud en la que enfatizó el Auto 272 de 2023, debe considerarse que la Constitución solo emplea expresamente la fórmula “decidir definitivamente” en tres de las competencias asignadas a la Corte Constitucional, los numerales 7, 8 y 10 del artículo 241 de la Constitución Política, relativos al control de constitucionalidad de decretos legislativos en estados de excepción, de leyes estatutarias y de tratados internacionales. Este carácter definitivo del control constitucional sobre los decretos dictados al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Carta se contempla de manera expresa en el numeral 6 del artículo 214 constitucional. En contraste, dicha expresión no se emplea en otras funciones asignadas a la Corte Constitucional ni en las atribuciones del Consejo de Estado, al cual, por el contrario, el artículo 238 le reconoce expresamente la facultad de suspensión provisional, como lo ha subrayado ya la jurisprudencia constitucional.

El desarrollo jurisprudencial sobre medidas cautelares que se cita en el Auto 082 de 2026 para justificar la procedencia de la medida en el caso de decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 superiores, consta de consideraciones atinentes al control sobre las leyes ordinarias. Esta línea, sin embargo, ha sido cuidadosamente diferenciada por la propia Corte respecto del control automático y definitivo de este tipo de decretos.

A pesar de esas distinciones claras, reiteradas y suficientemente consolidadas, el Auto no reconoce la cosa juzgada constitucional absoluta de la Sentencia C-179 de 1994, sino que busca desviarla mediante un artificio argumentativo. En efecto, para enfrentar dicha decisión, el Auto recurre a la aplicación extensiva e inadecuada de un precedente (Auto 272 de 2023) expresamente excluido para esta hipótesis.

Sin embargo, este razonamiento omite considerar que la Corte excluyó expresamente esa posibilidad. En 1994 lo hizo con base en el artículo 241 de la Constitución, que sí establece un mandato textual específico: la Corte debe “decidir definitivamente” sobre los decretos legislativos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, en esos

precisos términos. Esta disposición no deja margen para decisiones interinas, ni permite una modulación temporal, discusión que se ubica en un escenario distinto respecto al control de leyes ordinarias, en el que el carácter del control no es descrito como definitivo. Postura que además fue expresamente reiterada por el mismo Auto 272 de 2023, que realizó el énfasis referido en la diferenciación que se presenta ante estos distintos escenarios.

Por tanto, a diferencia del caso del control sobre leyes ordinarias –donde podría debatirse si la Corte cuenta con competencias implícitas para adoptar medidas cautelares por silencio constitucional– en el régimen excepcional el Constituyente no guardó silencio, sino que fue categórico: el control debe ser *definitivo*. No estamos ante una omisión normativa, sino ante un límite constitucional deliberado, interpretado y definido en sede de control de una ley estatutaria. El intento de reintroducir esta facultad bajo el ropaje de autocontención o necesidad procesal desconoce el principio de legalidad y la cosa juzgada constitucional.

Como ya lo había indicado este Tribunal en 1994, aceptar una decisión interina en este marco equivale, en la práctica, a anticipar el juicio de constitucionalidad, pues supone evaluar y limitar preventivamente los efectos del decreto legislativo antes de que la Corte profiera su decisión definitiva. Se trata de un verdadero prejuzgamiento que rompe con el diseño estructural del control en estados de excepción. Esa función no fue asignada a la Corte y fue expresamente descartada, como lo demuestran los múltiples apartes declarados inexequibles en la C-179 de 1994.

No estamos, en este caso, ante una competencia implícita susceptible de ser deducida por vía interpretativa, como bien podría argumentarse en relación con las leyes ordinarias, mediante una interpretación sistemática de la Constitución. Estamos, por el contrario, ante una función que el propio Constituyente excluyó expresamente. La Constitución, en su artículo 241.7, no guarda silencio: ordena que el control que ejerce la Corte sobre los decretos legislativos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución sea “definitivo”.

Aceptar la suspensión provisional en el marco del artículo 241.7 implica desconocer el carácter definitivo del control, anticipar el juicio de constitucionalidad, asumir competencias expresamente descartadas y romper el diseño estructural del régimen de excepción. No es una mera omisión que pueda suplirse; es una exclusión categórica que no admite reinterpretación sin vulnerar los principios de legalidad y cosa juzgada constitucional.

En conclusión, el rediseño del régimen de los estados de excepción en la Constitución de 1991 respondió a la necesidad de superar los abusos derivados del uso prolongado del estado de sitio y restaurar la primacía del Estado de Derecho. Para ello, se estructuró un modelo basado en el principio de juridicidad, con una marcada preferencia por el control político del Congreso y un control constitucional concentrado, automático y definitivo por parte de la Corte Constitucional. Aunque en los debates constituyentes se barajaron fórmulas de control previo o de suspensión provisional por parte de la Corte, finalmente se optó por un modelo que refuerza la responsabilidad del Ejecutivo frente al Congreso y que confía a la Corte un control *ex post*, integral y definitivo, como garantía de cierre jurídico. Así, se delimitó con precisión el alcance del poder excepcional y los controles institucionales que lo rodean, sin vaciar al Ejecutivo de su capacidad de respuesta ante situaciones

de crisis ni invadir la órbita de sus competencias propias. La Sentencia C-179 de 1994, al ejercer el control previo de la Ley Estatutaria que desarrolla dicho diseño constitucional, reafirmó que la Corte debe cumplir su función en los estrictos términos previstos por la Constitución: mediante decisiones definitivas revestidas de cosa juzgada constitucional, sin que le sea atribuible la competencia para suspender provisionalmente los decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215.

2. Sobre la cosa juzgada constitucional y los límites competenciales de la Corte en estados de excepción: el artículo 243 de la Constitución y los efectos de la Sentencia C-179 de 1994

2.1 Alcance de la cosa juzgada constitucional y la prohibición de reabrir el debate constitucional

En este orden de ideas, la decisión de la Corte Constitucional, en particular, la adoptada en el resolutivo *décimo tercero* de la Sentencia C-179 de 1994, que declaró *inexequible* la facultad de la Sala Plena de la Corte Constitucional de suspender “aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución” hizo tránsito a *cosa juzgada constitucional absoluta*, al ser el resultado de un control constitucional automático, *jurisdiccional*, previo, *integral*, *definitivo* y participativo.

Además, como se refirió anteriormente, esta declaración no se limitó al artículo 56, sino que, conforme los resolutivos quinto, sexto, séptimo y noveno, también recayó sobre otras disposiciones que contemplaban la facultad de la Corte de suspender provisionalmente decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades excepcionales previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. Lo anterior en cumplimiento del mandato constitucional según el cual la Corte debe “*decidir definitivamente*” en los estrictos y precisos términos del artículo 241 superior.

Por definición del control constitucional de las leyes estatutarias y sus efectos, no es posible volver a discutir su contenido. El carácter *definitivo e integral* de ese tipo de control, como se indicó, implica que, una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano. Se reitera que, en materia de leyes estatutarias, las providencias que realizan el control sobre esa clase de disposiciones generan *cosa juzgada constitucional absoluta*, de modo que existe una **prohibición general** de que exista un nuevo pronunciamiento sobre esos contenidos.

En diversos escenarios (de nulidad, solicitudes de adición, aclaración, súplica, entre otros), la Corte ha sido enfática en que sus decisiones tienen “*carácter inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio*”. Las decisiones judiciales tomadas en cumplimiento de la misión constitucional de garantizar la integridad y la supremacía de la Constitución adquieren un valor jurídico y fuerza vinculante. Así, las controversias puestas a conocimiento de esta Corporación, que obtengan un pronunciamiento de fondo, quedan resueltas de forma *definitiva y son inmodificables*, incluso para este tribunal.

En este sentido, se derivan, en principio, dos consecuencias a partir de la definición de la *cosa juzgada constitucional*. Por un lado, los efectos de la cosa juzgada impiden al juez (incluyendo a la Corte Constitucional) su libre determinación, y, por otro lado, otorgan un valor **definitivo e inmutable** a las

providencias, por lo que se prohíbe a los funcionarios judiciales (y eventualmente a la comunidad) volver a entablar el mismo litigio. Reiterada jurisprudencia constitucional ha reconocido que, dentro de las funciones de la cosa juzgada constitucional, se encuentra la prohibición a los funcionarios judiciales de conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto (*función negativa*), así como la de dotar de seguridad jurídica al ordenamiento (*función positiva*).

En este sentido, el valor de la cosa juzgada constitucional se relaciona con la preservación de la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico. Además de proteger la supremacía normativa de la Carta, la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de las personas garantiza que el órgano encargado del control constitucional sea **coherente y consistente** respecto de las decisiones que ha adoptado previamente.

En efecto, la *cosa juzgada constitucional*, al igual que sus efectos, tienen asidero en los siguientes fundamentos (i) en la protección de la seguridad jurídica que impone la estabilidad y certidumbre de las reglas que rigen la actuación de las autoridades y ciudadanos; (ii) en la salvaguarda de la buena fe que exige asegurar la consistencia de las decisiones de la Corte; (iii) en la garantía de la autonomía judicial al impedirse que luego de juzgado un asunto por parte del juez competente y siguiendo las reglas vigentes pueda ser nuevamente estudiado; y (iv) en la condición de la Constitución como norma jurídica en tanto las decisiones de la Corte que ponen fin al debate tienen, por propósito, asegurar su integridad y supremacía.

La cosa juzgada constitucional, justamente, otorga eficacia al principio de supremacía constitucional, pues, de acuerdo con la misma Corte Constitucional, (i) evita que después de una decisión de este tribunal sobre la incompatibilidad de una norma con la Constitución, *esta pueda regresar al orden jurídico, estableciendo una garantía de auto restricción y estabilidad*; (ii) desarrolla la interpretación autorizada de los mandatos constitucionales, dotándolos de precisión, y (iii) *previene sobre interpretaciones abiertamente incompatibles con la Carta*. Por lo tanto, el examen de un asunto previamente resuelto solo es posible si se modifican las normas superiores concretas que sirvieron de parámetro de control.

En esta línea, “sería **particularmente lesivo para valores que se muestran nodales en una sociedad democrática, que el sentido de las decisiones del Tribunal encargado de la defensa de la Constitución resultasen temporales y apenas provisionales**”. Así pues, “este principio (*v.gr.* la cosa juzgada constitucional) **no puede ser pretermitido en ninguna circunstancia**, sin con ello poner en grave riesgo elementos pilares para la comprensión no solo del orden jurídico en su conjunto, sino también de la misma democracia constitucional”.

La actividad de la jurisdicción constitucional no puede moverse eternamente en el terreno de lo provisional. La introducción de elementos que desconozcan este principio y que, por tanto, lesionen el valor de la seguridad jurídica, ha dicho esta Corte “impide la vigencia del *orden justo* al que aspira la Carta Política tanto en el Preámbulo como en su artículo 2o., pues el logro de aquél exige momentos de definición judicial que otorguen al conglomerado la confianza en lo resuelto, *sin el albur de nuevas y siempre posibles acciones que provoquen la indefinida reanudación de procesos nunca culminados*”.

Así pues, la cosa juzgada constitucional “se predica tanto de los fallos de *inexequibilidad* como de los de *exequibilidad*, vincula a todas las autoridades -incluida la misma Corte Constitucional- y se extiende, por igual, al continente de la norma como a su contenido material - precepto o proposición jurídica en sí misma considerada”.

En el presente caso, además de tratarse de una *cosa juzgada constitucional absoluta* surgida del control constitucional *integral y definitivo* de una ley estatutaria, la facultad de la Sala Plena de suspender “aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución”, que contemplaba el artículo 56 del proyecto de ley estatutaria, **fue declarada inexecutable**. A ello se sumó la declaración de *inexequibilidad* de las disposiciones contenidas en los artículos 19, 20, 27 y 38 que también preveían la facultad de suspender decretos dictados en virtud de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, es decir, tanto los decretos de declaratoria de los estados de excepción como los adoptados en su desarrollo.

En este sentido, cuando esas decisiones son de *inexequibilidad*, la Corte excluye del ordenamiento jurídico la norma y se activa, con absoluta contundencia, para todas las autoridades, incluyendo a este tribunal, la **regla del artículo 243 de la Constitución** según la cual“(…) *Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución*”.

La cosa juzgada constitucional es una institución que otorga un valor relevante a las decisiones que emite la Corte con el fin de proteger la integridad de la Carta Política y garantizar la seguridad jurídica, así como el derecho a la igualdad. Los efectos de la cosa juzgada varían dependiendo de la decisión que adopte esta Corporación en sus fallos de control abstracto, ya sea de *exequibilidad* o *inexequibilidad*.

En el caso de la *inexequibilidad* las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política **son expulsadas del ordenamiento jurídico**, no pudiendo ser objeto de nueva discusión o debate. En tales casos, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto **tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico** e imposibilitan que este tribunal vuelva a pronunciarse.

Al respecto, la Corte ha precisado lo siguiente “[s]i la norma es declarada *inexecutable*, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico de esa ley se produce con independencia del cargo o los cargos que prosperaron. Así, una vez declarada la *inexequibilidad* de la ley se impone su retiro inmediato del ordenamiento jurídico e impide que la Corte Constitucional vuelva a pronunciarse sobre la misma norma, pues ésta ya no existe y, por este motivo, no debe ser ni aplicada ni nuevamente enjuiciada”. La norma jurídica expulsada del ordenamiento jurídico no puede ser aplicada para fundamentar ninguna actuación o decisión por parte de las autoridades públicas, ni seguir produciendo ningún tipo de efectos jurídicos, pues ello implica una violación directa de la Constitución.

Una vez que la Corte Constitucional declara *inexecutable* una norma, no puede volver sobre el asunto, a menos que medie reforma de las normas

constitucionales que sirvieron de fundamento a la decisión atinente. En este sentido, en virtud de la inexecutable ya declarada por la Corte Constitucional y los efectos de cosa juzgada constitucional absoluta que se predicen de ella, no es válido, por más novedosos e inéditos esfuerzos hermenéuticos, la realización de *reconceptualizaciones* sobre la suspensión provisional de los efectos de un decreto legislativo, pues la Corte eliminó tal posibilidad a la luz de la estructura constitucional de 1991. Por ende, volver en esta oportunidad, sobre la posibilidad de activar la facultad de suspensión de decretos, que fue declarada inexecutable, *sin ninguna excepción*, infringe el artículo 243 de la Constitución

La inexecutable declarada por la Corte en relación con la facultad de la Sala Plena de suspender los efectos de los decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 se profirió de manera plena, sin matiz o interpretación. Al respecto, es necesario recordar que la cosa juzgada constitucional comprende la *ratio decidendi* de la sentencia y su parte resolutoria. Pretermitir lo anterior, en los términos de este tribunal, “sería desconocer que, admitiendo una norma diferentes lecturas, el intérprete se acoja a lo dispositivo de una sentencia de la Corte Constitucional e ignore el sentido que la Corporación -guardiana de la integridad y supremacía de la Carta-, le ha conferido a dicha norma para encontrarla conforme o inconforme con la Constitución”.

La Sentencia C-179 de 1994, respecto del título e inciso segundo del **artículo 56** del entonces proyecto de ley estatutaria, que previó la facultad de suspensión, como se indicó previamente, señaló lo siguiente como *ratio decidendi*:

“serán declarados *inexecutables* por consagrar la procedencia del instituto de la suspensión provisional dentro del proceso de control constitucional de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los periodos excepcionales”| “Los **decretos legislativos** que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción, a que aluden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, por mandato expreso de la misma Carta, **están sujetos al control constitucional automático u oficioso por parte de esta Corte, la que deberá “decidir definitivamente” sobre ellos**, tal como se ordena en el artículo 241-7, concordante con el 214-6 de la Constitución. En este orden de ideas, **los fallos que dicta esta Corporación en relación con dichos decretos legislativos, tienen el carácter de definitivos y sobre ellos no se puede volver, porque, según el artículo 243 de la Constitución, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional**. Ahora bien, 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 [y más grave aun, la jurisprudencia] 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” (énfasis añadido).

Así pues, no corresponde a ningún intérprete (ni siquiera a la Corte Constitucional), editar, fraccionar, reducir o segmentar la conclusión de la Corte en 1994, con efectos de cosa juzgada constitucional absoluta, so pena de vulnerar la supremacía de la Constitución. En particular, *no es posible diferenciar* la facultad de suspensión para un tipo de *decretos* (v.gr. el decreto declaratorio). Semejante entendimiento no solo infringe la regla de la cosa juzgada constitucional de una decisión de inexecutable que no admite interpretaciones (la Corte no diferenció la suspensión provisional entre tipos de decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215), sino

que constituye una *auto-atribución* inédita e improvisada de competencias por parte de la mayoría de la Sala Plena.

Resulta abiertamente contradictorio pretender que la Corte se refirió exclusivamente a los decretos de desarrollo cuando, en el propio análisis del artículo 56, dejó expresamente claro que el control constitucional recae sobre “los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción, a que aluden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”, sin distinguir entre actos de declaratoria y de desarrollo.

De ahí que no tenga sustento afirmar que la inexequibilidad se limitó a una disposición puntual o que excluyó los decretos de declaratoria, más aún cuando otras disposiciones similares de los artículos 19, 20, 27 y 38 también fueron declaradas inexequibles por contemplar esa misma facultad. Así, una lectura que restrinja su alcance incurre en una indebida fragmentación de los efectos de la Sentencia C-179 de 1994, cuyo contenido genera cosa juzgada constitucional absoluta y no admite reinterpretaciones parciales. El Auto 082 de 2026, objeto del presente salvamento de voto, estableció una reducción excesiva de lo señalado por la Corte Constitucional en la referida sentencia, sin ningún argumento que enfrente directamente el contenido de esa decisión. La mayoría de Sala se limitó a la realización de una lectura selectiva, parcial y conveniente no solo del precedente sino la cosa juzgada constitucional.

En este punto, con ocasión de los efectos de la cosa juzgada constitucional absoluta a partir de la declaratoria de inexequibilidad que concluyó la Corte en 1994, la mayoría pasó por alto **dos cuestiones fundamentales**. Por un lado (i) la necesidad de diferenciar las instituciones jurídicas de *cosa juzgada constitucional* y *precedente* y (ii) el *control jurídico* que la Corte Constitucional está llamada a ejercer en el marco de sus competencias constitucionales.

Sobre la **primera cuestión**, la habilitación de la Sala Plena para activar la facultad inédita e improvisada de suspender provisionalmente decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, **no encuentra fundamento**. Se trata de una **violación directa a la cosa juzgada constitucional y a la misma Constitución**, en particular, al artículo 243 superior, así como un ejercicio de competencias *de facto*, ajeno a la naturaleza jurídica (no política o de conveniencia) que caracteriza al control constitucional que le corresponde ejercer a esta corporación (segunda cuestión).

La Corte ha reconocido que el precedente y la cosa juzgada constitucional son notoriamente *diferentes*. Confundirlas, supone un desconocimiento del artículo 243 de la Constitución, al establecer fuerza diferente a las decisiones de exequibilidad o inexequibilidad. Por su parte, el *precedente* fija una regla de derecho judicial. Se trata de “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”.

La diferencia entre el precedente y la cosa juzgada es esencial. En efecto, la vinculatoriedad de las decisiones anteriores no es absoluta, dado que el ordenamiento jurídico **permite al juez apartarse de los fallos anteriores**, siempre que se presente la respectiva argumentación, cuya fuerza lógica-dialéctica supere la existente. Al tratarse de un *precedente*, en palabras de la

Corte, se presenta *una menor rigidez en términos de vinculación frente al fallo previo*, pues es claro que en relación con dicha decisión no se predicen los efectos de la cosa juzgada constitucional (CP. art. 243). Por esta razón, siempre que se acredite la existencia de un *principio de razón suficiente* es posible que el tribunal constitucional *se aparte* del mismo, como respuesta al carácter dinámico de la Constitución, al contexto social y normativo en el que la norma es introducida, o a la necesidad de realizar ajustes o cambios en el criterio jurisprudencial que ha sido acogido por esta Corporación.

En este sentido, el principio de respeto al precedente no puede ser inquebrantable al punto de impedir la posibilidad de cambiarlo. Más aún cuando el juez advierte posibles inconsistencias en sus determinaciones, frente a los fundamentos teóricos consolidados en el pasado. En esos casos, su deber en justicia y por razones de seguridad jurídica, autocontrol judicial y respeto a la igualdad, será el de *justificar el cambio de jurisprudencia y modificar el precedente*.

Así, aunque es cierto que un juez puede separarse del precedente o reiterar jurisprudencia, en consideración con la autonomía judicial y la seriedad de su argumentación, también es cierto que **no puede volver a estudiar el mismo asunto definido y fallado con anterioridad porque respecto de él, el ordenamiento jurídico ha dispuesto la cosa juzgada constitucional** como una garantía de inmutabilidad y definición pacífica y última de la controversia jurídica.

Por su parte, el artículo 243 de la Constitución le reconoce fuerza de cosa juzgada a los fallos que la Corte Constitucional dicta en ejercicio del control jurisdiccional. Ello significa que las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en cumplimiento de su misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta adquieren un *carácter definitivo, incontrovertible e inmutable*, de tal manera que, sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, **no es admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo**.

La cosa juzgada constitucional, además de proteger la supremacía normativa de la Carta, está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, ya que, por medio de esta figura, se garantiza que el órgano encargado del control constitucional sea consistente con las decisiones que ha adoptado previamente.

En este orden de ideas, la decisión de la mayoría constituye un **desconocimiento al principio de cosa juzgada constitucional absoluta y por ende de la Constitución**.

Ahora bien, sobre la **segunda cuestión**, la habilitación de la Sala para activar una facultad inédita de suspender provisionalmente decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 responde a un ejercicio de competencias *de facto*, ajeno a la naturaleza jurídica (no política o de conveniencia) que caracteriza el control constitucional (segunda cuestión).

La facultad de suspensión provisional, según el Auto 082, nace de una interpretación sistemática que el mismo Auto no parece precisar (artículo 241.7, artículo 4, artículo 2). Aun cuando la competencia surja de una lectura sistemática y dejando de lado que la Constitución establece expresamente la función de la Corte de “decidir definitivamente” sobre la constitucionalidad de

los decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, la mayoría de la Sala improvisa una competencia a partir de un argumento *non sequitur* y en últimas de conveniencia: una cosa es el fin constitucional, desde luego perentorio y loable, de proteger la Constitución y otra diferente habilitar una competencia cautelar específica en el marco de un proceso de naturaleza judicial, cuya naturaleza es reglada para todas las autoridades judiciales.

La inferencia falaz que se hace, para colegir la competencia de la Corte altera la regla de vinculación positiva al principio de legalidad, según la cual todas las autoridades públicas (incluidas las autoridades judiciales) y especialmente en términos procesales, tienen un marco de acción predecible bajo una habilitación previa. La mayoría en esta ocasión coligió, en contra del referido principio constitucional y el tenor literal de los artículos 214-6 y 241-7 superiores, lo contrario. En ese sentido, el riesgo a la supremacía constitucional y demás principios constitucionales tampoco se haya exhaustivamente estudiado de cara a otras medidas menos gravosas, por ejemplo, la posibilidad de activar el trámite de urgencia nacional como ya ha sido aceptado por el pleno de la Corte.

Es necesario recordar que, desde su origen, el control constitucional de los decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, al ser posterior, ha sido objeto de críticas y conocidos reparos debido a la oportunidad del fallo y los eventuales daños que se causen en su vigencia. De hecho, atendiendo tal situación, la misma ley estatutaria previó la figura de suspensión de efectos de estos decretos. Pese a ello, en particular, a la *tensión continua* entre la inmediatez en la adopción de las medidas y el eventual daño que se pueda causar, mientras se decide definitivamente sobre la constitucionalidad, **la Corte con estricto apego a la Constitución y en su función de garante del Texto Superior- descartó la validez de esa figura por contrariar el modelo de control previsto por el Constituyente, con efectos de cosa juzgada constitucional absoluta.** Concluir ahora lo contrario, bajo cualquier pretexto, implica como se ha explicado en este salvamento, una violación a la Constitución.

La ausencia de una facultad de suspensión provisional fue entendida en 1994 como un *límite constitucional deliberado*, conforme al principio de legalidad en el ejercicio de la función pública -que incluye la función judicial- conforme al cual ninguna autoridad puede atribuirse competencias no previstas expresamente por la Constitución. Así, posibles debilidades del diseño institucional del control automático de los decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 no pueden habilitar al juez constitucional para redefinir el reparto competencial ni para expandir sus atribuciones, pues ello implicaría asumir una función de estructura y diseño que corresponde al Constituyente.

La Sentencia C-179 de 1994 no fijó simplemente una posición jurisprudencial sobre la suspensión provisional, sino que delimitó negativamente el alcance de la **competencia de la Corte Constitucional** en materia de estados de excepción, al declarar inexecutable disposiciones estatutarias que pretendían introducir una potestad cautelar no prevista en la Constitución. Esa definición cerró el debate constitucional sobre la posibilidad de suspensión provisional en control automático, no por razones circunstanciales, sino por razones orgánicas y competenciales. **Si así no fuera, la Corte, como lo afirmó ella misma en la Sentencia C-427 de 1996, por virtud de los imperativos que emanan de sus fallos de inexecutable, se convertiría en una pequeña**

asamblea nacional constituyente, en función permanente.

Es necesario recordar que las competencias judiciales no son contingentes, coyunturales ni contextuales: son normativas, de fuente constitucional o legal, y no pueden expandirse por apreciaciones subjetivas del intérprete sobre la realidad política o institucional. El juez no puede atribuirse potestades por razones de oportunidad, conveniencia o apreciaciones sociopolíticas del contexto. Su función no es reconfigurar el reparto del poder público en función de contingencias coyunturales, sino aplicar el marco competencial vigente.

Así pues, la violación de la cosa juzgada constitucional trae *de suyo*, la transgresión de las **competencias de la Corte**. La Sentencia C-179 de 1994 afirmó a partir del artículo 241 superior, que el ejercicio de funciones por parte de este tribunal constitucional debía darse en los términos allí previstos por el Constituyente, aun cuando se invoquen razones de eficacia, conveniencia o protección de la supremacía constitucional. La exclusión de la suspensión provisional de estos decretos es una consecuencia directa de entender que la Carta Política dispone expresamente que el control debe ser *definitivo* y que la Corte no puede crear herramientas intermedias no previstas por la Constitución.

En este contexto, la habilitación de la figura de una suspensión provisional altera gravemente la arquitectura institucional al menos en los siguientes sentidos: (i) transforma el control automático en un control bifásico (cautelar y definitivo) no previsto en la Constitución; (ii) convierte a la Corte en un actor con capacidad de neutralizar temporalmente la respuesta del Ejecutivo, sin haber agotado el juicio de constitucionalidad; y (iii) desdibuja la frontera entre control judicial y dirección *política* de la emergencia.

Esta alteración resulta problemática desde la separación de poderes porque la Constitución no asignó a la Corte la función de evaluar en tiempo real la *oportunidad, conveniencia o necesidad* de declarar un estado de excepción, ni de modular preventivamente el ejercicio de las facultades extraordinarias. Su rol es estrictamente jurisdiccional y se concreta en la verificación de la compatibilidad constitucional de las medidas adoptadas, mediante un pronunciamiento *definitivo* que respete el equilibrio institucional entre los poderes públicos.

La suspensión provisional del decreto declarativo de la emergencia, adoptada por la mayoría, rompió ese equilibrio al introducir un estadio de control previo que no fue previsto por el Constituyente y desplazó, *de facto*, el control político y democrático a cargo del Congreso de la República. La Corte, en este escenario, no estaba llamada a administrar la crisis ni a asumir riesgos de gobierno, sino a ejercer un *control eminentemente jurídico* que preserve la supremacía de la Constitución sin sustituir las funciones propias de otras ramas del poder público. Como ya se mencionó, este tipo de control, que en últimas genera una suerte de coadministración de la emergencia, introduce a la Corte en el debate político y la aleja de su función jurisdiccional.

2.2 La “suspensión provisional” en estados de excepción y el artificio interpretativo para atribuir una competencia inexistente

La Constitución atribuyó a la Corte un control *automático y definitivo* sobre los decretos legislativos de estados de excepción; por ello, en ningún escenario

existe competencia para suspenderlos provisionalmente. La Sentencia C-179 de 1994 expulsó expresamente del ordenamiento jurídico, con efectos de cosa juzgada constitucional absoluta, los intentos del legislador estatutario por introducir esa figura, por considerarla incompatible con la Constitución.

Así pues, la Sala no podía -vía interpretación- extender la prohibición constitucional sentada por la misma Corte con efectos de cosa juzgada constitucional. Por la fuerza de la cosa juzgada constitucional absoluta (conformada no solo por el resolutivo sino por la *ratio decidendi*), la Sentencia C-179 de 1994 ni siquiera validó tocar los efectos, menos aún la Sala Plena podría extender, mediante un auto, una facultad para suspender la integralidad del decreto declaratorio y por esta línea los decretos de desarrollo.

Sostener que, como lo único que se declaró inconstitucional fue la prohibición de suspender los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, entonces se habilita la actuación de la Sala en esta oportunidad, además de ser un peligroso juego semántico, selectivo y parcial de las decisiones de la Corte Constitucional, auto-atribuye de manera improvisada y deliberada competencias para este tribunal.

Es falaz comprender que, a partir de una restricción específica impuesta al legislador estatutario, pueda ahora la mayoría de la Sala auto atribuirse una facultad más amplia. La Sentencia C-179 de 1994 fijó un límite contundente en el marco de la naturaleza automática y definitiva del control constitucional que le corresponde. No es constitucionalmente admisible una suspensión provisional previa al fallo, ni siquiera bajo la fórmula mínima de “suspender efectos” por “manifiesta violación”. La lectura de la Sala que pretende “salvar” una competencia de suspensión del decreto declaratorio es un artificio interpretativo que no identifica una competencia, sino que construye una habilitación que el diseño constitucional y la propia Sentencia C-179 rechazaron.

Más aun, aunque la fórmula declarada inexecutable del artículo 56 del proyecto del proyecto de Ley Estatutaria hacía referencia a la posibilidad de suspender “los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción”, no puede concluirse que la Sentencia C-179 de 1994 haya limitado su análisis al respecto en dicha disposición. Como se expuso en extenso dentro del primer acápite, la Sala Plena en dicha oportunidad evaluó y declaró inexecutable diferentes disposiciones del proyecto de ley estatutaria relacionadas con este asunto –arts. 19, 20, 27 38, 55 y 56–, y su pronunciamiento cubrió la imposibilidad de suspensión tanto de decretos legislativos de desarrollo como los de declaratoria, con base en el control definitivo que le asigna la Constitución a la Corte.

Así, al analizar el artículo 55 de la mencionada ley, la Corte fue enfática en señalar que su control “recae no sólo sobre los decretos declarativos de los tres estados excepcionales, sino también con respecto a cada uno de los decretos legislativos que expida el Gobierno” cuya constitucionalidad debía decidirse de forma definitiva, lo que “significa por una sola vez y para siempre, pues los fallos que sobre ellos se dicte tienen la fuerza de cosa juzgada constitucional”. En línea con esta afirmación, al examinar el artículo 19, precisó que el proyecto sometido a revisión regulaba los estados de excepción, “cuya declaratoria” y las “medidas adoptadas para conjurar la crisis y ponerle fin” se materializan mediante “decretos legislativos”; por tanto, “no le cabe duda a la Corte de que el artículo 19 que se analiza, se refiere a esta clase de actos

jurídicos”.

A renglón seguido, la Corte concluyó que la imposibilidad de suspender los efectos de un decreto legislativo se extiende a todos aquellos dictados al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. Nuevamente, esta conclusión se fundamentó en que la Corte debe pronunciarse de forma definitiva sobre dichos decretos, en los “estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución, y en que, conforme a los artículos 241.7 y 214.6, sus decisiones tienen “carácter de definitivas y sobre ellos no se puede volver, porque, según el artículo 243 de la Constitución, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”.

El Auto 082 de 2026 incurre en una estrategia argumentativa que no solo erosiona la cosa juzgada constitucional, sino que se construye sobre una relectura indebida y parcial de la interpretación previamente fijada por la Corte en la Sentencia C-179 de 1994. En esa providencia, la Corte fue categórica al afirmar que los decretos legislativos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, incluidos los declaratorios del estado de excepción, debían ser objeto de un control definitivo, en los estrictos términos del artículo 241 superior, sin posibilidad de medidas interinas como la suspensión provisional.

No obstante, el Auto propone ahora una reinterpretación del alcance de dicha sentencia, con miras a forzar una distinción entre decretos declaratorios y decretos de desarrollo que permita sustraer a los primeros del efecto de cosa juzgada absoluta previamente declarado. Esta maniobra resulta inadmisibles, pues **parte de reconocer que la Corte ya había interpretado el alcance del artículo 19 en relación con todos los decretos dictados en el marco de los estados de excepción, para luego reinterpretar esa lectura y limitarla – ahora– exclusivamente a los decretos de desarrollo.** Es decir, el Auto desconoce la cosa juzgada constitucional y reescribe el contenido de la interpretación anterior para habilitar una excepción que fue expresamente excluida en sede de control constitucional.

No resulta jurídicamente sostenible restringir el alcance de la cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-179 de 1994 exclusivamente a los decretos de desarrollo. Esta lectura parcial que hace la mayoría de la Sala desconoce tanto el contenido normativo de los artículos revisados como la *ratio decidendi* del fallo.

Justamente, el legislador optó por esas fórmulas amplias para mantener una redacción neutra que respetara la separación y equilibrio de poderes. No obstante, fue la Corte quien, en ejercicio del control definitivo previsto en los artículos 241.7, 214.6 y 243 de la Constitución, precisó con claridad que la competencia constitucional de control de estos actos atribuida a la Corte cobija tanto los decretos de declaratoria como los de desarrollo, y que sobre ninguno de ellos cabe suspensión provisional. Como se lee expresamente en la sentencia: “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”. Si al legislador estatutario le estaba vedado atribuir esa potestad, con mayor razón resulta inadmisibles sostenerla ahora mediante una interpretación aislada de un auto judicial.

Sostener que esta ratio solo vincula respecto de los decretos de desarrollo, con el fin de permitir la suspensión de los de declaratoria, no solo implica una lectura parcial, sino que contradice abiertamente el núcleo del fallo. Esta interpretación, artificiosa y estratégicamente dirigida, desconoce el alcance del control conferido a la Corte y habilita una intromisión aún más grave en las competencias propias del Ejecutivo, al afectar directamente el acto que activa su capacidad de respuesta ante emergencias. Peor aún, al concluir que también podrían suspenderse los decretos de desarrollo expedidos con ocasión del estado de excepción, se vacía el contenido sustantivo de la sentencia de control automático de la ley estatutaria. La interpretación efectuada constituye una torsión hermenéutica inadmisibles, que desvirtúa los límites de la cosa juzgada constitucional y erosiona el principio de seguridad jurídica que garantiza la estabilidad del orden constitucional.

De una lectura integral de la Sentencia C-179 de 1994, es evidente que la Corte excluyó de forma categórica la posibilidad de ejercer una facultad de suspensión provisional sobre decretos legislativos. Tal como lo afirmó expresamente: el artículo 241 de la Constitución, “dejó claramente establecido **que dicha labor debía realizarla ‘en los estrictos y precisos términos’ que la misma norma consagra, y es así como en el numeral 7o. le ordena: ‘Decidir definitivamente’ sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta, lo que significa que esta entidad, no puede suspender provisionalmente dichos ordenamientos, pues sus decisiones deben ser definitivas, esto es, por una sola vez y para siempre**”

En esa lógica, según lo expuesto por la Sala Plena en la mencionada providencia, la exclusión de la facultad de suspensión provisional de decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 no fue una omisión accidental, sino una consecuencia directa del carácter definitivo del control asignado. Ni el legislador podía introducirla en la ley estatutaria, ni la Corte puede ahora acogerla mediante un auto. Cualquier desplazamiento posterior de esa línea, sin reforma constitucional de por medio, equivale a modificar de forma implícita el alcance de la competencia, desconociendo los términos precisos fijados por el Constituyente. Es por dicha razón que las disposiciones de los artículos 19, 20, 27, 38 y 56 del proyecto de ley estatutaria que dio origen a la Ley 137 de 1994, que preveían la facultad “de suspender, aún de oficio, los efectos” de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, fueron declaradas inexecutable por la Corte.

Se insiste que esta declaratoria se dio en el ejercicio del control previo y automático que fue previsto por el constituyente para este tipo de leyes, es decir posterior a su aprobación por el Congreso y previo a su sanción presidencial y entrada en vigencia. Esto significa que estas disposiciones nunca entraron en vigor ni produjeron efectos jurídicos válidos. Por tanto, en rigor, ni siquiera puede hablarse de revivir una norma que nunca existió en el ordenamiento, mucho menos podría ser objeto de “reinterpretación”. Pretender fundarla ahora en un auto judicial equivale a la creación normativa por vía jurisprudencial, que además de vulnerar la cosa juzgada y la seguridad jurídica, contraría el principio de legalidad y atenta contra la separación y equilibrio de poderes.

La postura mayoritaria de la Sala Plena, que reconoce hoy una facultad de suspensión respecto de decretos de declaratoria, y consecuentemente de

desarrollo, realiza una lectura parcializada que vacía los efectos de una decisión con efectos de cosa juzgada constitucional absoluta. A través del auto del que me aparto, la Sala no solo desconoce la decisión de inexecutable, sino que pretende modificar sus efectos, pese a que la *ratio decidendi* fue clara en cuanto a la imposibilidad de suspender siquiera los efectos de los decretos legislativos, por ser incompatible con su mandato de control “definitivo” en los “estrictos y precisos términos” del artículo 241 CP. En tal entendido, esta no es una evolución interpretativa ordinaria, de fondo yace una reasignación de competencias que contradice el marco expresamente trazado por el Constituyente y reconocido por el Tribunal en su jurisprudencia fundacional.

Pretender que esa *ratio decidendi* se limita a los decretos de desarrollo para así abrir paso a la suspensión de los de declaratoria no solo constituye una lectura fragmentaria e interesada del fallo, sino que desvirtúa su núcleo. La Corte dejó claro que su competencia recae sobre todos los decretos legislativos dictados bajo los artículos 212, 213 y 215 CP –es decir, tanto los de declaratoria como los de desarrollo– y que sobre ninguno de ellos cabe suspensión provisional, justamente porque la función de la Corte no es cogobernar el estado de excepción, sino ejercer un control jurídico posterior y definitivo.

Entonces, si se sostiene que hoy puede la Corte derivar una competencia para suspender decretos legislativos que la Constitución reserva como objeto de control definitivo, se estaría incurriendo en una forma de “creación normativa” por vía jurisprudencial, de peso de acto reformatorio de la constitución, sin surtir el trámite previsto por el Constituyente. Más grave aún es que esa redefinición de competencias se pretenda introducir por la Corte vía auto –una providencia incidental, no de fondo ni de control abstracto, sin valor de precedente estructural ni alcance normativo–, en abierta contradicción con el diseño institucional del Estado de Derecho y su propia jurisprudencia dictada en sede de control previo, integral y definitivo de una ley estatutaria Si al legislador estatutario, por contrariar expresa restricción del texto constitucional, le estuvo vedado atribuir esa competencia, con mayor razón la auto concesión de la Corte bajo el pretexto de adaptar el control constitucional al contexto, rompe con los límites sustantivos y procedimentales que garantizan la neutralidad de la jurisdicción constitucional.

Resulta jurídicamente cuestionable que el razonamiento propuesto parta de la premisa según la cual el reparto competencial fijado por el Constituyente puede adaptarse o reconfigurarse en función de cambios contextuales de orden político, social o económico. En materia de competencias, estas son de interpretación estricta, no se presumen y solo existen en la medida en que han sido expresamente atribuidas. Esta exigencia, derivada del principio de legalidad, es una garantía que salvaguarda la separación y equilibrio de poderes arts. 6, 121 y 123 CP–. De allí se desprende que cualquier intento por ampliar las atribuciones de la Corte para suspender efectos de decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, en contravía a los precisos términos de control definitivo que dispuso el Constituyente, requiere habilitación constitucional expresa. En ese sentido, sostener que la evolución del contexto permite redefinir competencias ya delimitadas por la Sala Plena no desarrolla dichos principios, sino que los desnaturaliza, pues traslada al juez constitucional una función de redefinición institucional que corresponde al Constituyente o al legislador dentro de los cauces previstos.

Todo esto es especialmente grave en el marco de los estados de excepción, donde el poder se concentra en cabeza del Ejecutivo y los controles deben ser

tanto más estrictos como nítidos. En este terreno, principios como la legalidad y la separación funcional de poderes actúan precisamente como garantías frente al ejercicio extraordinario del poder. Redefinir el alcance de las competencias judiciales por vía incidental, desdibujando la evolución del contenido de principios con la redefinición del alcance de competencias, sin atender los límites que impone la regla constitucional, compromete gravemente la arquitectura de control construida por el Constituyente.

3. El Auto 272 de 2023, correctamente interpretado, no constituye precedente en el control automático de decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215

3.1 La regla del Auto 272 de 2023: una habilitación excepcional, no una cláusula general cautelar

En relación con el Auto 272 de 2023, una lectura atenta de su contenido permite advertir que la Sala Plena no consagró una facultad cautelar general ni redefinió el sistema de controles constitucionales, sino que construyó una respuesta estrictamente excepcional frente a un problema muy preciso: la ineficacia del control abstracto ordinario cuando se enfrenta a disposiciones *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales, capaces de producir efectos irremediables o de eludir el control de constitucionalidad durante el tiempo propio del proceso.

Desde sus consideraciones iniciales, el Auto parte de una regla de improcedencia general de la suspensión provisional y afirma de manera reiterada que la medida solo puede operar como última ratio. La Corte insiste en que no se trata de una autorización “in genere”, sino de una medida “excepcional”, “urgente”, “impostergable” y “restrictiva”, cuya procedencia queda supeditada a un conjunto de exigencias acumulativas particularmente estrictas

Este énfasis no es retórico. El Auto construye deliberadamente un estándar de procedencia en extremo exigente, precisamente para evitar que la suspensión provisional se transforme en un mecanismo ordinario o expansivo del control constitucional.

Por tanto, la regla formulada en ese Auto debe entenderse como una excepción contextual, vinculada a las particularidades del control abstracto ordinario. Esto es así porque, en efecto, nunca examinó el control automático de decretos expedidos en estados de excepción ni abordó las particularidades institucionales y constitucionales que caracterizan ese mecanismo de revisión.

El Auto 082 de 2026 lo demuestra al referir el estándar que deberá usar la Corte para definir la suspensión provisional. En algunos apartes, se refiere a la existencia de “serias dudas” sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 215 de la Constitución, al tiempo a que alude a la *prima facie* “manifiesta inconstitucionalidad”, parámetros posiblemente distintos que representan el carácter inédito del auto objeto del presente salvamento de voto.

3.2 La lectura interna del Auto 272 de 2023 revela su anclaje exclusivo en el control abstracto ordinario

El contexto normativo y procesal del Auto 272 de 2023 es inequívoco: se trata

de una demanda de inconstitucionalidad contra una ley, tramitada en el marco del control abstracto ordinario, con iniciativa ciudadana y ausencia de mecanismos automáticos de control.

Toda la arquitectura argumentativa del Auto gira alrededor de esa realidad procesal y es en el marco de ella en el que la Corte justifica la medida (i) en la duración ordinaria del proceso abstracto, (ii) la posibilidad de que, durante ese lapso, la norma produzca efectos imposibles de revertir, (iii) la insuficiencia de técnicas como la inexecutable retroactiva en ciertos escenarios y (iv) el riesgo de elusión del control constitucional derivado de esa combinación de elementos.

Este razonamiento se inserta en un escenario normativo específico: el control abstracto ordinario, en el cual la Constitución ni autoriza ni prohíbe expresamente la adopción de medidas cautelares durante el trámite del proceso.

Nada de ello es trasladable, sin más, al control automático de decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, que se activa de oficio, tiene términos abreviados, carácter integral y está constitucionalmente concebido como un juicio definitivo y de cierre. En este último escenario el diseño constitucional es distinto, al punto de que aquí la suspensión provisional es una posibilidad expresamente proscrita, precisamente porque el control automático fue concebido como un control inmediato, integral y definitivo.

De hecho, el propio Auto 272 de 2023 es explícito al advertir que la suspensión provisional no puede entenderse como una autorización general aplicable a todas las modalidades de control y subraya que su decisión no puede leerse como una habilitación extensiva ni analógica a otros escenarios de revisión constitucional.

Por su parte, el Auto 082 de 2026, con la habilitación inédita de competencias cautelares que introduce, aunada a la aplicación errónea del Auto 272 de 2023, terminó alterando el diseño constitucional del control constitucional de los mencionados decretos. Tal alteración, además de desconocer el carácter expedito del control de este tipo de normas, termina obligando – inevitablemente y por más adjetivos que se incluyan- a un estudio de fondo. En efecto, el lenguaje del referido Auto, en aras de asegurar la pretendida excepcionalidad de la medida, termina acudiendo a expresiones que, inevitablemente, juzgan el fondo del asunto y difícilmente dejan espacio señalar una conclusión contraria. Por ejemplo, al señalar que “[e]ste acto, de acuerdo con lo señalado y para este momento de la discusión procesal, aparece como una *afrenta* contra el principio de separación de poderes y el principio democrático, toda vez que *invade competencias celosamente resguardadas al legislativo*”.

3.3 La autolimitación expresa del Auto 272 de 2023 frente al control automático

Una lectura fiel del Auto 272 de 2023 muestra, además, que la Corte es consciente del riesgo institucional de expandir indebidamente la suspensión provisional. Por ello, incorpora varias cláusulas de autocontención que resultan decisivas para el presente análisis.

En particular, la Sala advirtió que la medida no procede de manera automática

ni siquiera frente a normas manifiestamente inconstitucionales; su adopción exige demostrar la ineficacia de alternativas menos gravosas, incluida la modulación de efectos; su decreto requiere un juicio estricto de proporcionalidad, con ponderación explícita frente al principio democrático; y la decisión debe ser adoptada por la mayoría de la Sala Plena, precisamente por la intensidad de sus efectos.

Bajo ese entendimiento, y en lo que respecta a la posibilidad de estimar procedente la suspensión provisional de los decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215, el Auto fue explícito al remitirse a la cosa juzgada derivada de la Sentencia C-179 de 1994, en los siguientes términos:

“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 que se dictan con fundamento en los artículos 212 a 215 de la Constitución 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”.

(...)

82. El análisis precedente demuestra que, aunque la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la improcedencia de adoptar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad, la regla de decisión se ha referido a la inexistencia de una competencia genérica para que este Tribunal adopte decisiones de esta naturaleza. 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” (énfasis añadido).

Estas expresas precisiones revelan que el Auto 272 de 2023 no pretendió reconfigurar el rol de la Corte como juez constitucional, ni desplazarla hacia funciones de intervención temprana en escenarios donde la Constitución diseñó controles de naturaleza definitiva.

Por el contrario, la providencia se esfuerza por preservar la excepcionalidad del mecanismo, consciente de que su uso expansivo podría alterar el equilibrio entre jurisdicción constitucional y funciones de los demás poderes públicos.

3.4 Error competencial: desbordar el diseño del control automático a partir de una lectura expansiva del Auto 272 de 2023

Finalmente, una interpretación expansiva del Auto 272 de 2023 conduce a un resultado que el propio Auto quiso evitar: la transformación del control constitucional en un sistema cautelar generalizado.

Aplicar la suspensión provisional en el control automático de decretos dictados al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución convierte un juicio posterior y definitivo en un control bifásico, con una etapa cautelar previa no prevista en su diseño constitucional. Ello desplaza a la

Corte de su rol de juez de cierre hacia una posición de intervención temprana en la gestión de la emergencia, con implicaciones directas sobre la separación funcional de poderes.

Nada de esto se sigue del Auto 272 de 2023 cuando se lo lee con rigor. Por el contrario, la decisión reafirma la necesidad de autorrestricción judicial y de respeto por las diferencias estructurales entre los distintos mecanismos de control.

En suma, una lectura cuidadosa y estricta del Auto 272 de 2023 demuestra que su regla de procedencia cautelar es excepcional, contextual y estrictamente delimitada; se encuentra anclada en el control abstracto ordinario, no en el control automático; y no puede erigirse en precedente para habilitar la suspensión provisional de decretos dictados al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. Invocarlo como fundamento vinculante en ese escenario no es una aplicación coherente del precedente, sino una extensión metodológicamente infundada y competencialmente problemática de una decisión que, precisamente, se construyó para evitar expansiones indebidas del poder cautelar del juez constitucional.

Fecha *ut supra*,