

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

SENTENCIA C-075 DE 2026

Referencia: expediente RE-387

Asunto: 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”.

Magistrado Ponente:
Carlos Camargo Assis

Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil veintiséis (2026).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en el marco del examen automático de constitucionalidad previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, adoptó la decisión de fondo en el expediente RE-387, mediante la cual declaró inexecutable el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, por el cual el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El Decreto 1390 de 2025 se sustentó en la existencia de una supuesta crisis fiscal grave e inminente que, a juicio del Gobierno, comprometía la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales. Para ello, el ejecutivo invocó ocho hechos concurrentes relacionados, entre otros, con la financiación del sistema de salud, la seguridad ciudadana, la no aprobación de leyes de financiamiento, los efectos de la ola invernal, obligaciones judiciales pendientes de pago y restricciones al endeudamiento y a la liquidez del Estado.

La Corte concluyó que el decreto no cumplió con los requisitos exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional para declarar un estado de excepción. En esta oportunidad, la Sala Plena consideró que ante el incumplimiento del presupuesto fáctico no era pertinente continuar con el análisis de los presupuestos valorativo y de suficiencia.

En relación con el presupuesto fáctico, la Corte encontró que (i) siete de los ocho hechos invocados no acreditaron el carácter sobreviniente, extraordinario

e imprevisible que exige la Constitución para habilitar el ejercicio de facultades excepcionales. Por el contrario, a juicio de la Corte, la mayoría de las circunstancias alegadas corresponden a situaciones estructurales, persistentes y previsibles, que deben ser atendidas a través de los mecanismos ordinarios de política pública, fiscal y presupuestal. Adicionalmente, (ii) uno de los hechos no cumplió el juicio de identidad al estar relacionado con otro estado de excepción, como lo es, el estado de conmoción interior. A continuación se sintetiza cada una de las razones que sustentan esta conclusión.

Hecho 1. La Corte consideró que justificar la declaratoria de un estado de emergencia en la necesidad de cumplir las órdenes judiciales dirigidas a equiparar la UPC del régimen subsidiado al menos al 95% de la del régimen contributivo del sistema de salud, no supera el juicio de sobreviniencia por no ser un hecho imprevisible, repentino ni extraordinario.

Por el contrario, para la Corte, esta obligación surge de un mandato estructural de larga data, derivado de la Sentencia T-760 de 2008 y reiterado de manera constante en múltiples autos de seguimiento, incluido el Auto 2049 de 2025. En concreto, la orden de equiparación referida se profirió en los autos A-261 (resolutivo cuarto) y A-262 de 2012 (resolutivo tercero). Por lo tanto, la necesidad de recursos adicionales para su cumplimiento obedece a una problemática persistente y conocida, cuya atención correspondía a los mecanismos ordinarios de política pública, presupuestal y legislativa. La Corte fue enfática en afirmar que el incumplimiento de una orden judicial reiterada no puede ser calificado, por sí mismo, como un hecho sobreviniente que habilite el uso de facultades excepcionales.

Ahora bien, la Sala Plena reiteró al Gobierno su obligación constitucional y legal de atender las órdenes derivadas de la Sentencia T-760 de 2008 y de los autos de seguimiento, mediante los mecanismos presupuestales y legislativos ordinarios, preservando el principio democrático, la división de poderes y la excepcionalidad estricta del régimen de emergencia.

Hecho 2. Sobre el deterioro de la seguridad ciudadana la Corte concluyó que este hecho no supera el juicio de identidad porque las situaciones descritas en el decreto involucran afectaciones a la seguridad ciudadana y al orden público, las cuales se enmarcan, por su naturaleza, dentro de los supuestos que la Constitución reserva para el estado de conmoción interior, y no para el estado de emergencia económica y social previsto en el artículo 215 superior.

Hecho 3. La no aprobación de los proyectos de ley de financiamiento para 2025 y 2026 no supera el juicio de sobreviniencia. Para la Corte, la posibilidad de que el Congreso niegue o archive proyectos de ley de financiamiento no es imprevisible, repentina ni extraordinaria, al contrario, es un escenario plenamente previsible dentro del trámite legislativo ordinario. La Corte consideró que el Ejecutivo conoce, desde el diseño y la presentación de este tipo de iniciativas, que su aprobación depende de las mayorías políticas y de la deliberación democrática. En consecuencia, la ausencia de una ley de financiamiento no constituye un hecho nuevo o inesperado que irrumpe súbitamente en el orden institucional, sino un resultado posible y conocido del proceso legislativo, que debe ser gestionado a través de los mecanismos ordinarios de política fiscal, presupuestal y de diálogo interinstitucional.

Hecho 4. El hecho relacionado con los desastres naturales asociados a la ola invernal y al cambio climático no supera el juicio de sobreviniencia. Para la Corte, lo planteado en el decreto es una situación estructural y progresiva, ampliamente conocida y advertida, que ha venido manifestándose de manera reiterada en los últimos años y frente a la cual el Estado ha debido adoptar medidas ordinarias de prevención, mitigación y planeación presupuestal. La declaratoria previa de Desastre Nacional - Decreto 1372 de 2024 y Decreto 1193 de 2025- evidencia, precisamente, que el riesgo era identificable y gestionable dentro del marco institucional ordinario. En ese sentido, aunque la situación es constitucionalmente relevante, no constituye un hecho sobreviniente que, por sí mismo, habilite el ejercicio de facultades excepcionales en los términos del artículo 215 de la Constitución.

Hecho 5. La obligación de asumir el costo de las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago no supera el juicio de sobreviniencia. Para la Corte, el crecimiento del saldo de los créditos judiciales no obedece a un hecho súbito o externo, sino a una acumulación gradual asociada a decisiones de política fiscal y presupuestal. En consecuencia, no puede atribuirse carácter sobreviniente a una situación que forma parte del funcionamiento ordinario del Estado y que debió ser atendida mediante los mecanismos regulares de planeación y ejecución presupuestal, sin recurrir a facultades excepcionales.

Hecho 6. Sobre la necesidad de responder por las obligaciones legales y contractuales atrasadas la Sala estimó que este hecho no supera el juicio de sobreviniencia en tanto se trata de gastos permanentes y conocidos, derivados de mandatos constitucionales y legales, cuyo atraso obedece a decisiones presupuestales previas.

Hecho 7. Con relación a las restricciones para el endeudamiento público la Sala Plena advirtió que este hecho no supera el juicio de sobreviniencia porque las limitaciones derivan de la Regla Fiscal y de la dinámica regular de los mercados financieros, circunstancias conocidas y previsibles.

Hecho 8. Sobre las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación la Corte consideró que este hecho se fundamenta a partir de afirmaciones generales y valoraciones de carácter especulativo. Por lo tanto, no configura un hecho autónomo capaz de agravar por sí mismo la crisis fiscal, sino que constituye una justificación argumentativa estrechamente vinculada al tercer supuesto fáctico -la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento-.

Luego de constatar el incumplimiento evidente de las condiciones exigidas por la Constitución, las normas estatutarias y la jurisprudencia constitucional para declarar un estado de excepción, la Sala Plena declaró que el Decreto 1390 de 2025 es inexequible. El análisis integral demuestra que no se acreditó el presupuesto fáctico requerido para habilitar el ejercicio de facultades excepcionales.

De conformidad con lo señalado en el Auto 082 de 2026, la Sala Plena reiteró que el principio de separación de poderes, consagrado en el artículo 113 de la Constitución, constituye una garantía esencial del Estado social de derecho y de la democracia. Este principio asegura que no exista una concentración arbitraria del poder y protege la participación indirecta del pueblo en decisiones fundamentales como la discusión y aprobación del presupuesto y de las medidas

tributarias necesarias para su sostenibilidad. En ejercicio de la función de guarda de la supremacía constitucional, cada órgano del Estado ejerce el poder público a través de competencias específicas, dentro de un marco de especialización funcional que debe ser respetado.

Asimismo, la Corte destacó que la cláusula general de competencia del legislador en materia tributaria y presupuestal constituye una expresión clara del principio democrático, razón por la cual las decisiones adoptadas por el Congreso en estos ámbitos gozan de plena legitimidad constitucional.

Desde esta perspectiva, el Decreto 1390 de 2025 vulneró los principios democrático y de separación de poderes, en la medida en que el Gobierno nacional asumió competencias de otra rama del poder público sin cumplir los requisitos constitucionales que habilitan un estado de excepción.

I. ANTECEDENTES

1. El presidente de la República, de acuerdo con el parágrafo del artículo 215 de la Constitución, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica 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”. Repartido el asunto por la Sala Plena, el despacho del magistrado sustanciador por auto del 14 de enero de 2026 dispuso: (i) avocar el conocimiento del asunto, (ii) decretar la práctica de algunas pruebas, (iii) comunicar la iniciación del asunto al Gobierno nacional, (iv) fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana e invitar a algunas autoridades y organizaciones privadas, y (v) dar traslado al Procurador General de la Nación para el concepto de rigor.

2. Mediante Auto 082 de 2026, la Sala Plena suspendió los efectos del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, se procede a decidir sobre el mismo.

II. TEXTO DEL DECRETO QUE SE REVISA

4. Dada la extensión del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, este hará parte del *Anexo 1* de esta decisión¹. Sin embargo, a continuación, se hace una breve descripción del decreto.

5. Las consideraciones del Decreto 1390 de 2025 se estructuran a partir de una justificación constitucional, fáctica y económica para declarar el estado de emergencia económica y social en todo el país. El Gobierno recuerda que el artículo 215 de la Constitución autoriza esta medida cuando se presentan hechos sobrevinientes que perturban de manera grave e inminente el orden económico y social. En ese sentido, enfatiza que la declaratoria permite al presidente expedir decretos con fuerza de ley, siempre que estén dirigidos exclusivamente a conjurar la crisis y tengan carácter transitorio y conexo con las causas que la originan.

¹ Disponible en: Publicado en el Diario Oficial nro. 53.343 del 22 de diciembre de 2025. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201390%20DEL%2022%20DEL%20DICIEMBRE%20DE%202025.pdf>

6. El decreto sostiene que el país atraviesa una situación crítica caracterizada como una coyuntura fiscal excepcional que amenaza la capacidad del Estado para garantizar derechos fundamentales. Según el Gobierno, esta crisis no puede ser atendida mediante los mecanismos ordinarios, pues se deriva de múltiples factores concurrentes que afectan de manera simultánea las finanzas públicas y generan un escenario de gravedad e inminencia.

7. Uno de los ejes centrales de la argumentación es el déficit fiscal proyectado para la vigencia 2026, agravado por la no aprobación de la ley de financiamiento en el Congreso. Esta situación, acorde con el decreto, deja un faltante significativo de recursos y limita la capacidad del Estado para responder a sus obligaciones, en un contexto en el que además el presupuesto presenta altos niveles de rigidez. De esta manera, el Gobierno plantea que no cuenta con alternativas ordinarias suficientes para cerrar la brecha fiscal ni para asegurar la sostenibilidad del gasto público.

8. A lo anterior se suman diversas presiones específicas de gasto que, en conjunto, refuerzan la idea de una crisis estructural de carácter urgente. Entre ellas:

- (i) Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional sobre la UPC del sistema de salud.
- (ii) Deterioro de la seguridad ciudadana, por alteraciones del orden público y aumento del riesgo de atentados contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos electorales.
- (iii) No aprobación legislativa de dos proyectos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales 2025 (12 billones) y 2026 (16,3 billones).
- (iv) Desastres naturales derivados de la actual ola invernal, en el marco de la declaratoria de Desastre Nacional por cambio climático (Decreto 1372 de 2024).
- (v) Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago.
- (vi) Obligaciones legales y contractuales atrasadas, incluyendo subsidios de servicios públicos, combustibles y vigencias futuras adquiridas antes del actual gobierno.
- (vii) Limitaciones al endeudamiento, por la Regla Fiscal y cláusulas asociadas a medidas unilaterales del gobierno de los Estados Unidos.
- (viii) Restricciones de liquidez en la caja de la Tesorería General de la Nación.

9. Finalmente, el Gobierno concluye que, dada la gravedad, urgencia y multiplicidad de los factores descritos, resulta necesario acudir al estado de excepción para adoptar medidas extraordinarias. Estas incluyen la posibilidad de realizar ajustes fiscales, presupuestales y administrativos de manera inmediata, e incluso establecer tributos temporales, con el fin de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

III. PRUEBAS RECEPCIONADAS

10. En respuesta al Auto del 14 de enero de 2026, se recibieron las

intervenciones de los expertos: Lisandro Junco Riveira², Roberto Insignares³, Mauricio Alfredo Plazas Vega⁴, Hugo Palacios Mejía⁵, Santiago Pardo Ramírez⁶, Juan Carlos Echeverri Garzón⁷, José Manuel Restrepo Abondano⁸, Juan Camilo Restrepo⁹, José Antonio Ocampo Gaviria y Jorge Iván González.

11. En términos generales los expertos coincidieron en que los hechos alegados por el Gobierno para justificar la declaratoria de emergencia económica no constituyen situaciones sobrevinientes, extraordinarias ni imprevisibles, sino que corresponden a problemas estructurales, crónicos y anticipables de las finanzas públicas colombianas. Adicionalmente, refirieron una gran variedad de medidas con las que el Gobierno contaba antes de declarar la emergencia.

12. Lisandro Junco Riveira señaló que, de los hechos invocados por el Decreto 1390 de 2025, solo uno -relacionado con desastres naturales- podría considerarse sobreviniente, y aun así es marginal. A su juicio, las demás situaciones obedecen a obligaciones estructurales, decisiones de política pública o fallas de gestión, todas evitables mediante herramientas ordinarias. En la misma línea, Roberto Insignares sostuvo que los hechos no representan circunstancias extraordinarias, sino manifestaciones de problemas históricos agravados por decisiones del propio Gobierno, entre ellas supuestos optimistas de recaudo y presupuestos desfinanciados.

13. Mauricio Alfredo Plazas Vega enfatizó que la inflexibilidad del gasto público es un fenómeno conocido desde hace décadas y que las reformas recientes, aunque problemáticas, no pueden considerarse imprevistas. Añadió que el país ya enfrentaba déficits altos, caída de caja e incremento de la deuda antes del decreto, por lo que no existe evidencia independiente de un deterioro súbito de la situación fiscal. Por su parte, Hugo Palacios Mejía reconoció la gravedad fiscal, pero aclaró que no es un hecho nuevo ni sobreviniente. Criticó que el Gobierno invocara la negativa del Congreso como causa de emergencia, pues ello desconoce principios democráticos. Aunque admitió que la caja era frágil hacia agosto, señaló que, para enero de 2026, informes financieros mostraban una mejora significativa producto de créditos recientemente adquiridos.

14. Santiago Pardo Ramírez afirmó que, aunque el déficit fiscal es amplio, los gastos señalados por el Gobierno representan solo el 2,87% del Presupuesto General, por lo que no generan una crisis que justifique un estado de excepción. Sostuvo que el desfase fiscal es atribuible al propio Gobierno, que presentó un presupuesto mayor a la inflación pese a compromisos previos, y que la crisis

² Expediente, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-19-17-23-09)”. Consúltase en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135779>.

³ Expediente digital expediente RE-387, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 14-29-00)”. Consúltase en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135904>.

⁴ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 18-02-40)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135931>.

⁵ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-03-23)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135937>.

⁶ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-20-26)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135942>.

⁷ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-20 21-26-45)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135943>.

⁸ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 15-24-35)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136070>.

⁹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 16-06-27)”. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136074>.

deriva de problemas estructurales como evasión, contrabando y falta de disciplina fiscal. En similar dirección, Juan Carlos Echeverri Garzón afirmó que no existe evidencia de que la inflexibilidad presupuestal actual sea excepcional respecto de los últimos 25 años, por lo que el Gobierno no puede presentarla como un hecho novedoso o extraordinario.

15. Por último, José Manuel Restrepo Abondano explicó que una crisis fiscal sobreviniente, para justificar un estado de excepción, debería ser inesperada, alterar súbitamente las condiciones macroeconómicas y no ser anticipable. Ninguna de estas condiciones se cumple, pues el deterioro fiscal es una tendencia conocida y prevista en los escenarios oficiales de riesgo.

16. Adicionalmente, se recibieron respuestas de: la Secretaría Jurídica de la Presidencia, Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros¹⁰ y la Contraloría General de la República¹¹.

17. Si bien la síntesis de las pruebas recaudadas puede ser consultada en el *Anexo 2*, el contenido de las pruebas recibidas será mencionado en el transcurso del análisis de los requisitos formales y materiales, en la medida de su pertinencia.

18. Por otra parte, el Gobierno presentó una intervención en defensa de la constitucionalidad del decreto, anexando las pruebas que consideró pertinentes para ello¹². En dicha intervención el Gobierno sostuvo que el decreto cumple plenamente los requisitos exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional.

19. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales la intervención sostuvo que fue expedido con la firma del Presidente y todos los ministros, incluye una motivación explícita, establece un término de duración de 30 días, define su aplicación en todo el territorio nacional, y fue notificado a los organismos internacionales (ONU y OEA). Además, se convocó al Congreso para ejercer control político y se remitió oportunamente a la Corte Constitucional.

20. Sobre el cumplimiento de requisitos materiales afirmó que se fundamenta en hechos sobrevinientes que perturban gravemente el orden económico y social, demuestra que la situación es grave e inminente, y evidencia la insuficiencia de las herramientas ordinarias para enfrentar la crisis, todo sin afectar derechos fundamentales ni el funcionamiento de las instituciones.

21. En particular, sobre el presupuesto fáctico, acorde con la intervención, la declaratoria se sustenta en una crisis fiscal estructural agravada por la concurrencia de ocho hechos, que en conjunto configuran una coyuntura excepcional. Entre ellos se destacan: obligaciones derivadas de decisiones judiciales, problemas de orden público y seguridad, desastres naturales, falta de aprobación de leyes de financiamiento, aumento de obligaciones estatales pendientes, rezagos en subsidios, limitaciones al endeudamiento y restricciones de liquidez del Estado. Estos hechos, considerados integralmente, a juicio del

¹⁰ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 18-30-21)”.

¹¹ Expediente digital, archivo “RE0000387-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2026-01-21 19-29-24)”.

¹² Expediente digital, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136088>

gobierno, generan una presión simultánea sobre el gasto y una reducción en la capacidad de financiación, afectando la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos.

22. El documento explica en detalle cómo, desde la visión del Gobierno, la crisis se agrava por factores como el incremento de sentencias judiciales por pagar, el impacto de desastres naturales de gran escala, las fallas en el financiamiento del presupuesto nacional, y el riesgo sistémico en sectores como energía y servicios públicos. También se destaca el aumento de amenazas a la seguridad, incluyendo nuevas modalidades de violencia, y el crecimiento de obligaciones como subsidios e indemnizaciones. En conjunto, estos elementos evidencian una agravación sobreviniente de la crisis fiscal, que no puede ser entendida de forma aislada sino como un fenómeno integral que desborda la capacidad ordinaria del Estado.

23. Respecto del presupuesto valorativo el documento concluyó que la situación descrita configura una perturbación grave e inminente del orden económico y social. Esto se explica por factores estructurales como la crisis económica global posterior a la pandemia, el crecimiento sostenido del gasto público y la insuficiencia de los ingresos tributarios frente a dicho gasto. Estas condiciones, para el Gobierno, generan un riesgo real sobre la estabilidad macroeconómica, el cumplimiento de obligaciones estatales y la protección de derechos fundamentales.

24. Finalmente, en relación con el presupuesto de necesidad el Gobierno argumentó que las medidas ordinarias han sido utilizadas pero resultan insuficientes, debido a restricciones fiscales, límites de endeudamiento, inflexibilidades presupuestales y la no aprobación de instrumentos legislativos de financiación. Asimismo, señaló que el gasto público está altamente comprometido por obligaciones legales y constitucionales, lo que impide ajustes inmediatos.

25. Así las cosas, el Gobierno concluyó que el Decreto 1390 de 2025 cumple con todos los requisitos constitucionales y legales, responde a una crisis fiscal excepcional, grave e inminente, y constituye una medida necesaria ante la insuficiencia de mecanismos ordinarios, por lo que solicitó a la Corte Constitucional declarar su exequibilidad. Al Sala advierte que las pruebas aportadas por el Gobierno será consideradas al analizar la constitucionalidad del decreto.

IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS

26. Dentro del término de fijación en lista, se recibieron diversas intervenciones de entidades estatales, de expertos, de organizaciones sociales, de universidades y de ciudadanos quienes propusieron distintas aproximaciones al examen del Decreto 1390 de 2025. Al tratarse de un número considerable de escritos, su síntesis se presenta en el *Anexo 3*, adicionalmente, su contenido puede consultarse en el expediente de constitucionalidad que es público¹³.

¹³ La integridad de las intervenciones puede consultarse en el expediente digital que se encuentra en este link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/>, tipo de proceso: Decretos Legislativos. Número radicado: 387.

27. En términos generales, algunos intervinientes consideran que la medida satisface la totalidad de los juicios y, por ende, solicitan declarar exequible el decreto¹⁴. Por otra parte, la mayoría de los intervinientes estimaron que no se satisface alguno o ninguno de ellos y esto debe conducir a la inconstitucionalidad de la medida¹⁵. La Defensoría del Pueblo solicitó declarar la inexequibilidad del decreto con efectos diferidos, preservando temporalmente las medidas tributarias adoptadas para conjurar la crisis en salud, con destinación específica a la suficiencia de la UPC y al acceso efectivo a servicios y medicamentos. El ciudadano Camilo Cubides Pinto, por su parte, solicitó que, en caso de declararse la inconstitucionalidad del decreto matriz, se modularan los efectos del fallo para preservar los beneficios y facilidades de pago. Por último, el Banco de la República informó que no contaba con elementos de juicio adicionales para emitir un concepto sobre el asunto sometido a revisión constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

28. El procurador General de la Nación solicitó la exequibilidad parcial del Decreto 1390 de 2025, únicamente en relación con la equiparación de la unidad de pago por capitación (UPC). En primer lugar, el Ministerio Público encontró acreditados los requisitos formales para la expedición del decreto matriz: firma del presidente de la República y sus ministros, motivación, delimitación temporal y territorial, convocatoria al Congreso y comunicaciones internacionales. Por consiguiente, manifestó que el decreto se ajusta al marco previsto en los artículos 215 y 241 superiores y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

29. En segundo término, frente a los presupuestos materiales, la Vista Fiscal examinó los ocho hechos alegados en la declaratoria del estado de emergencia.

¹⁴ Álvaro Palomino Mancilla, Julio César Ruíz Muñoz, Edgar Alan Olaya Díaz, Jaime de Jesús Barreto Barrios, Carlos Andrés Patiño Grajales, León Fredy Muñoz Lopera, Mario Javier Acevedo Giraldo, Diego Luis Balanta, Ministerio de Transporte, Universidad San Buenaventura y Federación Nacional de Productores de Tabaco.

¹⁵ Jaime Enrique Lozano, Didiam Arturo Ramírez Cárdenas, Carlos Andrés Castro Oliveros, Carlos Mario Salgado Montes, Richard Humberto Fuelantala Delgado, David Luna Sánchez, Krishu Miranda Fuenmayor y otro, Carlos Fernando Motoa Solarte, Diego Alejandro Gutiérrez Narváez, Juan Carlos Arbeláez Mesa, Andrea Ospina García y Andrés Francisco Monroy, Diana Marcela Diago Guaqueta, Francisco Azuero Zúñiga, Lucas Pombo Santos y Francisco Gnecco Estrada, Juan Manuel Echeverri Cardona, Álvaro Gómez Gómez y María Victoria Mejía Arango, Evelyn Gómez, Sara Valencia Morales, Luis Felipe Henao Cardona, Juan Alberto Londoño Martínez, Juan Pablo Godoy Fajardo, Diego Muñoz Tamayo, Ana María Barbosa Rodríguez, Catherine Juvinao Clavijo, Diego Rivera Duque, Guillermo Otálora Lozano, Jaime Alberto Vargas Cifuentes y Juan Sebastián Bustillo Martínez, Jaime Enrique Lozano, Elkin Darío Meriño, Federico Gutiérrez Zuluaga, Christian Munir Garcés Aljure, David Gerardo Cote Rodríguez, Carlos Fernando Motoa Solarte, Daniel Andrés Palacios Martínez, Camilo Andrés Rojas Castro, Duverney Ardila Germán de Ribon, Miguel Alberto Mayorga Mogollón gestor de la iniciativa jurídica “defensa tributaria”, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero, ICDT, Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Universidad del Rosario, Universidad Libre de Colombia, Universidad Externado de Colombia, Universidad Tech Business School - Universidad EIA, Universidad de los Andes, Universidad Sergio Arboleda, ASOFIDUCIARIAS, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA), Asociación de Productores, Importadores y Comercializadores de Vinos – ASOVINOS, Prolicores y la Asociación Colombiana de Empresas Licoreras – ACIL, Asociación Colombiana de Minería (ACM), Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica (ACOLGEN), Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, (ANDI), Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI), Fundación jurídica proyecto inocencia, Fundación para el Estado de Derecho, Federación Nacional de Comerciantes Empresarios (FENALCO), Federación Nacional de Productores de Carbón, (Fenalcarbón), Federación Colombiana de Municipios, Federación Nacional de Departamentos, Departamento del Tolima, Consejo Gremial Nacional, ISAGEN S.A. E.S., AES Colombia y Cía S.C.A. E.S.P., Empresa Sabajón Ciprés, Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF, Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia EICE y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Al respecto, concluyó que solo uno de los fundamentos fácticos supera los juicios fáctico, valorativo y de suficiencia, este es, la necesidad urgente de financiar la equiparación de la UPC ordenada en el seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 que adelanta la Corte Constitucional.

30. Así, planteó que la equiparación de la prima pura que fue adoptada mediante la Resolución 2605 de 2025, implicó un requerimiento adicional por \$3,3 billones para la vigencia 2026. En su concepto, está demostrado que la insuficiencia de recursos para financiar esta medida compromete de manera real, grave e inminente la sostenibilidad del sistema de salud, en especial para la población más vulnerable. Agregó que tal mandato judicial fue impartido cuando ya había sido aprobado el Presupuesto General de la Nación y no era posible acudir a mecanismos legales ordinarios para obtener los recursos.

31. En torno del presupuesto valorativo, destacó que, si bien la crisis fiscal de la Nación tiene una tendencia estructural, sus efectos sobre el sector salud generan un riesgo concreto de afectación de derechos fundamentales, con mayor impacto en los afiliados al régimen subsidiado. Además, esta situación se agrava con la expedición reciente de la orden judicial impartida por la Corte, la cual es de inmediato cumplimiento. Enfatizó en que la falta de financiación puede traducirse en interrupciones en la atención, desfinanciamiento de EPS e IPS y retroceso en la garantía del derecho fundamental a la salud, lo cual constituye una perturbación grave e inminente del orden económico y social.

32. Aunado a ello, frente al presupuesto de suficiencia, el procurador encontró que el Ejecutivo agotó los mecanismos ordinarios disponibles como los aplazamientos, las reducciones presupuestales, la activación de la cláusula de escape, la radicación de proyectos de ley de financiamiento y reforma a la salud, sin lograr obtener los recursos para la equiparación de la UPC. Ahora bien, para la Vista Fiscal las herramientas ordinarias resultaron insuficientes debido a que dicha orden judicial debía acatarse desde el inicio de la vigencia 2026 y, en ese momento, no se contaba con alternativas legislativas inmediatas.

33. Por otra parte, estimó que los demás hechos alegados en el decreto declaratorio no satisfacen los juicios exigidos por la jurisprudencia constitucional. De ahí, el Ministerio Público coligió que no constituyen hechos extraordinarios, imprevisibles ni sobrevinientes, puesto que: *i)* la no aprobación de la ley de financiamiento es un resultado previsible del debate democrático; *ii)* las restricciones de la regla fiscal son condiciones estructurales conocidas por el Gobierno; *iii)* la iliquidez deriva de un deterioro progresivo y anunciado de las finanzas públicas; *iv)* la inseguridad, los ataques con drones, la protección de líderes sociales y los ciclos electorales son fenómenos reiterados; *v)* los desastres naturales vinculados al cambio climático tienen carácter estructural y cuentan con herramientas ordinarias de gestión; y tanto *vi)* las sentencias judiciales como, *vii)* los subsidios de energía y gas corresponden a pasivos recurrentes cuya acumulación no reviste el carácter excepcional requerido. Además, el Gobierno contaba con mecanismos ordinarios de actuación para conjurar dichas situaciones.

34. En consecuencia, el procurador General solicitó declarar la **exequibilidad** del Decreto 1390 de 2025 “únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con la garantía del aseguramiento en salud producto de la equiparación de la unidad de pago por capitación”. Así mismo,

requirió que se declare la **inexequibilidad** en lo relacionado a “(i) la necesidad de recursos en el sector defensa y en lo concerniente a la gestión de la Unidad Nacional de Protección, (ii) la atención de la emergencia causada por el desastre natural, (iii) el pago de sentencias judiciales, y (iv) el pago de obligaciones atrasadas”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

35. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre 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”, en virtud de lo previsto en los artículos 215 parágrafo y 241 numeral 7° de la Constitución¹⁶. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, Sentencia C-004 de 1992, esta Corporación ha construido una sólida línea jurisprudencial¹⁷ en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz¹⁸.

Metodología de la decisión

36. En esta ocasión la Corte efectuará un control judicial formal y material conforme a los precedentes constitucionales sobre la materia. Para ello acudirá al test que ha aplicado respecto al decreto declaratorio. Previo a ello, la Sala Plena dará respuesta a la solicitud del presidente de la República de levantar la suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025.

Cuestión previa:

37. El 9 de febrero de 2026, el presidente de la República¹⁹ solicitó a la Corte levantar la suspensión del Decreto 1390 de 2025. En su escrito, el presidente de la República puso en consideración de la Corte “hechos nuevos, graves y sobrevinientes, que hoy cambian de manera sustancial la realidad que vive el país”²⁰.

38. El Auto 082 de 2026 dispuso la suspensión del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025 “hasta tanto la Sala Plena de la Corte Constitucional profiera una decisión de fondo”. Teniendo en cuenta que la presente providencia

¹⁶ Artículo 55, Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los estados de excepción).

¹⁷ Sentencias sobre decretos declaratorios de emergencia económica, social y ecológica, o de grave calamidad pública a la fecha: C-004/92, C-447/92, C-366/94, C-122/97, C-122/99, C-216/99, C-135/09, C-252/10, C-156/11, C-216/11, C-670/15 y C-386/17. Los motivos que justificaron el conocimiento de este en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) también fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, que tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009. De esta manera, este Tribunal reafirma su competencia para analizar los motivos que presenta el ejecutivo para haber declarado el estado de excepción.

¹⁸ La Corte Suprema de Justicia consideraba que la evaluación del orden público era una competencia completamente discrecional del presidente de la República, por tratarse de típicos “actos políticos” razón por la cual el control judicial de la declaratoria del estado de excepción era solo formal. Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se entendió que no pueden existir al interior del Estado de derecho actos arbitrarios o desprovistos de control alguno (sentencia C-156/11). La Corte ha establecido que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: los declarativos del estado de excepción con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales (sentencia C-802 de 2002). Las sentencias C-049 de 2012 y C-173 de 2014 indicaron que los decretos que declaran un estado de excepción constituyen una competencia atípica.

¹⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=138129>

²⁰ Ibidem.

decidirá de fondo sobre la constitucionalidad del referido decreto y que ningún magistrado o magistrada solicitaron ante la Sala Plena el levantamiento de la suspensión, la Corte considera que carece de objeto la solicitud y, por lo tanto, lo procedente es continuar con el análisis del decreto.

Alcance del control sobre la declaración del estado de emergencia²¹

39. Los estados de excepción “son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”²². Tratándose de una situación extraordinaria donde la norma con fuerza de ley no es aprobada por el Legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones²³, de las cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional²⁴.

40. El control de constitucionalidad que ha efectuado la Corte es riguroso como lo enseña su jurisprudencia. El mismo se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad²⁵ (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994²⁶ (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter (i) jurisdiccional²⁷, (ii) automático²⁸, (iii) integral²⁹, (iv) participativo³⁰, (v) definitivo³¹ y (vi) estricto³², sin perjuicio del control político del Congreso de la República³³.

41. Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria, fruto de la cual se declara el estado de emergencia³⁴, lo cual

²¹ Estas consideraciones tienen como base la Sentencia C-145 de 2020 y C-383 de 2023. Sin dejar de lado los demás precedentes constitucionales relevantes para este asunto, como la C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010, C-135 de 2009, C-386 de 2017 y la C-176 de 2015, entre otros.

²² Sentencia C-939 de 2002.

²³ En la sentencia C-466 de 2017, se sostuvo: “La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos estados. (...) Dicha naturaleza (...) se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la LEEE, así como mediante sus especiales sistemas y dispositivos de control político y judicial”.

²⁴ Artículo 9º de la Ley 137 de 1994.

²⁵ En determinadas modalidades de estados de excepción el derecho internacional humanitario (DIH). Artículo 3 Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción).

²⁶ Sentencia C-179 de 1994 revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria.

²⁷ No se puede incurrir por esta Corporación en juicios de oportunidad o conveniencia, más propios -que no exclusivos- del debate político que corresponde al Congreso de la República.

²⁸ El Gobierno debe enviar a la Corte al día siguiente de su expedición los decretos legislativos. Si no lo hiciere la Corte aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

²⁹ La Corte debe verificar que los decretos cumplan los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción. En las sentencias C-004 de 1992 y C-179 de 1994 la corte examinó el proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción.

³⁰ La ciudadanía podrá intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los decretos legislativos objeto de control. Además, el Procurador General de la Nación debe rendir concepto.

³¹ La Corte decide definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos. Por lo tanto, estos no pueden ser objeto de un nuevo examen de constitucionalidad.

³² Salvaguardar el Estado de derecho, el principio democrático, la separación de poderes y la primacía de los derechos inalienables de la persona, entre otros. Ha sostenido la Corte que por la trascendencia y repercusiones constitucionales que tiene la declaratoria del estado de emergencia, el control que ejerce la Corte parte de aplicar un estándar de escrutinio estricto para determinar de forma minuciosa el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que la Carta Política impone a tal acto jurídico. Ver sentencia C-670 de 2015.

³³ Según lo dispone el artículo 215 de la Constitución. Ver sentencias C-216 de 2011 y C-386 de 2017.

³⁴ Sentencias C-156 de 2011 y C-670 de 2015.

excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada; en efecto, la labor del gobierno “no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”³⁵.

42. En virtud del artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-), la Corte ha determinado que la declaración del estado de emergencia debe cumplir unos requisitos formales y materiales, los cuales se desarrollan a continuación.

A. Presupuestos formales

43. Los *presupuestos formales* requeridos por la Corte para efectuar el examen de constitucionalidad están dados en³⁶:

43.1. *Firma del presidente de la República y todos los ministros*³⁷. Esta exigencia constitucional³⁸ busca que el Jefe de Estado y sus ministros estén políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria del estado de emergencia y sus desarrollos, atendiendo la responsabilidad política del Gobierno que se establece en el texto superior³⁹.

43.2. *Motivación adecuada*⁴⁰. Este presupuesto implica que en los considerandos del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales⁴¹. Esto exige una descripción sobre la ocurrencia de los hechos en cuanto al carácter sobreviniente y extraordinario, así como de la perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico o de grave calamidad pública, y de la insuficiencia de las facultades ordinarias y, por lo tanto, la necesidad de medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos⁴².

43.3. Esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “un requisito de orden sustancial”, por cuanto la expresión de las razones permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción⁴³. En la Sentencia C-254 de 2009⁴⁴ se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente

³⁵ En la sentencia C-216 de 2011 se sostuvo que en la experiencia histórica de la Constitución Nacional de 1886 se había verificado el abuso de las medidas de excepción a través del artículo 121 sobre el estado de sitio, por lo que el Constituyente de 1991 dispuso que este tipo de instrumento solo habrá de emplearse en situaciones extraordinarias, revistiendo por tanto un carácter de excepcionalísimo.

³⁶ Sentencia C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras.

³⁷ Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

³⁸ Sentencias C-670 de 2015 y C-156 de 2011. La Corte declaró la inexequibilidad de decretos de emergencia por incumplimiento de este requisito en las Sentencias C-256 de 2020, C-207 de 2025 y C-250 de 2025.

³⁹ El artículo 215 de la Constitución señala entre otros aspectos: “El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia”.

⁴⁰ Artículos 215 de la Constitución y 8º (justificación expresa de la limitación del derecho), 11 (necesidad) y 12 (motivación de incompatibilidad) de la Ley 137 de 1994.

⁴¹ Sentencias C-670 de 2015 y C-004 de 1992.

⁴² Sentencia C-386 de 2017.

⁴³ Cfr. sentencias C-670 de 2015 y C-004 de 1992.

⁴⁴ La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto 4704 de 2008 que declaró el estado de emergencia por la actividad de los captadores o recaudadores de dineros del público en operaciones no autorizadas por el Estado.

ni implícita⁴⁵, estableciendo que es una falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas⁴⁶.

43.4. *Clara determinación de su duración*⁴⁷. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por periodos de hasta 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, además de disponer que el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias. Este Tribunal ha indicado que esta exigencia es consecuencia del principio de temporalidad que caracteriza a los estados de emergencia, en virtud del cual la transitoria asunción de la función legislativa y el poder que se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales, hacen imperativo un “periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”⁴⁸.

43.5. *Determinación del ámbito territorial de aplicación*. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior⁴⁹, que permite al Gobierno su declaración en toda la República o parte de ella, por lo que la Corte ha recurrido a una aplicación analógica de tal regulación⁵⁰.

43.6. *Convocatoria al Congreso de la República*⁵¹. La Constitución exige del Gobierno en el decreto declaratorio de emergencia que convoque al Congreso, si no se hallare reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de vigencia. Ello es indispensable al permitir al Congreso examinar⁵² el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

43.7. El Congreso durante el año siguiente a la declaratoria podrá derogar, modificar o adicionar los decretos, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, ya que aquellas que correspondan a sus miembros podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo⁵³. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia⁵⁴. Este requisito de convocatoria no resulta aplicable cuando el Congreso se encuentre reunido durante sus períodos de sesiones ordinarias, al momento de la adopción del decreto declaratorio de estado de emergencia⁵⁵.

43.8. *Comunicación a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU*. Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia⁵⁶, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU una comunicación en que dé

⁴⁵ Sentencia C-135 de 1996.

⁴⁶ Sentencia C-216 de 2011.

⁴⁷ Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

⁴⁸ Artículos 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cfr. sentencias C-670 de 2015, C-135 de 2009 y C-802 de 2002.

⁴⁹ Artículo 213.

⁵⁰ Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

⁵¹ Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

⁵² Hasta por un lapso de 30 días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras.

⁵³ Artículo 215 de la Constitución.

⁵⁴ Sentencia C-156 de 2011, C-179 de 1994.

⁵⁵ Sentencias C-156 de 2011, C-366 de 1994 y C-447 de 1992.

⁵⁶ Sentencia C-386 de 2017.

aviso a los Estados parte de los citados tratados, de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella, añadiendo que los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades⁵⁷. Ahora bien, en la Sentencia C-383 de 2023 la Corte precisó que la comunicación a los secretarios generales de la OEA y de la ONU de la declaratoria de un estado de excepción no solo se sustenta en el art. 16 de la LEEE, sino también de los art. 27.3 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 4.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

B. Presupuestos materiales

44. El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos *presupuestos materiales*⁵⁸. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia⁵⁹ son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Corte ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos⁶⁰.

45. Además del sentido natural de cada uno de tales órdenes, la Corte ha señalado que al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: (i) se inscriba dentro de su definición, es decir “aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”⁶¹. Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico (ii) debe ser no solo grave⁶² sino imprevisto⁶³; (iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, (iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención⁶⁴.

46. En términos generales la Corte ha señalado⁶⁵ que los límites establecidos por la regulación constitucional⁶⁶ se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos:

⁵⁷ Sentencia C-216 de 2011. Arts 4º del PIDCP y 27 de la CADH.

⁵⁸ Sentencia C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras.

⁵⁹ Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

⁶⁰ Sentencias C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

⁶¹ Sentencia C-216 de 1999 en la cual estudio el Decreto 195 de 1999 que declaró la emergencia por grave calamidad pública atendiendo el terremoto acaecido en el eje cafetero. Cfr. sentencia C-366 de 1994.

⁶² Tenga entidad propia de alcances e intensidad traumáticos que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico.

⁶³ Distinto a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante el empleo de sus competencias normales.

⁶⁴ Sentencias C-466 de 2017, C-386 de 2017 y C-216 de 2011.

⁶⁵ Sentencia C-135 de 2009.

⁶⁶ Artículo 215 de la Constitución y Ley 137 de 1994.

i) *se restringe la discrecionalidad del presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia*, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con los mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico⁶⁷.

ii) *Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso, esta resulta restrictiva pues se busca impedir el empleo excesivo de las facultades extraordinarias -principio de proporcionalidad de las medidas proferidas durante el estado de excepción- y proscribir el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras⁶⁸.

iii) *Los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de emergencia*. De este modo, se pretende circunscribir el ejercicio de la potestad excepcional de expedir normas con fuerza de ley a la problemática relacionada con la declaratoria⁶⁹.

47. En consecuencia, corresponde a la Corte un control jurídico -como un imperativo constitucional en los términos del art. 215- sobre los actos normativos expedidos por el ejecutivo que comprende tanto el decreto declaratorio como los de desarrollo. Así lo ha afirmado la Corte⁷⁰ al distinguirlo del control político⁷¹, enfatizando que el control jurídico involucra un *juicio objetivo*⁷² que está conformado, según se explicó, por la Constitución, los tratados de derechos humanos integrantes del bloque de constitucionalidad y la ley estatutaria de los estados de excepción.

48. Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia son los siguientes⁷³:

a. Presupuesto fáctico

49. La declaración del estado de emergencia debe responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y

⁶⁷ Inciso primero del artículo 215 superior.

⁶⁸ Inciso segundo del artículo 215 superior.

⁶⁹ Inciso tercero del artículo 215 superior.

⁷⁰ Sentencias C-156 de 2011 y C-135 de 2009.

⁷¹ En la sentencia C-135 de 2009 se señaló que el control político “si bien se trata de un control institucionalizado (...), tiene un carácter subjetivo en cuanto a su ejercicio está determinado en cada caso por la voluntad del Congreso, pues depende de (este) la iniciación de una actuación de control, su trámite, su decisión y la imposición o no de una sanción al órgano controlado. El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente (de la República) y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia (...) sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (art. 215 C. P.)”. Sentencia C-156 de 2011.

⁷² Sentencias C-004 de 1992, C-156 de 2011.

⁷³ Sentencia C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras.

213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública⁷⁴. Este presupuesto responde a tres componentes:

49.1. **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja⁷⁵. Se trata de un examen eminentemente *objetivo*⁷⁶ consistente en una verificación positiva de los hechos⁷⁷ y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden⁷⁸.

49.2. **Juicio de identidad de los hechos invocados**⁷⁹. Consiste en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción⁸⁰. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior⁸¹ o de conmoción interior⁸².

49.3. En la Sentencia C-156 de 2011, la Corte determinó que “[l]a norma constitucional -art. 215, inciso 1º- propone un orden de subsidiaridad en la consideración de los estados de excepción”. Así las cosas, cuando se presentan “hechos de grave alteración del orden público o de agresión exterior, que consecuentemente perturben gravemente el orden económico, social o ecológico, la declaración del estado de emergencia sería inconstitucional, por tratarse de hechos propios y no diferentes de los estados de excepción antecedentes, esto es, por no reunir las condiciones de especificidad fáctica que demanda la norma superior citada”.

49.4. En otras palabras, en el marco del examen de la emergencia, el juicio de identidad exige la realización de un test de exclusión sobre los hechos invocados como generadores de la perturbación del orden económico, social y ecológico, a efectos de descartar semejanza o asimilación con hechos característicos de los demás estados de excepción. Identificados los presupuestos fácticos como distintos de los previstos para la guerra exterior o la conmoción interior, procede la admisión de los mismos en el proceso de control material de la declaración de la emergencia.

49.5. Ahora bien, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al presidente de la República un margen suficiente de apreciación para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación

⁷⁴ Artículo 215 de la Constitución.

⁷⁵ Sentencia C-156 de 2011.

⁷⁶ Sentencia C-135 de 2009.

⁷⁷ Sentencias C-216 de 2011 y C-135 de 2009.

⁷⁸ En la sentencia C-156 de 2011 se sostuvo: “no es lo mismo un error en la apreciación de la gravedad de los hechos o su condición sobrevenida, respecto de lo cual la discrepancia se sitúa en los márgenes admisibles de apreciación, que una equivocación relativa a la realidad o irrealidad de los mismos”.

⁷⁹ Artículos 215 de la Constitución y 46 de la Ley 137 de 1994.

⁸⁰ Sentencia C-670 de 2015.

⁸¹ Artículo 212 de la Constitución.

⁸² Artículo 213 de la Constitución. Cfr. sentencia C-156 de 2011.

presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público⁸³.

49.6. Al margen de lo expuesto, la Corte considera que es necesario precisar que podrían existir otras hipótesis de alteración de la normalidad contempladas en instrumentos legales. Bajo esa perspectiva, en el examen de identidad sería necesario establecer si los hechos invocados encuadran, por ejemplo, en figuras como la de desastre natural (art. 56 de la Ley 1523) o la de emergencia sanitaria (art. 69 de la Ley 1753 de 2015). Este examen resulta de especial importancia dado que contribuye a precisar la relación entre los medios ordinarios de actuación adoptados por el Congreso, incluso frente a situaciones de significativa complejidad.

49.7. **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**⁸⁴. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte⁸⁵, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad⁸⁶. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado⁸⁷. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento *objetivo* al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales⁸⁸.

49.8. Respecto al carácter *extraordinario* de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 LEEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”⁸⁹, siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

49.9. En este punto, la Sala Plena reitera lo dicho en la Sentencia C-383 de 2023 donde se advirtió que, la regla consistente en que las situaciones crónicas y estructurales no constituyen hechos sobrevinientes ni extraordinarios no es absoluta; en este evento es posible distinguir dos escenarios: (a) el decreto no invoca ninguna circunstancia adicional, de carácter sobreviniente y

⁸³ Artículo 189 numeral 4 de la Constitución. Cfr. sentencias C-216 de 2011, C-156 de 2011 y C-135 de 2009.

⁸⁴ Artículos 215 de la Constitución y 2º y 46 de la Ley 137 de 1994.

⁸⁵ En la sentencia C-252 de 2010 se expuso “cuando la Corte ha aludido (...) al carácter ‘s sobreviniente’ de los hechos, en principio lo ha asimilado a los vocablos novedoso, imprevisible, impredecible e irresistible”. En la misma línea, la C-156 de 2011 refirió a que: “los hechos sobrevinientes son circunstancias graves (...), que pueden tener el carácter de imprevisibles, intempestivos, irresistibles, (...) o inminentes (...)”; la C-216 de 2011 afirmó: “no se puede establecer que los hechos calificados como de amenaza eran novedosos, imprevisibles, inusitados e impredecibles (...)”; y la C-670 de 2015 expresó: “el requisito de sobreviniencia exige que los hechos invocados tengan un carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal (...)”.

⁸⁶ Sentencia C-670 de 2015, C-216 de 2011 y C-156 de 2011. En esta última decisión la Corte reconoce “cierta flexibilidad exceptiva, al considerar que en razón de la gravedad de los problemas que existen en nuestro país, algunas veces es la población más vulnerable la que debe soportar con mayor rigor el peso de estos problemas crónicos”. Cfr. sentencia C-216 de 1999.

⁸⁷ Artículo 2º de la Ley 137 de 1994.

⁸⁸ Sentencias C-386 de 2017, C-252 de 2010 y C-135 de 2009. En la sentencia C-156 de 2011 se expuso igualmente: “hechos, que en determinado contexto pueden parecer sobrevinientes, con el tiempo y en la medida en la que el Estado y la sociedad se preparen para su ocurrencia, dejan de serlo”.

⁸⁹ Sentencia C-156 de 2011 y C-122 de 1997.

excepcional, que agravara la crisis ya existente, caso en el cual la norma no cumple el citado presupuesto (Sentencia C-252 de 2010), y (b) el decreto responde al agravamiento de una problemática estructural debido a la confluencia de circunstancias sobrevinientes y excepcionales que agudizan la crisis ya existente, circunstancia que puede llegar a satisfacer el presupuesto fáctico (Sentencia C-386 de 2017).

b. Presupuesto valorativo

50. La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar “en forma grave e inminente” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “grave” calamidad pública⁹⁰. Entonces, no cualquier perturbación o amenaza puede dar lugar a la declaratoria de la emergencia, pues esta debe revestir de *gravedad*, cuya calificación no corresponde al ejercicio discrecional de una atribución presidencial sino a una percepción objetiva de la intensidad de la perturbación⁹¹.

51. Además, debe ser *inminente*, es decir, que no se trata de un peligro eventual o remoto sino de un riesgo efectivo que se puede materializar en cualquier momento, o tratarse de un peligro potenciado por su inmediatez temporal⁹². Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden⁹³.

52. Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza⁹⁴, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública⁹⁵.

53. La Corte⁹⁶ ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos⁹⁷ se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial⁹⁸. Así mismo, ha manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: (i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y (ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de

⁹⁰ Artículo 215 de la Constitución. En la sentencia C-216 de 2011 se sostuvo que no cualquier calamidad pública justifica un estado de emergencia sino aquella que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden.

⁹¹ Sentencias C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Sentencia C-135 de 2009.

⁹⁴ Sentencia C-252 de 2010.

⁹⁵ Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015 y C-216 de 2011.

⁹⁶ Sentencia C-670 de 2015.

⁹⁷ El juicio de gravedad de la perturbación o la calamidad pública y de la amenaza ha de reflejarse en la afectación significativa de los derechos a la vida, salud, integridad física, subsistencia digna, trabajo, propiedad, educación, movilidad y circulación, ambiente sano, etc.

⁹⁸ En la sentencia C-156 de 2011 se señaló: “Es actual, en la medida que los hechos generadores hayan provocado alteraciones significativas en las condiciones económicas, sociales o ambientales de la población, esto es, la perturbación sea un hecho consumado sin perjuicio de que continúe reproduciéndose o produciendo efectos. Es potencial, cuando los hechos causales sobrevinientes aún no constituyen perturbación sino amenaza de perturbación”.

normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado⁹⁹.

54. Esta Corporación ha reiterado que al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el presidente de la República el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden¹⁰⁰. Así las cosas, la tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto *-límite y freno al abuso de la discrecionalidad-*¹⁰¹ al calificar los hechos detonantes de la emergencia¹⁰². En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarle en la valoración correspondiente.

c. Presupuesto de suficiencia

55. El juicio de suficiencia atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Este requisito se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2¹⁰³ y 9¹⁰⁴ de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluto al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 -LEEE-¹⁰⁵.

56. Esta exigencia es expresión del *principio de subsidiariedad*, conforme al cual para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad¹⁰⁶. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos¹⁰⁷. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional¹⁰⁸.

57. Por último, el cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de este Tribunal tres estadios como son: (i) el verificar la existencia de medidas ordinarias; (ii) el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y (iii) el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la

⁹⁹ Sentencia C-156 de 2011.

¹⁰⁰ Sentencias C-670 de 2015, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009.

¹⁰¹ Sentencia C-004 de 1992.

¹⁰² Sentencia C-670 de 2015.

¹⁰³ “Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.”

¹⁰⁴ “Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley”.

¹⁰⁵ Sentencias C-670 de 2015, C-135 de 2009 y C-122 de 1997.

¹⁰⁶ Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-252 de 2010, C-135 de 2009 y C-122 de 1997.

¹⁰⁷ Sentencias C-252 de 2010 y C-122 de 1997.

¹⁰⁸ Sentencia C-252 de 2010.

crisis¹⁰⁹.

58. Con fundamento en lo expuesto, en la Sentencia C-383 de 2023 la Corte reiteró varios criterios para la verificación del presupuesto de suficiencia: (a) se trata de una evaluación global de los mecanismos frente a la situación de emergencia, y no una valoración particular de cada uno de los mecanismos con respecto a las medidas anunciadas, pues ese análisis se adelantará en relación con los decretos de desarrollo; (b) los criterios de eficacia no pueden primar frente al principio de subsidiariedad al momento de evaluar la suficiencia de las medidas ordinarias; (c) la evaluación de esos mecanismos depende del contexto y de la experiencia acumulada del Estado con respecto a la situación específica; (d) el margen de valoración al presidente de la República sobre la suficiencia de los mecanismos ordinarios debe sujetarse al marco normativo de los estados de excepción; y (e) el examen se hace más estricto en los casos en los que el Gobierno concurre por acción u omisión en las circunstancias que llevaron a la situación de emergencia.

59. En suma, los anteriores presupuestos materiales (fáctico, valorativo y de suficiencia) para la declaratoria del estado de emergencia, son *requisitos concurrentes* a efectos de superar el juicio de constitucionalidad, lo cual lleva a colegir que ante el incumplimiento de alguno de ellos se debe declarar la inexequibilidad.

d. Otras prohibiciones constitucionales

60. Finalmente, durante la declaratoria de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse¹¹⁰, como son: (i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹¹¹, por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-¹¹²; (ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos¹¹³; (iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores¹¹⁴; (iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento¹¹⁵; (v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación¹¹⁶; entre otros¹¹⁷.

¹⁰⁹ Sentencias C-386 de 2017 y C-156 de 2011.

¹¹⁰ Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010, C-135 de 2009, C-802 de 2002, C-179 de 1994, entre otras. La mayoría de estas prohibiciones adicionales se predicán de los decretos legislativos de desarrollo.

¹¹¹ Artículos 214 numeral 2 y 5º de la Ley 137 de 1994.

¹¹² Entre las reglas que delimitan la restricción de los derechos y libertades durante el estado de excepción pueden mencionarse: i) la limitación debe ser la necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (art. 6º, LEEE); ii) no se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, tampoco cometer arbitrariedades so pretexto de la declaración del estado de excepción y se deben establecer garantías y controles para su ejercicio (arts. 6º y 7º, LEEE); iii) debe justificarse expresamente la restricción de los derechos a efectos de demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hace necesaria (art. 8º, LEEE); y iv) la restricción de los derechos y libertades sólo se hará en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad (art. 13, LEEE).

¹¹³ Artículos 4º de la Ley 137 de 1994, 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹⁴ Artículos 215 de la Constitución y 50 de la Ley 137 de 1994.

¹¹⁵ Artículo 214 numeral 3 y 15 de la Ley 137 de 1994.

¹¹⁶ Artículos 7º, 9º a 11 y 13 de la Ley 137 de 1994.

¹¹⁷ Artículos 9º a 11, 13 a 15 de la Ley 137 de 1994 (LEEE). La mayoría de estos principios son predicables de los decretos legislativos de desarrollo.

Análisis del cumplimiento de los requisitos formales del Decreto 1390 de 2025

61. La Sala Plena concluye que la expedición del Decreto 1390 de 2025 cumplió con los requisitos formales de validez, como pasa a explicarse:

a. *Firma del presidente de la República y todos sus ministros.*

62. En la Sentencia C-256 de 2020, la Corte señaló que “la suscripción del decreto declaratorio y de aquellos adoptados con ocasión de su proferimiento por parte de todos los ministros del despacho es un deber ineludible que, en sí mismo considerado, limita el ejercicio discrecional de las atribuciones conferidas al [p]residente”¹¹⁸.

63. Recientemente, en la Sentencia C-207 de 2025¹¹⁹ la Corte reiteró que esta exigencia tiene fundamento en “la responsabilidad política del Gobierno [n]acional en su conjunto”¹²⁰ y en “el déficit de deliberación democrática que caracteriza la expedición de los decretos legislativos”¹²¹.

64. La Sala Plena también destacó que “[e]sta doctrina, fijada por la Corte desde sus inicios, ha sido reiterada de manera uniforme y pacífica en la totalidad de los casos en que ha adelantado el control constitucional integral, automático y oficioso que le corresponde ejercer sobre el decreto declaratorio y sobre los decretos legislativos de desarrollo que han sido dictados al amparo de dicho estado exceptivo”¹²². Por tanto, “en todos ellos siempre se ha verificado la firma de tales actos normativos por parte del [p]residente de la República y de todos los ministros del despacho, junto con el cabal cumplimiento de los demás presupuestos de forma previstos en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”.

65. El Decreto 1390 expedido el 22 de diciembre de 2025 fue suscrito por el presidente de la República, dieciocho ministros y ministras titulares y una funcionaria que actuó invocando su condición de ministra encargada.

Suscripción del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025	
Funcionario	Calidad en que suscribe
Armando Alberto Benedetti Villaneda	Ministerio del Interior

¹¹⁸ Esta sentencia siguió de cerca la decisión que la Corte adoptó en la Sentencia C-256 de 2020. En esa oportunidad, la Corte revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 580 de 2020, «[p]or el cual se dicta[ron] medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo», en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el medio del Decreto Legislativo 417 de 2020. Entonces, la Sala Plena constató, «a partir de una simple revisión de su contenido publicado en el Diario Oficial No. 51.286 del 15 de abril de 2020, cuya copia auténtica fue remitida a la Secretaría General de esta [c]orporación para dar curso al trámite de control constitucional integral, automático y oficioso de rigor», que dicho decreto «no fue suscrito por todos los ministros del despacho». En particular, la Corte encontró que en el decreto no se registraron «las firmas el ministro de Salud y Protección Social Fernando Ruíz Gómez (página 11), ni de la ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación Mabel Gisela Torres Torres (página 13)». Como consecuencia de este hallazgo, declaró la inexequibilidad simple del referido decreto.

¹¹⁹ Reiterada en las Sentencias C-220 de 2025 y C-250 de 2025.

¹²⁰ Sentencia C-156 de 2011.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Consultar, entre otras, las Sentencias C-136 de 1999, C-219 de 1999, C-135 de 2009, C-145 de 2009, C-252 de 2010, C-193 de 2011, C-216 de 2011, C-222 de 2011, C-701 de 2015, C-437 de 2017 y C-466 de 2017.

Suscripción del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025	
Funcionario	Calidad en que suscribe
Rosa Yolanda Villavicencio Mapy	Ministerio de Relaciones Exteriores
Germán Ávila Plazas	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Roberto Andrés Idarraga Franco	Ministerio de Justicia y del Derecho
Pedro Arnulfo Sánchez Suárez	Ministerio de Defensa Nacional
Martha Viviana Carvajalino Villegas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez	Ministerio de Salud y Protección Social
Antonio Eresmid Sanguino	Ministerio de Trabajo
Edwin Palma Morales	Ministerio de Minas y Energía
Diana Marcela Morales Rojas	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
José Daniel Rojas Medellín	Ministerio de Educación Nacional
Helga María Rivas Ardila	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Yeimi Carina Murcia	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Yannai Kadamani Fonrodona	Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes
Patricia Duque	Ministerio del Deporte
Angela Yesenia Olaya Requene	Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación
Juan Carlos Florian Silva	Ministerio de Igualdad y Equidad
María Fernanda Rojas Mantilla	Ministro del Transporte
Irene Vélez Torres	Encargada de las funciones del despacho del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

66. Si bien el decreto matriz registra la rúbrica del jefe de Gobierno y de 19 ministros y ministras, algunas de las personas intervinientes en este proceso¹²³ advirtieron irregularidades sobre la situación administrativa de la ministra (e.) de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del ministro de la Igualdad y Equidad.

Sobre la situación administrativa de la ministra encargada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Irene Vélez Torres

67. Varios de los intervinientes argumentaron que para la fecha en la cual la funcionaria firmó el decreto (22 de diciembre de 2025) el término del encargo de la ministra encargada ya se encontraba vencido porque se superaron los 3 meses reglamentarios y no existió prórroga.

68. El Gobierno nacional argumentó que la funcionaria Irene Vélez Torres fue nombrada como Directora General de la ANLA mediante Resolución 496

¹²³ Expediente digital RE-387, archivo “solicitud de Suspensión Provisional, remite Efraín Cepeda Sarabia, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Katherine Miranda Peña, Christian M. Garcés Aljure, Óscar Darío Pérez Pineda, Jhon Jairo Berrio López, Enrique Cabrales Baquero, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Juan Felipe Lemos Uribe, Carlos Abraham Jiménez, Mauricio Gómez Amín, Carlos Edward Osorio Aguiar”, p. 2-6. Consúltese en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134372>.

del 16 de abril de 2025¹²⁴. Luego, mediante Decreto 0877 del 5 de agosto de 2025 y el Acta de Posesión No. 1488 la funcionaria Irene Vélez Torres se posesionó como ministra encargada de la cartera de ambiente bajo la figura de encargo interinstitucional. Aseguró que dicha figura no cuenta con un término máximo para el encargo. Por lo tanto, la funcionaria firmó en ejercicio de sus funciones como ministra encargada.

69. El artículo 2.2.5.5.45 del Decreto 1083 de 2015 regula el encargo interinstitucional, dispone que “hay encargo interinstitucional cuando el presidente de la República designa temporalmente a un empleado en otra entidad de la Rama Ejecutiva, para asumir, total o parcialmente, las funciones de otro empleo vacante del cual él sea el nominador, por falta temporal o definitiva de su titular. El encargo interinstitucional puede recaer en un empleado de carrera o de libre nombramiento y remoción que cumpla con los requisitos para el desempeño del cargo”.

70. Recientemente el Consejo de Estado se pronunció sobre la figura del encargo interinstitucional¹²⁵. El caso objeto de análisis fue el nombramiento, sin límite temporal, de un funcionario en el cargo de superintendente de vigilancia y seguridad privada, cargo de libre nombramiento y remoción. En dicha providencia se planteó como problema jurídico “si en los nombramientos realizados bajo la figura del encargo interinstitucional debe establecerse un límite”. El tribunal aclaró que el encargo es una forma de provisión temporal de un empleo público. Afirmó que el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 regula el encargo para los empleos de carrera administrativa y para cargos de libre nombramiento y remoción, y establece, entre otras cosas, un límite temporal de tres meses, prorrogables por tres más, en casos de vacancia definitiva. No obstante, para el Consejo de Estado, esta disposición no regula el encargo interinstitucional, figura que requiere ser analizada a la luz del Decreto 648 de 2017, que modificó el Decreto 1083 de 2015.

71. En la sentencia se concluyó que, a diferencia de otras modalidades de encargo, el interinstitucional no fija un plazo máximo de duración. Acorde con el Consejo de Estado, la ausencia de límite no debe considerarse un vacío legal, sino el resultado de una decisión deliberada del Legislador, quien sí estableció límites claros para otras modalidades, como los encargos en empleos de libre nombramiento y remoción¹²⁶.

72. Sumado a lo expuesto, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha conceptuado que, por regla general, el encargo institucional “resulta predicable de empleos que pertenecen a la planta de personal de la misma entidad pública”. Sin embargo, el encargo interinstitucional “permite que un empleado pueda asumir total o parcialmente las funciones de otro empleo vacante en otra entidad pública de la rama ejecutiva, siempre y cuando el

¹²⁴ Resolución expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la cual fue nombrada en el empleo de Director General de UAE Código 0015 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

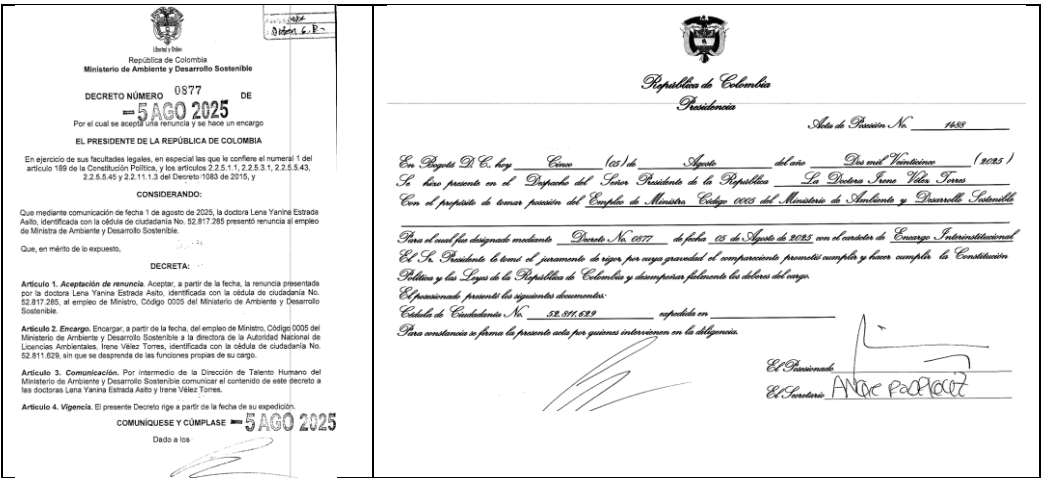
¹²⁵

<https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/11001032800020250001300/29E5533A5F7E1B8F9DFC845C9649251E7173F38AE5B271D0F229BA93D68F74AF/2>

¹²⁶ Al analizar el caso concreto el Consejo de Estado concluyó que no era procedente aplicar por analogía la Ley 909 de 2024, puesto que el artículo 2.2.5.5.45 del Decreto 648 no establece un tiempo específico para esta modalidad. Además, se comprobó que el encargo sí tuvo carácter temporal, ya que duró siete meses, hasta que la vacante fue provista de manera definitiva mediante el Decreto 1224 del 3 de octubre de 2024.

nominador sea el presidente de la República”¹²⁷. En otras palabras, “el encargo interinstitucional procede cuando la facultad nominadora en las dos instituciones recae en un mismo servidor público, como en el caso del presidente de la República”¹²⁸.

73. Del acto administrativo de encargo y del acto de posesión de la funcionaria Irene Vélez Torres se desprende que el encargo correspondía al denominado *interinstitucional*. En efecto, el Decreto 0877 de 2025 incluye como fundamento del encargo el artículo 2.2.5.5.45 del Decreto 1083 de 2015 y aclara que el encargo no supone el desprendimiento de las funciones propias de su cargo como Directora General de la ANLA. Adicionalmente, en el Acta de Posesión No. 1488 se dejó constancia expresa de que la designación se realizó en la modalidad de “encargo interinstitucional”, lo que ratifica la naturaleza jurídica de la figura aplicada.



74. Así las cosas, siguiendo la interpretación del Consejo de Estado, la Corte concluye que la ministra encargada Irene Vélez Torres firmó el Decreto 1390 de 2025 estando en ejercicio de sus funciones como ministra encargada.

Sobre la situación administrativa del ministro de la Igualdad y Equidad, Juan Carlos Florián Silva

75. El ministro de la Igualdad y Equidad, Juan Carlos Florián Silva, fue inicialmente nombrado mediante el Decreto 0892 de 11 de agosto de 2025. No obstante, dicho acto administrativo fue demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de nulidad electoral radicado 25000-23-41-000-2025-01277-00 y fue suspendido provisionalmente por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, a través de auto del 15 de septiembre de 2025¹²⁹; providencia confirmada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en Auto de 30 de octubre de 2025¹³⁰. La demanda tuvo como fundamento central el debate sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas en la conformación del gabinete ministerial.

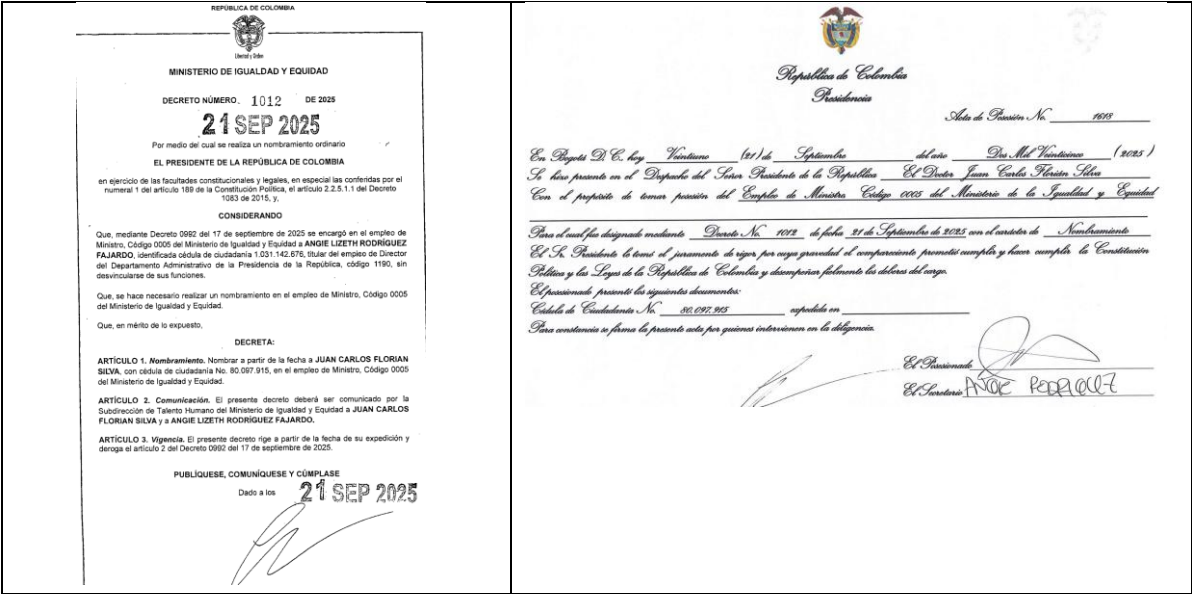
¹²⁷ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=198463#:~:text=Hay%20encargo%20interinstitucional%20cuando%20el,o%20definitiva%20de%20su%20titular.>

¹²⁸ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=189598>

¹²⁹ Información obtenida de la plataforma SAMAI. <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/25000234100020250127700/CD683E05931F24950A5710301F366C208867006EDE60FCE24E9862395DF661CE/2>

¹³⁰ Información obtenida de la plataforma SAMAI. <https://samaicore.consejodeestado.gov.co/api/DescargarProvidenciaPublica/1100103/25000234100020250127701/1615C0E4C1C33C840C67DB51CC36E8622509DFB3DA6B911D0BCD6968D03C9D5C/2>

76. En paralelo, el ministro Florián Silva fue nombrado nuevamente como titular de la cartera de Igualdad y Equidad, por conducto del Decreto 1012 de 21 de septiembre de 2025. Sin perjuicio de la decisión que adopte el Consejo de Estado sobre la nulidad del Decreto 0892 de 11 de agosto de 2025, lo cierto es que al momento de firmar del Decreto 1390 de 2025 (22 de diciembre de 2025), el ministro Juan Carlos Florián Silva estaba ejerciendo las funciones de ministro pues sobre el Decreto 1012 de 2025 no existe decisión cautelar que afecte su eficacia y, en consecuencia, se encuentra amparado por la presunción de legalidad.



77. Algunos de los intervinientes argumentaron que avalar la legalidad del segundo decreto de nombramiento -Decreto 1012 de 2025-, equivaldría a desconocer la decisión de suspensión declarada por el Consejo de Estado. Sin embargo, se reitera que el referido nombramiento no se encontraba suspendido al momento de la firma del decreto.

78. En síntesis, el Decreto 1390 de 2025 cumple con este requisito por cuanto contiene la firma del presidente y de todos los ministros y ministras del despacho en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

b. Motivación adecuada.

79. El Decreto 1390 de 2025 incluye una justificación expresa, en la que se describen los hechos que, a juicio del Gobierno nacional, configuran el estado de excepción previsto en el artículo 215 de la Carta Política. El decreto bajo examen divide la justificación en tres secciones principales que denomina: (i) presupuesto fáctico; (ii) presupuesto valorativo; y (iii) presupuesto de suficiencia.

80. Sobre el presupuesto fáctico presenta ocho razones que se sintetizan en el siguiente cuadro:

Hecho	Justificación
1. Cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional relacionado con	La Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud ha estado sujeta a los marcos fiscales y de gasto de mediano plazo, incorporándose cada año al Presupuesto General de la Nación. Entre 2014 y 2018, la prima pura de la UPC

la UPC de salud	creció al mismo ritmo en ambos regímenes, manteniendo una equiparación del 91,45%. En 2019 esta equiparación aumentó al 95%, pero en 2022 descendió al 88,9% debido a la actualización de tecnologías en el plan de beneficios. Mediante la Resolución 2605 de 2025, el Ministerio de Salud ordenó que, a partir de 2026, la prima pura de la UPC del régimen subsidiado se equipare al 95% de la del régimen contributivo, en cumplimiento de múltiples decisiones de la Corte Constitucional, especialmente la sentencia T-760 de 2008 y autos posteriores. Estas decisiones también señalan que el Estado debe garantizar la disponibilidad presupuestal y su adecuado giro. Para cumplir con la equiparación y asegurar el derecho a la salud en condiciones de igualdad, especialmente para la población vulnerable del régimen subsidiado, es urgente contar con recursos adicionales. El aumento de la prima implica una mayor demanda fiscal destinada a financiar la unificación de los planes de beneficios prevista en la Ley 1438 de 2011. Para la vigencia 2026, se estima que se requieren \$3,3 billones para cubrir esta obligación.
2. Garantía de la seguridad por alteraciones de orden público y agravamiento	La reciente intensificación de los hechos de orden público, como el paro armado nacional y los ataques en los departamentos de Cauca, Cesar y Norte de Santander, ha superado la capacidad ordinaria de respuesta del Estado, provocando graves afectaciones en la seguridad, la actividad económica y la movilidad regional. A esto se suma el incremento de los riesgos para los candidatos en las próximas elecciones, lo que exige recursos adicionales y urgentes para la Unidad Nacional de Protección (UNP). Estas acciones de grupos armados ilegales evidencian un riesgo sistémico en varias regiones del país, lo que obliga a realizar un esfuerzo fiscal extraordinario. Se requiere destinar \$1 billón adicional para fortalecer la UNP y \$2,7 billones para que el Ministerio de Defensa equipe a la Fuerza Pública con infraestructura y tecnología que permita enfrentar las nuevas tácticas de estas organizaciones.
3. No aprobación por parte del Congreso del proyecto de ley de financiamiento	El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 estableció lineamientos para fortalecer las finanzas públicas durante los próximos diez años, asegurando la sostenibilidad fiscal sin afectar la prestación de servicios públicos esenciales ni la inversión estratégica para el crecimiento económico. En este marco, el Gobierno presentó al Congreso el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2026 por \$556,9 billones, junto con un proyecto de ley de financiamiento por \$26,3 billones para respaldar dicho presupuesto. El Congreso aprobó finalmente el Presupuesto General de la Nación para 2026 por un valor de \$546,9 billones, que

	incluye ingresos corrientes, recursos de establecimientos públicos y una porción de ingresos esperados por ley de financiamiento. Sin embargo, el proyecto de ley de financiamiento -clave para garantizar esos recursos- fue negado en la Comisión Cuarta del Senado sin discutirse su articulado, lo que contradijo la aprobación previa del presupuesto por parte de las plenarias de ambas cámaras. La combinación de estos hechos aumenta las presiones de liquidez del Estado, eleva los riesgos de refinanciamiento y afecta la continuidad de programas esenciales relacionados con derechos fundamentales, la seguridad ciudadana, la atención a poblaciones vulnerables y el pago oportuno de la deuda y otras obligaciones legales.
4. Desastres naturales causados por la actual ola invernal	El Decreto 1372 de 2024 declaró la Emergencia de Desastre Nacional debido a los efectos del cambio climático, lo que generó una alta demanda de recursos. Sin embargo, a causa del déficit fiscal y de la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento para 2025, por \$12 billones, no fue posible asignar todos los recursos requeridos. Para enfrentar la actual ola invernal y atender la emergencia causada por el terremoto de Paratebueno, se requiere destinar de manera inmediata \$0,5 billones a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.
5. Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago	Existen múltiples sentencias judiciales pendientes de pago contra entidades del Estado que deben asumirse con el Presupuesto General de la Nación, relacionadas con la protección de derechos de víctimas de violencia, desastres naturales, salud y minorías étnicas, por un monto total de \$9,9 billones. El cumplimiento de estas decisiones es una obligación constitucional y legal que no puede ser reducida ni aplazada. Para la vigencia 2026 se han presupuestado \$1,5 billones para atender créditos judiciales reconocidos, pero el creciente valor de las condenas continúa generando una presión fiscal significativa y sostenida sobre el Presupuesto General de la Nación.
6. Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual pendientes de pago	Los subsidios representan una parte crucial de los ingresos de las empresas comercializadoras de energía: pueden llegar a constituir hasta el 40% en zonas interconectadas y el 100% en zonas no interconectadas. Por ello, la falta de pago por parte del Estado pone en riesgo la estabilidad del sistema eléctrico nacional y la continuidad del servicio. Para la vigencia 2025 quedaron pendientes \$5,1 billones en subsidios, de los cuales \$4,18 billones corresponden al sector eléctrico y \$935 mil millones al de gas. Según el informe del ASIC–LAC (septiembre de 2025), si los saldos de subsidios se acumulan en 2025 y 2026, entre el 39,1% y el 40,7% de la demanda eléctrica del país podría verse afectada, lo que constituye un riesgo financiero de alto impacto para el mercado. La no atención de esta situación -especialmente en los

	departamentos de la región Caribe- podría generar cancelación masiva de contratos de suministro, aumento de tarifas, deterioro de la red, mayores pérdidas técnicas y un menor recaudo. Esto llevaría a una crisis social severa debido a fallas en el servicio eléctrico para 1,38 millones de usuarios de la región. Por otra parte, se requiere de inmediato una asignación de \$1,6 billones destinados al pago de indemnizaciones administrativas a familias víctimas de desplazamiento forzado, del Fondo para la Reparación de las Víctimas y para gastos de inversión de otras entidades.
7. Recursos de endeudamiento restringidos	La crisis fiscal se agrava por las limitaciones en el endeudamiento público. La Ley 1473 de 2011, que establece la Regla Fiscal, fija un techo de deuda del 70% del PIB y un ancla del 50%, además de restricciones sobre el balance primario, lo que reduce la posibilidad de adquirir nueva deuda. A esto se suman cláusulas contractuales más restrictivas impuestas por medidas unilaterales del gobierno de Estados Unidos frente a Colombia. Asimismo, el presupuesto de 2026 fijó un límite para el endeudamiento público basado en la expectativa de recibir \$16,3 billones de la ley de financiamiento, recursos que no se materializaron, profundizando así las restricciones fiscales.
8. Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.	La no aprobación del Proyecto de Ley de Financiamiento agrava la sostenibilidad fiscal del país, ya que aumenta el déficit e incrementa la necesidad de endeudamiento. Si este endeudamiento se concentra en deuda interna, puede elevar las tasas de interés reales, encarecer el costo del capital, desplazar la inversión privada y deteriorar la sostenibilidad fiscal cuando la tasa de interés supera de forma persistente el crecimiento económico. Los déficits primarios sostenidos incrementan la relación deuda/PIB, lo que genera mayores necesidades futuras de financiamiento y un ciclo negativo de más deuda, mayores costos financieros y menor crecimiento, aumentando la vulnerabilidad fiscal. El impacto fiscal de estas tensiones es significativo y comparable, a manera ilustrativa, con el costo anual de financiar el Pilar Solidario para cerca de 191 mil adultos mayores, mostrando que la crisis tiene efectos financieros, fiscales y sociales.

81. Respecto del presupuesto valorativo el decreto se refiere a tres circunstancias que se sintetizan a continuación:

Hecho	Justificación
1. Crisis sistémica mundial postpandemia	El <i>World Economic Outlook</i> del FMI (abril de 2025) señala que la economía global atraviesa un periodo de alta incertidumbre debido a la guerra comercial de EE. UU., condiciones financieras restrictivas y elevados costos de

	financiamiento. A nivel mundial, la deuda pública ha alcanzado niveles históricos y sigue creciendo. Este incremento del endeudamiento se acompaña de una carga creciente del servicio de la deuda, lo que reduce el espacio fiscal disponible y desplaza gasto esencial. Estas condiciones globales afectan también a Colombia, que enfrenta mayores costos de financiamiento, altos pagos de deuda y presiones sobre la caja del Tesoro Nacional. La combinación de deuda elevada, tasas de interés altas y restricciones de liquidez incrementa la vulnerabilidad fiscal del país y puede comprometer la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo, <i>haciendo insuficientes los instrumentos fiscales ordinarios para responder a choques macroeconómicos y financieros excepcionales.</i>
2. Crecimiento inercial y sostenido del gasto	El gasto de la Nación y el cumplimiento de mandatos constitucionales, legales, sentencias judiciales y contratos de mediano y largo plazo, hacen que alrededor del 93% de las apropiaciones presupuestales sean inflexibles. La desagregación de los gastos asignados en el Presupuesto General de la Nación para el año 2025 y 2026 cuenta con inflexibilidades que evidencian un espacio presupuestal limitado en las finanzas del Estado, sin poder reducir el déficit ni obtener ingresos en el corto plazo. Las inflexibilidades de gasto del Presupuesto General de la Nación se fundamentan en disposiciones con fuerza legal vinculante que desarrollan los siguientes principios constitucionales: i) planeación (artículo 341 de la Constitución Política); ii) protección de la inversión social (artículo 350) y; iii) la obligación de materializar el mandato popular expresado en los programas de gobierno aprobados mediante las leyes del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346). Adicionalmente, la Nación ha tenido que asumir el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Este déficit es una deuda -no crediticia- que se paga con el presupuesto de la Nación. Entre 2021 y 2024 se han pagado \$79 billones y entre 2021 y 2022 se aprobaron dos reformas tributarias que recaudaron menos que eso.
3. Ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción	Los ingresos tributarios, aunque han crecido, lo han hecho a un ritmo inferior al de los gastos (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda), dicha diferencia produce mayor endeudamiento y rezago del gasto social. El gobierno propuso dos proyectos de ley de financiamiento con tributos de carácter progresivo, con el fin de pagar las obligaciones pendientes de gasto social, los cuales fueron negados por el Congreso de la República, mientras que las obligaciones son exigibles de manera inmediata. El cumplimiento estricto de las metas establecidas en la Regla Fiscal implicaría, en el corto plazo, un ajuste drástico del gasto primario, especialmente en inversión pública, lo

	que no solo podría afectar la dinámica económica, sino también el bienestar de la población. El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) activó la cláusula de escape de la regla fiscal según consta en el Acta No.787 del pasado 9 de junio de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 5° de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, según el cual la regla fiscal tiene una cláusula de escape que permite realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales fijadas en el artículo 5° ejusdem, en el caso de que ocurran eventos extraordinarios, o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país. Inexistencia de una fuente legalmente habilitada para financiar ingresos por \$16,3 billones generan una amenaza grave e inminente al orden económico y social, en tanto impide la ejecución regular del gasto público esencial desde el inicio de la vigencia fiscal 2026, comprometiendo el pago oportuno de obligaciones constitucionales y legales, así como la estabilidad macroeconómica y la confianza en las finanzas públicas del Estado. Las presiones de liquidez que se han venido exacerbando tienen la potencialidad de obligar a la Nación a acudir a mecanismos de financiamiento con un costo financiero elevado que se reflejaría en el reconocimiento de una mayor prima de liquidez, en la medida en que incrementa la probabilidad de emisiones frecuentes o forzadas de financiamiento, reduce el margen de maniobra del emisor y amplifica la percepción de riesgo de liquidez entre los inversionistas.
--	---

82. A partir de los elementos descritos, se tiene por acreditada la existencia de una justificación expresa y suficiente, en la que se exponen con razonable profundidad los hechos que dan lugar a la declaratoria; las razones por las que, a juicio del Gobierno nacional, tales hechos representan una amenaza grave e inminente para el orden económico de la Nación; asimismo, se incluyen consideraciones para sustentar la insuficiencia, según el criterio del Ejecutivo, de las herramientas normativas ordinarias para responder a la crisis.

c. *Delimitación temporal.*

83. El Decreto 1390 de 2025, en su artículo 1°, declaró el estado de emergencia económica y social por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto. De manera que, se cumplió con el deber de delimitar el término del estado de excepción, el cual respeta, además, los límites temporales definidos directamente en la Carta Política en estados de emergencia, que corresponden a un máximo de 30 días en cada caso, y que sumados no pueden superar 90 días en el año calendario.

d. *Delimitación territorial.*

84. El artículo 1º del decreto bajo examen precisa el ámbito geográfico sobre el que se extiende el estado de emergencia, que corresponde todo el territorio nacional. Se constata así el cumplimiento de este requisito.

e. *Convocatoria al Congreso de la República.*

85. En el numeral cuarto del Decreto 1390 de 2025 se convocó al Congreso de la República para el décimo día siguiente al vencimiento del cese del Estado de Emergencia, según lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución y en el artículo 46 de la Ley 137 de 1994, con el fin de que se realice el control político sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias del Gobierno nacional. Se constata así el cumplimiento de este requisito.

f. *Comunicación a los secretarios generales de la OEA y de la ONU.*

86. El 23 de diciembre de 2025, el Gobierno remitió comunicaciones a los secretarios generales de la OEA y de la ONU, dirigidas a los Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que dio aviso de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella¹³¹. Se constata así el cumplimiento de este requisito.

Análisis del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto 1390 de 2025

87. De acuerdo con la metodología prevista y a partir de las reglas señaladas en los apartados previos, esta Sala Plena analizará los requisitos materiales del Decreto 1390 de 2025.

Presupuesto fáctico

88. El Decreto 1390 de 2025 justificó la declaratoria del estado de emergencia en la existencia de una crisis fiscal grave e inminente que le impide al Gobierno garantizar el goce de derechos básicos y servicios esenciales de manera oportuna. Esta incapacidad se deriva de una coyuntura fiscal, agudizada por múltiples factores económicos sobrevinientes e imprevistos que, al presentarse de forma simultánea, debilitaron el erario y generaron un escenario de riesgo social que afecta, primordialmente, a los sectores ciudadanos más vulnerables.

89. El decreto relaciona ocho hechos concurrentes que (i) agravan la actual crisis fiscal y (ii) ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales¹³²: (1) obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud; (2) garantía de seguridad ciudadana por recientes alteraciones de orden público y, protección por agravamiento del riesgo por atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones; (3) no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales 2025 (12 billones) y 2026 (16.3 billones); (4) desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decreto 1372 de 2024 de Emergencia de Desastre Nacional por cambio

¹³¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136089>

¹³² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134261>

climático y sus efectos); (5) sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago; (6) obligaciones atrasadas de origen legal (subsidios de servicios públicos eléctricos y combustibles) y contractual (vigencias futuras) adquiridas antes del presente gobierno que se encontraban pendientes de pago y que deben pagarse en su totalidad; (7) agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y cláusulas derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU.; y (8) restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.

90. Al responder el auto de pruebas el Gobierno argumentó que el decreto “cuenta con una motivación expresa que da cuenta de los hechos y causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, en tanto indica, incluso cuantitativamente, el impacto que cada uno de tales antecedentes tiene respecto del escenario de insuficiencia de recursos y frente a las necesidades presupuestales inaplazables con que cuenta el Estado colombiano para la vigencia fiscal 2026”¹³³.

91. En síntesis, el Gobierno nacional sostuvo en el Decreto 1390 de 2025 la existencia de una grave situación fiscal agudizada por situaciones que, de no ser atendidas, ponen en riesgo grave e inminente la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales en todo el territorio. Acorde con la intervención del Ministerio de Hacienda, “se trata de circunstancias específicas que, por su ocurrencia cierta, real y proyectada a corto plazo, han venido agravando de forma excepcional y extraordinaria la crisis fiscal y puesto en riesgo la protección de garantías *iusfundamentales* y la prestación de servicios públicos esenciales”¹³⁴.

92. A continuación, la Sala Plena valorará el cumplimiento del presupuesto fáctico a partir del estudio de los ocho hechos que, según el Gobierno nacional, agravaron la crisis fiscal. Teniendo en cuenta que la emergencia se sustenta en el agravamiento de la situación fiscal, la Corte evaluará no solo el hecho en sí mismo, sino la necesidad de contar con recursos para asumir el costo que el hecho genera. En cada uno de los hechos se analizará el juicio de realidad, el de identidad y el de sobrevivencia, advirtiendo que esta etapa del estudio constitucional responde a un análisis objetivo, por lo tanto, las pruebas allegadas al proceso, incluyendo los conceptos de los expertos, son primordiales para el análisis.

Primer hecho. Cumplimiento del Auto 2049 de 2025 de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud

93. El Gobierno argumentó que la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud ha estado sujeta a los marcos fiscales y de gasto de mediano plazo, incorporándose cada año al Presupuesto General de la Nación. Aseguró que entre 2014 y 2018, la prima de la UPC creció al mismo ritmo en ambos regímenes, manteniendo una equiparación del 91,45%. En 2019 esta equiparación aumentó al 95%, pero en 2022 descendió al 88,9% debido a la actualización de tecnologías en el plan de beneficios.

94. Mediante la Resolución 2605 de 2025, el Ministerio de Salud ordenó que, a partir de 2026, la prima pura de la UPC del régimen subsidiado se equipare al

¹³³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>

¹³⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>

95% de la del régimen contributivo, en cumplimiento de múltiples decisiones de la Corte Constitucional, especialmente la Sentencia T-760 de 2008 y autos posteriores, particularmente el Auto 2049 de 2025. Estas decisiones también señalan que el Estado debe garantizar la disponibilidad presupuestal y su adecuado giro.

95. Acorde con el decreto, para cumplir con la equiparación y asegurar el derecho a la salud en condiciones de igualdad, especialmente para la población vulnerable del régimen subsidiado, es urgente contar con recursos adicionales. El aumento de la prima implica una mayor demanda fiscal destinada a financiar la unificación de los planes de beneficios prevista en la Ley 1438 de 2011. Para la vigencia 2026, se estima que se requieren \$3,3 billones para cubrir esta obligación.

*a. Juicio de realidad*¹³⁵

96. *Este hecho supera el juicio de realidad en cuanto se comprobó su existencia.* El Gobierno invocó la necesidad de aprovisionar recursos por 3,3 billones con el fin de cumplir la orden impartida por esta Corporación mediante el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, relacionada con la UPC del régimen subsidiado de salud. Como soporte probatorio se allegó el referido auto¹³⁶ y una proyección del Ministerio de Hacienda sobre los recursos necesarios para igualar las primas del UPC¹³⁷.

97. En dicha providencia, la Sala Especial de Seguimiento evidenció que, pese al tiempo transcurrido desde la Sentencia T-760 de 2008 y a los múltiples requerimientos efectuados por la Corte Constitucional, la mayoría de las órdenes estructurales aún no se cumplen. Las causas persistentes se relacionaron con deficiencias en acceso, disponibilidad y sostenibilidad financiera, factores que han limitado la ejecución plena de las órdenes que continúan vigentes.

98. La Sala de Seguimiento constató que, si bien durante el periodo de seguimiento se han adoptado algunas medidas orientadas a corregir las falencias, los efectos de las órdenes generales siguen siendo parciales, lo que se refleja en la crisis que aqueja el sistema de salud y conlleva a que la función del juez constitucional sea más estricta para alcanzar los niveles sostenibles de superación de los obstáculos que persisten.

99. La Sala de Seguimiento sostuvo que en los autos 261 y 262 de 2012, la Corte ordenó que, mientras no existiera una metodología técnica idónea para calcular la UPC ni un sistema de información confiable que la sustentara, *el valor de la prima del régimen subsidiado debía ser igual al del contributivo*. Así, el deber de equiparar el valor de la UPC ha persistido, precisamente, dada la omisión del Gobierno nacional de adoptar medidas para conjurar la presunta causa de la crisis. De esto da cuenta el Auto 411 de 2016 en el que la Sala de Seguimiento evidenció que “este último porcentaje se ha mantenido estático desde el año 2013, lo que significa que aunque para esa anualidad hubo una disminución significativa en la diferenciación de la prima pura de la UPC, a

¹³⁵ En este juicio se evalúa si, en efecto, ocurrieron los hechos invocados, así la acreditación de estos sea compleja. Se trata de un examen objetivo dirigido a descartar que el estado de emergencia se sustente sobre hechos supuestos o hipotéticos, que no se generaron en el mundo de los fenómenos reales o cuya configuración es remota.

¹³⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 49 a 97)

¹³⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 47 y 47)

partir de ese momento y durante tres años ha continuado igual sin ningún tipo de variación”. Por tanto, insistió en su preocupación ante la falta de soporte técnico del Ministerio para justificar la diferencia entre ambos regímenes y *dispuso que la UPC del régimen subsidiado se equiparara, por lo menos, en un 95% respecto de la del régimen contributivo*¹³⁸. Esta disposición se reiteró en los autos 109 de 2021, 996 de 2023 y 007 de 2025.

100. En el Auto 2049 de 2025 se advirtió una regresión en el cumplimiento de la meta de equiparar en un 95% los valores de ambas UPC, que debía alcanzarse de no acatarse el punto anterior (demostrar la suficiencia). Aunque la brecha entre los dos regímenes se redujo entre 2019 y 2021 hasta el 7,07%, volvió a ampliarse en 2022 a 13,02%, sin justificación técnica que respalde dicha diferencia, situación que persiste hasta la fecha.

101. A juicio de la Sala Plena de la Corte Constitucional esta situación refleja no solo un retroceso frente al nivel de equiparación previamente logrado, sino también una vulneración al principio de progresividad en la garantía del derecho a la salud, pues implica un trato desigual entre los regímenes contributivo y subsidiado y afecta la financiación integral de los servicios para la población más vulnerable. En consecuencia, encontró incumplida esta orden y ordenó la apertura de un incidente de desacato.

102. En cumplimiento de las providencias citadas, el Ministerio de Salud profirió la Resolución 2605 de 2025, en la cual se ordenó 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) a partir de la vigencia 2026, señalando como responsabilidad del Estado la de presupuestar los recursos necesarios en cada vigencia y, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la de garantizar su disponibilidad y giro.

103. Posteriormente, “en la Sesión No. 52 del 26 de diciembre de 2025, la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud recomendó fijar el valor de la UPC del régimen subsidiado de la vigencia 2026 en la suma de \$1,541,706.27”. En consecuencia, a través de la Resolución 2764 de 2025 el Ministerio de Salud y Protección Social “fijó el valor de la UPC para el año 2026 en la que se determinó un incremento de la UPC del 9,03 % para el régimen contributivo y del 16,49 % para el régimen subsidiado. Esta diferencia responde a la orden de equiparación y atiende las diferencias según el sexo, la edad, la ubicación geográfica, la pertenencia a comunidades indígenas del afiliado, entre otras”.

104. Acorde con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda la prima pura del Régimen contributivo (RC) asciende a \$1.493.020,81, mientras que la prima pura del Régimen subsidiado (RS) se ubica en \$1.418.369,77, que refleja, precisamente, la relación del 95% entre ambas. Al agregar los gastos administrativos (10% en RC y 8% en RS), se obtienen los valores finales de UPC de \$1.658.912,01 para RC y \$1.541.706,27 para RS¹³⁹. Así las cosas, el incremento porcentual requerido para alcanzar estos valores es en el Régimen Subsidiado - RS (16,49%) y en el Régimen Contributivo (9,03%).

¹³⁸ Resolutiva 3.11 del Auto 007 de 2025 se tiene por incumplido.

¹³⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>

105. El Ministerio precisó que, con la equiparación indicada, “el incremento del total de recursos para el aseguramiento en salud para 2026 es de aproximadamente 11,6 billones de pesos, que serán reconocidos a las EPS, pasando de 89.8 billones de pesos en 2025 a más de 101,3 billones de pesos para la vigencia 2026”. A partir de estas cifras, aclaró que “la sola equiparación de la prima pura de la UPC-S al 95% de la prima pura de la UPC-C a partir de la vigencia 2026 generó una necesidad de recursos adicional para el Sistema por \$3.3 billones de pesos para la vigencia 2026, monto que no se encuentra cubierto por los ingresos corrientes de la Nación proyectados en el Presupuesto General de la Nación (PGN)”.

106. En síntesis, “la proyección de \$3,3 billones corresponden al costo adicional de la UPC para la vigencia 2026, derivado de comparar dos escenarios de incremento de la UPC-S: (i) un aumento del 16,49%, resultado de equiparar la prima pura al 95% del régimen contributivo, y (ii) un aumento del 9,03% manteniendo la equiparación de prima vigente en 2025. Es decir, la diferencia entre ambos escenarios explica el costo adicional estimado que implica pasar de un incremento de la UPC del régimen subsidiado del 9,03% al 16,49%”.

107. A juicio de la Sala Plena, la existencia de (i) decisiones judiciales que ordenan al Gobierno la asignación de recursos, (ii) actos administrativos que pretenden cumplir con dichas órdenes judiciales, y (iii) la explicación presentada por el Ministerio de Hacienda sobre el porcentaje de recursos requeridos constituye un hecho verificable.

b. Juicio de identidad

108. *Este hecho supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* La Corte precisa que las obligaciones inherentes al sistema de salud se ubican dentro del ámbito del orden social, particularmente en la esfera del bienestar social prevista por el constituyente como objeto de protección del estado de emergencia económica y social. Tanto la salud pública como la operatividad del sistema de seguridad social en salud integran componentes estructurales del orden social, cuya perturbación sobreviniente, grave e inminente podría, en principio, constituir causa para declarar el estado de emergencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política.

109. Adicionalmente, del análisis del supuesto fáctico no se desprende elemento alguno que permita asociarlo con escenarios de agresión externa propios del estado de guerra exterior, ni con alteraciones del orden público político que caracterizan el estado de conmoción interior.

c. Juicio de sobreviniencia

110. *Este hecho no supera el juicio de sobreviniencia en cuanto no se comprobó que tratara de hechos imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios.* De la motivación del Decreto 1390 de 2025 se desprende que garantizar la financiación de la unificación de los planes de beneficios, en los términos de las órdenes de la Corte Constitucional, en particular de lo dispuesto en el Auto 2049 de 2025 “implica un significativo aumento de los recursos fiscales”. Por tanto, “esta contingencia evidencia la necesidad de obtener

recursos adicionales para asegurar su financiación. Que el cumplimiento de la orden impartida implica disponer para la vigencia 2026, de recursos estimados en \$3,3 billones”.

111. El Gobierno nacional argumentó que, “conforme a los criterios establecidos en las sentencias C-135 de 2009, C-386 de 2017 y C-383 de 2023, la situación asociada a la equiparación de la UPC evidencia una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un problema estructural, no considerada de manera aislada, sino como parte de una convergencia simultánea de eventos críticos”. Esta coyuntura transformó “una deficiencia histórica en una crisis extraordinaria, con impacto directo sobre la garantía de derechos fundamentales y con efectos fiscales que no podían ser razonablemente previstos ni atendidos mediante los mecanismos ordinarios de la administración”.

112. A partir de las pruebas aportadas al proceso diversos expertos coincidieron en que el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional sobre la UPC no constituye un hecho sobreviniente ni imprevisible que habilite la declaratoria de una emergencia. De dichas intervenciones se desprenden las siguientes conclusiones: (i) esta obligación existe desde la Sentencia T-760 de 2008 y ha sido reiterada en autos posteriores -incluido el Auto 007 de 2025-, por lo tanto, el Gobierno la conocía desde antes de asumir funciones en agosto de 2022; (ii) el cumplimiento de una orden judicial no es, en sí mismo, un hecho sobreviniente ni extraordinario, pese a su impacto fiscal, (iii) los autos recientes -como el Auto 2049 de 2025- no introducen un marco normativo nuevo, pues forman parte de un seguimiento judicial existente desde hace más de una década; y (iv) tanto el gobierno actual como los anteriores tenían el deber, desde 2008, de presentar proyectos de ley o adoptar decisiones para cumplir con los fallos de la Corte, de modo que no puede considerarse un hecho imprevisible.

113. De manera sucinta, el procurador General de la Nación afirmó que este parámetro se encuentra acreditado. Aseguró que es necesario un aumento considerable de los recursos asignados al sector para equiparar la prima pura en ambos regímenes y, con ello, cumplir con la obligación en la vigencia 2026. En su concepto, la posible falta de pago de estos recursos agudizaría e impactaría negativamente en la problemática estructural en materia de salud. Entonces, para la Vista Fiscal, los hechos son extraordinarios porque esta obligación judicial surgió con el Auto 007 de 2025, en un momento en el que el Gobierno no podía tramitar ninguna iniciativa legislativa en materia presupuestal y ya se había sancionado la ley anual de presupuesto para la vigencia 2026.

114. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional sobre el control material de los estados de excepción y, en particular, sobre el juicio de sobreviniencia, es claro que el presupuesto fáctico invocado por el Gobierno para justificar la declaratoria de emergencia económica -la necesidad de recursos por 3,3 billones para cumplir órdenes relacionadas con la suficiencia de la UPC del régimen subsidiado- no supera el estándar constitucional. El juicio de sobreviniencia exige que los hechos determinantes de la declaratoria sean posteriores, inesperados e imprevisibles. Cuando la causa del “quebranto” es una situación estructural conocida durante años, acompañada de requerimientos judiciales reiterados y trayectoria normativa y presupuestal verificable, no hay sobreviniencia en el sentido constitucionalmente exigido, sino una problemática persistente que debía atenderse por vías ordinarias.

115. Así las cosas, el deber de equiparar la UPC-S en un 95% a la UPC-C no reviste las características de un hecho sobreviniente. Esto es así, dado que no constituye una situación (i) imprevisible, (ii) repentina ni (iii) inesperada. En efecto, la obligación de equiparar la UPC-S al 95% de la UPC-C no es una situación imprevisible y repentina, toda vez que 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 2008¹⁴⁰. 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.

116. En este punto, vale la pena hacer referencia a la Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. En dicha regulación, se incluyeron disposiciones para establecer la unificación del plan de beneficios para todos los residentes en un marco de sostenibilidad financiera.

117. Expuesto lo anterior, es necesario responder al concepto del procurador general de la Nación quien considera cumplido el presupuesto de sobrevinencia frente a este hecho. La Sala Plena considera que el Ministerio Público parte de un entendimiento equivocado al ubicar temporalmente la obligación judicial de equiparación de la UPC en la expedición del Auto 007 de 2025, cuestión que como se expone a continuación carece de sustento fáctico pues se trata de un deber legal replicado desde la sentencia estructural y sus autos de seguimiento.

118. En esos términos, la orden judicial que hoy se invoca no irrumpe como un hecho nuevo. Proviene de una cadena progresiva de decisiones en sede de seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 y modulada a lo largo de múltiples autos -entre otros, 261 y 262 de 2012, 411 de 2016, 109 de 2021, 996 de 2023 y 007 y 2049 de 2025- en las que la Sala de Seguimiento advirtió de manera consistente la obligación estatal de asegurar la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado. Así, desde el año 2012 la Sala de Seguimiento de la sentencia T-760 de 2008 ha dado alcance a este deber del Gobierno nacional de equiparar la UPC-S al 95% de la UPC-C, de la siguiente manera¹⁴¹:

¹⁴⁰ En esa oportunidad, la Corte advirtió que la desigualdad de las coberturas en los regímenes subsidiado y contributivo vulneraba el derecho a la salud de los afiliados al régimen subsidiado. Para conjurar esta situación, en el numeral vigésimo primero ordenó a la Comisión de Regulación en Salud (CRES) unificar los planes de beneficios para los niños y niñas de ambos regímenes, teniendo en cuenta los ajustes a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) subsidiada, para garantizar la financiación de la ampliación en la cobertura, y la unificación gradual y sostenible de los planes de beneficios, y en el numeral vigésimo segundo ordenó a la CRES adoptar un programa y cronograma para alcanzar dicho fin, que tuviese en cuenta, en particular, la sostenibilidad financiera de la ampliación de la cobertura y su financiación por la UPC y las demás fuentes de financiación previstas por el sistema vigente. Así, en las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008 se hizo referencia al deber estatal de garantizar la suficiencia de la UPC, consistente en la equiparación de los valores de la prima asignada al régimen subsidiado y al régimen contributivo, tanto para menores como mayores de edad. Posteriormente, 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.

¹⁴¹ En relación con los autos de seguimiento, no se hará referencia al auto 2881 de 2023, por medio del cual la Sala de Seguimiento declaró el cumplimiento bajo de las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008, pues en este la Sala centró su atención en determinar si los recursos asignados a las EPS por concepto de presupuestos máximos, hasta ese momento, habían sido suficientes para financiar el paquete de servicios conocido como PBS no UPC. Además, analizó si el funcionamiento del mecanismo de reajuste de estos valores estaba siendo efectivo y permitía avanzar hacia el objetivo de alcanzar la suficiencia de los recursos destinados a financiar este grupo de servicios y tecnologías PBS.

Así las cosas, dado que, en los términos del artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, los Presupuestos Máximos (PM) son un mecanismo de financiación de tecnologías en salud y servicios no cubiertos con cargo a la UPC, ni excluidos de los recursos públicos de la salud pero que forman parte del PBS, el auto 2881 de 2023 no corresponde, stricto sensu, al desarrollo de la obligación de equiparación de la UPC-S al 95% de la UPC-C y,

119. **Auto 261 de 2012.** Cumplimiento parcial de la orden 22. Mediante este auto, la Sala de Seguimiento precisó que *“la simple presentación del programa y cronograma exigidos no genera el cabal acatamiento de dicho precepto [esto es, la orden 22], dado que aquellos únicamente constituyen el punto de partida para alcanzar la unificación gradual y sostenible de los planes de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado, lo que implica que este mandato solo podrá entenderse material y realmente cumplido en la medida en que tal finalidad sea alcanzada”*.

120. En cuanto a la suficiencia de la UPC, esto es, la garantía de la sostenibilidad del sistema de salud y la financiación por la UPC del plan de beneficios unificado, indicó que la UPC-S era mucho menor a la UPC-C.

121. También advirtió que a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo 032 de 2012 de la CRES *“se ha evidenciado la imposibilidad de las EPS del régimen subsidiado para continuar prestando el servicio de salud a sus afiliados con el valor de la UPC fijada con tal finalidad”*, y, por tanto, determinó que *“deberá procurarse prontamente una metodología óptima para que las decisiones referidas a la UPC-C y UPC-S respondan a la sostenibilidad financiera de la ampliación de la cobertura y su financiación por la UPC y demás fuentes de financiación previstas por el sistema vigente, teniendo en cuenta no solamente las denuncias de insuficiencia de la UPC-S, sino además las advertencias respecto a la sobredimensión de la UPC del régimen contributivo”*.

122. A partir de lo anterior, la Sala de Seguimiento 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”*** (énfasis fuera del texto).

123. **Auto 262 de 2012.** Incumplimiento parcial de la orden 21. La Sala de Seguimiento advirtió que a la CRES le correspondía asegurar el cumplimiento material de la orden de unificación de la UPC-S y UPC-C de la población menor de 18 años, y la sostenibilidad de la prestación de la canasta unificada. Por tanto, ordenó (i) diseñar un sistema de información que permitiera un mayor control sobre los escenarios en los que se desenvuelve el sistema de salud, (ii) determinar una metodología para establecer la suficiencia de la UPC-S y la UPC-C, basada en estudios que contaran con credibilidad y rigor técnico, e (iii) igualar la UPC de los regímenes contributivo y subsidiado para los menores de edad, hasta tanto no sean allegados los soportes que justifiquen la distinción advertida en la providencia y sea valorada su razonabilidad constitucional.

124. **Auto 411 de 2016.** Cumplimiento alto de algunos mandatos específicos del Auto 261 de 2012 y cumplimiento medio de otros mandatos de los autos

de tal forma, no constituye uno de los elementos jurisprudenciales que integra la causa empleada para la declaratoria de la emergencia.

Por las mismas razones, tampoco se referirá al auto 2049 de 2024, por medio del cual la Sala de Seguimiento declaró el incumplimiento general frente al componente de suficiencia de los presupuestos máximos de los órdenes 21 y 22 y ordenó la apertura de un incidente de desacato, ni al auto 1002 de 2025, por medio del cual la Sala de Seguimiento resolvió el incidente de desacato iniciado mediante el auto 2049 de 2024 en contra del ministro de Salud y Protección Social por incumplimiento de lo ordenado en el Auto 2881 de 2023, que emitió dos mandatos a cargo del citado ministro: (i) establecer las acciones necesarias para reconocer y pagar los valores pendientes por concepto de reajustes a los PM de la vigencia 2022 (orden 3ª) y (ii) crear una metodología unificada de definición y reajuste de los PM (orden 6ª).

261 y 262 de 2012. La Sala de Seguimiento evidenció que, entre los años 2009 a 2016, *“la UPC del régimen subsidiado ha tenido un mayor aumento en comparación con la del régimen contributivo, disminuyendo de esa forma la diferenciación entre cada una de ellas. Teniendo en cuenta lo anterior, el porcentaje de variación de la diferenciación de la prima pura de ambos regímenes ha pasado de ser del 62,03% en el 2009 al 91.45% en el 2016”*, porcentaje que se ha mantenido estático desde el año 2013.

125. En todo caso, precisó que persistían las problemáticas estructurales relacionadas con la suficiencia de la UPC, dada la brecha del 4% en la equiparación de la UPC de ambos regímenes, y declaró el cumplimiento medio de este componente, por lo que **ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social** *“[a]doptar las medidas necesarias y emitir la reglamentación que considere pertinente para que el porcentaje de equiparación de la UPC aumente el porcentaje de equiparación a la meta del 95 % señalada por el Gobierno. Para ello, deberá allegar un informe semestral sobre la implementación de las medidas y la reglamentación correspondiente”* (énfasis fuera del texto).

126. **Auto 109 de 2021. Cumplimiento medio de las órdenes 21 y 22.** La Sala de Seguimiento advirtió que las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud no alcanzaron los objetivos propuestos. Indicó que el objetivo previsto en el numeral 5.5. del Auto 411 de 2016 se alcanzaría cuando la UPC y los valores girados por concepto de presupuestos máximos (mecanismo de financiación creado por la Ley 1955 de 2019 para los servicios y tecnologías PBS no UPC) fueran suficientes para cubrir el plan de beneficios.

127. La Sala de Seguimiento evidenció el cumplimiento formal de las órdenes del auto 411 de 2016 relacionadas con la adopción de reglamentación y medidas dirigidas al cumplimiento de las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008. Con todo, frente al cumplimiento material constató que, de un lado, si bien el Ministerio de Salud fortaleció los sistemas de información, persistían las dificultades con esta, y, de otro lado, en cuanto a la equiparación de la UPC, indicó:

“sin haber demostrado que la suficiencia de la UPC-S se halle en un porcentaje menor al 95% del valor de la UPC correspondiente al RC, a la fecha, el valor de la prima del RS no ha alcanzado dicho porcentaje”; “[e]n este sentido, cabe anotar que durante varios años se mantuvo una brecha porcentual entre las UPC de ambos regímenes mayor al 10% y, aunque la Sala reconoce que para la vigencia 2019 la cartera de salud avanzó significativamente en la equiparación de estos valores, el resultado obtenido no logra alcanzar el 95% propuesto, ya que actualmente la UPC-S corresponde al 92,94% de la del RC, por lo que aún falta acercarse en un 2,06%”. De tal forma, consideró que, “las medidas implementadas y reportadas por el MSPS han sido conducentes para aproximarse a la equiparación de la UPC en ambos regímenes en un 95%, no obstante, el ente ministerial deberá alcanzar dicha meta y seguir reduciendo en lo posible la brecha existente entre dichos valores, hasta tanto no se demuestre con información técnica y confiable en qué punto la Unidad de Pago por Capitación alcanzará la suficiencia en ambos regímenes”.

128. A partir de lo anterior, la Sala de Seguimiento ordenó al Ministerio de Salud adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008.

129. **Auto 996 de 2023.** Cumplimiento medio de las órdenes 21 y 22. La Sala de Seguimiento encontró que, formalmente, el Ministerio de Salud había expedido varias normas reglamentarias orientadas a superar las fallas que se pretenden subsanar con las órdenes 21 y 22. Sin embargo, evidenció que la información para el cálculo de la UPC seguía presentando dificultades. Además, evidenció que entre 2017 y 2023 *“se mantuvo la brecha porcentual entre las UPC de ambos regímenes sobre el 10% y, aunque esta fue disminuyendo y se avanzó en la equiparación de estos valores, el resultado que al parecer se esperaba obtener en el 2022, en realidad comportó un retroceso bajo el argumento de que se empleó la información propia del RS para establecer el cálculo, pero la Sala no encuentra datos claros que justifiquen el aumento notorio de dicha brecha porcentual”*.

130. **Auto 007 de 2025.** Incumplimiento general frente al componente de suficiencia de la UPC, contenido en las órdenes 21 y 22 de la Sentencia T-760 de 2008. La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008 declaró el incumplimiento general en relación con el componente de suficiencia de la UPC en ambos regímenes, principalmente, porque no constató la existencia de nuevas medidas implementadas por el ministerio dirigidas a avanzar o alcanzar mejoras en la calidad y cantidad de información requerida para efectuar los cálculos de la UPC, lo cual afecta directamente los cálculos de este valor y deriva, a su vez, en que para el 2024 la UPC sea insuficiente.

131. En particular, sobre la equiparación de la UPC-S al 95% de la UPC-C, la Sala de Seguimiento advirtió que *“nunca se ha presentado”*; es más, para el periodo evaluado, *“esa brecha se duplicó”*, ya que *“desde el 2022 se observa un retroceso en la referida equiparación que, además, se mantiene injustificadamente”*.

132. Así mismo, la Sala de Seguimiento evidenció que, si bien la brecha se disminuyó entre el 2019 y 2021, por cuanto pasó de estar en 10.54% en el 2018 a 7.07% en esas vigencias, en el 2022 esa diferencia se amplió nuevamente, y *“la Sala encuentra que esa diferencia ha permanecido durante el 2023 y 2024 [vigencias] en las que el MSPS no reportó medidas ni avances concretos para disminuir la brecha. Esto sumado a que el cálculo de la UPC del 2023 y 2024 no se efectuó con información propia del RS”*. En ese contexto, advirtió lo siguiente:

“la diferencia del porcentaje actual que separa los valores de la UPC, refleja un retroceso, pues pasó en su momento de estar en 7.07% en el 2021 a 13.02%, sin que a la fecha de esta valoración haya disminuido esta cifra y, por el contrario, corresponde a casi el doble de lo registrado en el 2021, sin que exista justificación alguna, pues el PBS UPC es el mismo para ambos regímenes”. Así, “se presentó un retroceso en la orden dirigida a equiparar el valor de la UPC-S en un 95 % con el de la UPC-C, toda vez que después de haber reducido la brecha entre las dos primas a un 7.07 % en el año 2019 y haberla mantenido hasta el 2021, nuevamente esta diferencia se amplió y casi se duplicó, ubicándose en un 13.02 % a partir del 2022 y hasta la fecha. Lo anterior, permite evidenciar

un retroceso, pues la brecha entre la UPC del RC y RS, en la actualidad es, incluso, mayor que la que se tenía en el 2018. El inconveniente entonces, no es solo la falta de implementación de medidas para equiparar estos valores o demostrar que ello no es necesario porque la UPC-S es suficiente, sino desmejorar en aspectos respecto de los cuales se había avanzado”.

133. En consecuencia, mediante el auto en cita la Sala de Seguimiento declaró la insuficiencia de la UPC de 2024 y ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social (i) crear una mesa de trabajo cuyo objetivo sería revisar la UPC del 2024 y lograr su suficiencia, y definir el mecanismo de ajuste que debería aplicarse a la UPC del 2025, y (ii) adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008 y, en consecuencia, lo ordenado en el auto 411 de 2016, relativo a (a) solucionar las deficiencias del sistema de información, (b) garantizar la suficiencia de la UPC, y (c) **equiparar al 95 % del valor de la UPC del RC el valor de la UPC del RS mientras el Gobierno nacional no demuestre la suficiencia de la prima del régimen subsidiado**. Para tal efecto, a su vez, ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que garantice los recursos necesarios para el acatamiento de los mandatos vigésimo primero y vigésimo segundo de la sentencia T-760 de 2008.

134. **Auto 2049 de 2025.** La Sala de Seguimiento determinó que persiste el incumplimiento general del componente de suficiencia de la UPC contenido en las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008, y ordenó la apertura de un incidente de desacato en contra del ministro de Salud y Protección Social, por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3.11 del resolutivo tercero del auto 007 de 2025, en lo que respecta al componente de suficiencia de la UPC.

135. La Sala de Seguimiento advirtió que el ministerio ha alcanzado logros en relación con las órdenes 21 y 22, consistentes en (i) la unificación de los planes de beneficio en ambos regímenes en todos los grupos etarios, (ii) la creación del mecanismo de techos y presupuestos máximos, (iii) el pago de los presupuestos máximos de 2022 a las EPS con ocasión de la apertura de un incidente de desacato, (iv) la emisión de la Resolución 067 de 2025 que estableció la metodología de reajuste de los presupuestos máximos, y (v) la creación de una mesa de trabajo para reajustar la UPC del 2024.

136. Sin embargo, evidenció que para avanzar en la superación de la falla estructural identificada en la sentencia T-760 de 2008 el Ministerio de Salud y Protección Social debe: (i) calcular la UPC de ambos regímenes con información suficiente, representativa y de calidad, proveniente de las EPS, (ii) soportar el cálculo en estudios técnicos y actuariales, y no únicamente con base en la inflación causada (variación porcentual anual del IPC, que normalmente se mide entre diciembre del año anterior y diciembre del año de referencia), y (iii) equiparar en 95% los valores de ambas UPC, hasta no demostrar la suficiencia de la prima en cada régimen, en atención a que no existe justificación para mantener valores diferentes ante la prestación de los mismos servicios y tecnologías en salud. Sobre este aspecto, la Sala de Seguimiento reiteró:

“se advierte una regresión manifiesta en el cumplimiento de la meta de equiparar en un 95% los valores de ambas UPC, que debía alcanzarse de no acatarse el punto anterior (demostrar la suficiencia). Aunque la brecha

entre los dos regímenes se redujo entre 2019 y 2021 hasta el 7.07% volvió a ampliarse en 2022 a 13.02%, sin que exista justificación técnica que respalde dicha diferencia, situación que persiste hasta la fecha. Por consiguiente, el numeral (iii) de la resolutive 3.11 del Auto 007 de 2025 se tiene por incumplido”; “[c]onforme a lo anterior, el MSPS no ha cumplido con las órdenes a las que aluden los autos 411 de 2016, 109 de 2021 y 996 de 2023, reiteradas en el Auto 007 de 2025”.

137. A partir de lo expuesto, es plausible concluir que, si bien mediante la Resolución 2605 de 2025 se dispuso la equiparación de la UPC-S al 95% de la UPC-C para la vigencia 2026, la obligación de equiparar estos valores no es imprevisible ni repentina, puesto que data desde la expedición del fallo estructural, o como máximo desde el año 2012. Es importante resaltar que desde la emisión de la Sentencia T-760 del 31 de julio de 2008, el Gobierno conocía el alcance de estas obligaciones y su exigibilidad. Incluso, respecto de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda, la Sala Especial de Seguimiento profirió decenas de providencias -como los Autos 317 de 2010, 226 de 2011, 261 y 262 de 2012, 411 de 2016, 109 de 2021, 996 y 2881 de 2023, 006 de 2024 y 007, 089, 504 y 1000 de 2025- convocó audiencias públicas y requirió a los ministerios competentes para adoptar medidas. En consecuencia, presentar el Auto 2049 de 2025 como un factor sorpresivo que irrumpe en el panorama institucional contraría la imprevisibilidad: se trata de la culminación previsible de un itinerario de seguimiento judicial sostenido durante más de diecisiete años.

138. Además, en curso de la labor de seguimiento, la Corte Constitucional ha interactuado con el Gobierno nacional y le ha permitido adoptar los mecanismos y medidas que considere pertinente para lograr dicha equiparación. En todo caso, la equiparación de la UPC de ambos regímenes dispuesta en la Resolución 2605 de 2025 se circunscribe a la vigencia 2026, pero no abarca las vigencias 2024 y 2025 conforme a lo prescrito por la citada Sala Especial en los autos 007 y 2049 de 2025.

139. La propia evolución de la política pública evidencia que el fenómeno no es sobreviniente. Entre 2014 y 2018, la relación de equiparación de la UPC en ambos regímenes se mantuvo alrededor de 91,45 %, y en 2019 alcanzó el 95 %. Es decir, hubo avances sostenidos y apropiación presupuestal orientada al cierre de brechas. El deterioro se observa, de manera regresiva, desde 2022, cuando se redujo la senda de equiparación y, con ella, la partida correspondiente. Este resultado puede obedecer tanto a decisiones gubernamentales sobre incrementos de la UPC -que la Corte ha calificado de insuficientes— como a la reasignación de recursos hacia otros gastos sociales prioritarios durante los años de regresión. Lejos de una contingencia imprevista, lo que se aprecia es la materialización de un riesgo identificado cuyo agravamiento provino de elecciones de política fiscal y sectorial adoptadas dentro del curso ordinario de la gestión pública. En tales condiciones, el presupuesto fáctico no cumple la nota de imprevisibilidad que exige el juicio de sobreviniencia.

140. Aun si se alegara que el Auto 2049 de 2025 -proferido el 10 de diciembre de 2025- introdujo exigencias inmediatas, la distancia temporal de doce días entre esa providencia y el Decreto 1390 de 2025 que declaró la emergencia no transforma una problemática estructural y antigua en un suceso extraordinario. Por el contrario, refuerza la previsibilidad: si durante años la Sala de

Seguimiento advirtió sobre la insuficiencia de la UPC y sus impactos, y si el propio Ejecutivo reconoce que en 2019 se alcanzó una meta de equiparación del 95% que posteriormente se revirtió, entonces la necesidad de recursos para cumplir las órdenes no surge de una situación “nueva”, sino de una brecha reabierta por decisiones ordinarias de política pública. El estándar jurisprudencial es claro en que no procede invocar poderes excepcionales para remediar rezagos previsibles, menos aun cuando estos pudieron y debieron gestionarse por medio de los instrumentos presupuestales y legislativos comunes.

141. El control constitucional de los estados de excepción, además, impone la estricta separación entre hechos sobrevinientes y problemas estructurales. La Corte ha sido enfática en que la mera alusión a crisis crónicas o falencias persistentes del Estado social de derecho no legitima el uso de facultades extraordinarias, habilitándose solo los estados de emergencia fundamentados en una situación estructural cuando se haya presentado un hecho que la agudice o agrave¹⁴². La aludida “necesidad de un aumento significativo de los recursos fiscales” para cumplir órdenes de vieja data no deriva de una calamidad repentina, sino de la falta de sostenimiento de la meta alcanzada en 2019. Si esa trayectoria hubiera sido preservada, no sería preciso acudir a una medida extraordinaria de financiación.

142. El incumplimiento del componente de suficiencia de la UPC y la equiparación de la UPC-S al 95% de la UPC-C -identificado por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-760-, que hace parte de las causas que dieron lugar a la crisis estructural del Sistema de Seguridad Social en Salud, es una situación que ha persistido desde el año 2008, cuyo alcance y contenido fue desarrollado en el año 2012, pero que no se ha “*recrudescido*” o “*agravado*”, a tal punto que habilite las facultades excepcionales del presidente de la República.

143. Además, para la Sala Plena es claro que le corresponde al Gobierno cumplir con la orden dispuesta en el Auto 2049 de 2025. El no cumplimiento de la obligación de equiparación de la UPC, afecta el goce efectivo del derecho a la salud de la ciudadanía. Precisamente, en el Auto 2049 de 2025, la Corte indicó que “[l]as fallas en la implementación, la inacción o la respuesta insuficiente de las autoridades *no se traducen en meras disfuncionalidades administrativas, sino en afectaciones concretas y cotidianas sobre los usuarios del sistema, quienes experimentan barreras de acceso, dilaciones injustificadas y deficiencias en la atención. Lo que compromete directamente su integridad, su bienestar y, no en pocos casos, su supervivencia*”.

144. El Ejecutivo debería implementar una política pública orientada a la equiparación de la UPC, por ello la obligación aducida como causa “*difícilmente podrá considerarse en sí misma extraordinaria*”¹⁴³, pues, como dan cuenta los autos de seguimiento, la Corte le brindó al Gobierno nacional los elementos y mecanismos para “*captar y adaptarse a la novedad*”¹⁴⁴. Justamente, con fundamento en el desarrollo de la obligación de equiparación de la UPC en ambos regímenes, el Gobierno ha contado con distintos

¹⁴² Corte Constitucional. Sentencias C-122 de 1997, C-383 de 2023.

¹⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 1997.

¹⁴⁴ Ibidem.

mecanismos, “*dentro de su riqueza institucional*”¹⁴⁵, para superar la causa aducida como fundamento de la declaratoria. Esto es así, como a continuación se explica:

145. Mediante el Auto 261 y 262 de 2012, la Corte dio la posibilidad al Gobierno de allegar los soportes que justificaran la distinción entre la UPC-C y UPC-S. Sin embargo, no allegó los soportes que sustentaran la diferenciación y, luego de ello, según se evidencia en el auto 411 de 2016, optó por la equiparación de la prima en ambos regímenes en un 95%. En esa providencia, “*se señaló como preocupante la ausencia de justificaciones, razonamientos, fundamentos y soportes técnicos o de cualquier orden, por parte del MSPS bajo los cuales fuera constitucionalmente aceptable la fijación de una UPC diferencial en ambos regímenes*”¹⁴⁶.

146. De la misma forma, según el Auto 109 de 2021, si bien el ministerio expidió directrices para que la UPC en ambos regímenes alcanzara un nivel de suficiencia, persistieron los inconvenientes relacionados con la obtención de la información proveniente de la fuente primaria que nutre la metodología del cálculo. A su turno, en el auto 996 de 2023, la Sala Especial de Seguimiento advirtió que el Ministerio de Salud y Protección Social no adoptó una política pública orientada a la equiparación de la UPC, bajo el argumento de que “*para los tomadores de decisión de política pública, no sería razonable igualar las primas sin justificación económica y técnica, para lo cual se requería que esta necesidad se encontrara demostrada en las frecuencias de uso de servicios, en los perfiles epidemiológicos de la población y en la composición etaria de cada régimen, entre otras variables*”; aunado a tal justificación de no adopción de la política, en esa oportunidad la Sala de Seguimiento no encontró razones que justificaran el aumento notorio de la brecha entre esos dos valores y, menos aún, evidenció claridad en las diferencias de las frecuencias de uso.

147. En todo caso, el deber de equiparar la UPC en ambos regímenes no constituye una circunstancia imprevisible para esta administración, toda vez que dicha medida fue desarrollada mediante los autos 261 y 262 de 2012. Es decir, que el actual Gobierno, que inició el 7 de agosto de 2022, ha contado con un margen de tiempo razonable y suficiente para adoptar las medidas ordinarias orientadas a lograr la equiparación, las cuales sólo fueron adoptadas hasta el mes de diciembre de 2025 con la expedición de la Resolución 2605, que, por lo demás, se circunscribe al valor de la UPC de la vigencia 2026.

148. En estos términos, no se advierte una circunstancia adicional, de carácter sobreviniente y estructural, que agrave la crisis del SGSSS. A juicio de la Sala, el incremento del gasto asociado a la equiparación de la UPC, aun cuando implique un esfuerzo fiscal significativo para la vigencia 2026, corresponde a una obligación de carácter estructural y previsible dentro del sistema de salud. Por lo tanto, este tipo de presiones de gasto no surgen de manera repentina, sino que responden a decisiones de política pública y a mandatos de largo plazo, lo que permite diferenciarlas de eventos extraordinarios propios de un estado de emergencia. De forma concreta, la necesidad de contar con 3,3 billones de pesos para equiparar la UPC de ambos regímenes no obedeció a un empeoramiento inesperado y anormal, sino que constituye la materialización de una tendencia

¹⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2023.

¹⁴⁶ Como dio cuenta el auto 007 de 2025.

gradual y previsible. Prueba de ello es que desde el 2022 se ha venido incrementando la brecha que se pretende eliminar.

149. Adicionalmente, esta no es la primera vez que la Corte previene al Ejecutivo sobre la antigüedad de la crisis en materia de salud y la necesidad de que la misma sea conjurada por los medios ordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico colombiano. Justamente, en la Sentencia C-252 de 2010 esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 4975 de 2009, que declaró el estado de emergencia para conjurar problemas que afectaban al sistema de salud de tiempo atrás, y consideró que el mismo no superaba el juicio de sobreviniencia, *“por cuanto las problemáticas del sistema de salud invocadas en el decreto tenían carácter estructural, **no habían surgido de manera repentina y eran ampliamente conocidas**. De ahí que la respuesta a dichos problemas debía buscarse **a través de los mecanismos ordinarios y en las instancias democráticas y participativas**”*. (énfasis fuera del texto).

150. Sumado a lo expuesto, si el fenómeno llevaba años advertido, el Gobierno ha debido acudir a alternativas menos lesivas del orden constitucional para asegurar el cumplimiento progresivo y sostenido de la obligación. La elección de no activar oportunamente estos instrumentos no habilita, ex post, la declaración de emergencia. En esa medida, la Corte no desconoce la grave situación del sistema de salud en la actualidad; sin embargo, hace un llamado vehemente al Ejecutivo para que busque las soluciones y conjure la problemática estructural a partir de los medios ordinarios, como se lo requirió este Tribunal hace 16 años en la Sentencia C-252 de 2010.

151. En este contexto, el presupuesto fáctico relativo a la supuesta irrupción de una necesidad de 3,3 billones para cumplir con la orden del Auto 2049 de 2025 no satisface el juicio de sobreviniencia. No constituye un hecho repentino, inesperado ni imprevisible; se inscribe en una línea de seguimiento judicial iniciada en 2008. Admitir lo contrario equivaldría a convertir la excepción en regla, permitiendo que cada tensión presupuestal de origen estructural sea objeto de una declaratoria extraordinaria. Ello desvirtuaría el carácter taxativo, temporal y finalístico del estado de excepción y desplazaría, sin justificación, la función deliberativa del Congreso. En este punto es imperioso reiterar que cuando el origen de la situación se deriva de acciones u omisiones estatales, el análisis del presupuesto material de sobreviniencia es más estricto (Sentencia C-386 de 2017, reiterada en las sentencias C-383 de 2023, C-145 de 2020 y C-307 de 2020).

152. La Sala Plena toma nota de la solicitud presentada por la Defensoría del Pueblo en el sentido de declarar la inexequibilidad del Decreto 1390 con efectos diferidos, preservando temporalmente las medidas tributarias para conjurar la crisis en salud, pese a no cumplir con el requisito de sobreviniencia.

153. A juicio de la Corte, no es viable acceder a dicha solicitud con fundamento en dos razones. En primer lugar, este caso es distinto al de la Sentencia C-252 de 2010, en la que la Corte optó por una modalidad de inexequibilidad diferida en el marco de un estado de emergencia por la crisis estructural del sistema de salud. En dicha ocasión, la modulación de los efectos de la decisión buscó dar un tiempo adicional al Gobierno nacional y al Congreso de la República para adoptar, a través de los canales democráticos ordinarios, las medidas legislativas necesarias para equilibrar las finanzas del sistema de

salud. Además, en las consideraciones de la sentencia del 2010, la Corte advirtió que su decisión tenía un carácter estrictamente excepcional, que el poder Ejecutivo quedaba informado de las reglas jurisprudenciales en esta materia y que, si esto volvía a suceder, correspondería a la Corte decidir si volvía o no a modular los efectos de la declaratoria de inexecutableidad.

154. En cambio, en este caso, como se concluirá más adelante, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia con el fin de adoptar medidas que no fueron aprobadas por el Congreso de la República, que es el foro democrático por excelencia, lo cual se traduce en una profunda afectación de los principios democrático y de separación de poderes. En otras palabras, mientras que en el 2010 la Corte buscó diferir los efectos de su fallo para devolverle el poder legislativo al Congreso, en este caso esa modalidad de decisión tendría el efecto contrario de desconocer la posición constitucional reconocida al Congreso de la República.

155. En segundo lugar y en línea con el argumento anterior, admitir una inexecutableidad diferida implica, en la práctica, la permanencia en el ordenamiento de unas medidas adoptadas por el Ejecutivo en abierto desconocimiento de los principios de separación de poderes y democrático. Ello genera un incentivo perverso, en la medida en la que el Ejecutivo podría verse favorecido con la declaratoria de estados de emergencia abiertamente inconstitucionales.

156. La Corte concluye que el empleo del estado de excepción como mecanismo para subsanar insuficiencias presupuestales conocidas desnaturaliza su finalidad, erosiona la regla de la competencia del Congreso en materia fiscal y presupuestal, y tensiona la arquitectura de frenos y contrapesos que la Constitución resguarda. Además, de forma enfática, la Sala Plena advierte al Gobierno sobre su obligación constitucional y legal de atender las órdenes derivadas de la Sentencia T-760 de 2008 y de los autos de seguimiento mediante los mecanismos presupuestales y legislativos ordinarios, preservando el principio democrático, la división de poderes y la excepcionalidad estricta del régimen de emergencia.

Segundo hecho. Garantía de la seguridad por alteraciones de orden público y agravamiento de los riesgos de seguridad de los candidatos para las próximas elecciones

157. El Gobierno invocó la necesidad de recursos por 3,7 billones de pesos para garantías de seguridad derivadas de alteraciones del orden público. Aseguró que la “intensificación de los hechos de orden público”, tales como, el paro armado nacional y los ataques en los departamentos de Cauca, Cesar y Norte de Santander, superaron la capacidad ordinaria de respuesta del Estado, provocando graves afectaciones en la seguridad, la actividad económica y la movilidad regional. A esto se suma el incremento de los riesgos para los candidatos en las próximas elecciones, lo que exige recursos adicionales y urgentes para la Unidad Nacional de Protección (UNP). La atención de estos hechos “obliga a realizar un esfuerzo fiscal extraordinario”. Acorde con el Decreto 1390 de 2025, “se requiere destinar \$1 billón adicional para fortalecer la UNP y \$2,7 billones para que el Ministerio de Defensa equipe a la Fuerza Pública con infraestructura y tecnología que permita enfrentar las nuevas tácticas de estas organizaciones”.

a. *Juicio de realidad*

158. *Este hecho supera el juicio de realidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* El Gobierno soporta este hecho en varios documentos: (i) un análisis de pertinencia y necesidad del presupuesto para fortalecimiento de capacidades de la fuerza pública, suscrito por el Ministro de Defensa Nacional¹⁴⁷; (ii) una solicitud de recursos adicionales para contrarrestar la situación de orden público dirigida por la Unidad Nacional de Protección¹⁴⁸; (iii) una reiteración de la solicitud recursos adicionales para contrarrestar la situación de orden público¹⁴⁹; (iv) una certificación de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional sobre la solicitud del Ministerio de Defensa de recursos por valor de 2,7 billones¹⁵⁰; y (v) una certificación de la misma Dirección sobre la solicitud de la UNP por valor de 1 billón de pesos¹⁵¹.

159. A partir de dicha documentación, se advierte que la asignación de 2,7 billones de pesos está dirigida a fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública y que constituye una decisión estratégica en un contexto en el que los factores de violencia se han transformado y se expanden con rapidez.

160. El análisis de seguridad evidencia un entorno marcado por la alta recurrencia del terrorismo y la rápida adaptación táctico-tecnológica de los grupos armados. En 2025 se registraron 1.273 actos terroristas, un aumento del 12,5% frente a 2024, concentrados principalmente en Cauca y Norte de Santander, zonas críticas para el control territorial. Paralelamente, el uso de artefactos explosivos improvisados (AEI) continúa siendo uno de los principales factores de letalidad, con 1.156 víctimas durante el periodo analizado, de las cuales el 60,4% pertenece a la Fuerza Pública. El 54,7% de estas víctimas está asociado directamente a AEI, lo que confirma su utilización sistemática como herramienta de hostigamiento y dominio territorial

161. A ello se suma una escalada significativa en el empleo de aeronaves no tripuladas, con 195 afectaciones y un aumento del 233% respecto a 2024. Estos ataques han dejado 23 fallecidos y 53 heridos, impactando tanto a las Fuerzas Militares (52%) como a la Policía Nacional (40%) y a la población civil (7%). El Cauca concentra el 72% de estos eventos, evidenciando el uso de drones como un instrumento de guerra para erosionar el control institucional y presionar a las unidades desplegadas en zonas de disputa territorial.

162. Además, las afectaciones a la Fuerza Pública en 2025 han aumentado un 27% respecto al año anterior, con un 72% más de miembros asesinados y un 56% más de heridos. Del total de uniformados fallecidos, el 52% pertenece al Ejército Nacional y el 46% a la Policía Nacional, reflejando la creciente exposición y vulnerabilidad del personal en distintos entornos operacionales.

163. A partir de las situaciones descritas, identificó cuatro necesidades prioritarias relacionadas con la protección del personal, la movilidad táctica y la sostenibilidad de las operaciones en el territorio. *Primero*, la adquisición de

¹⁴⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 99 y 100)

¹⁴⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 101 y 102)

¹⁴⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 103 a pag. 105)

¹⁵⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 123)

¹⁵¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 124)

drones que permitirá mejorar las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, facilitando la detección temprana de amenazas, el monitoreo de zonas críticas y el apoyo a decisiones tácticas y operacionales. *Segundo*, se requiere la adquisición de sistemas de contramedidas C-UAS, debido al incremento del uso de drones armados y kamikaze por parte de grupos armados ilegales, esto es esencial con el fin de prevenir ataques, proteger al personal y evitar que los adversarios consoliden ventajas tecnológicas. *Tercero*, es indispensable asegurar la disponibilidad de horas de vuelo, fundamentales para el control del espacio aéreo, la movilidad estratégica, la reacción oportuna ante hechos de violencia y el apoyo a operaciones terrestres. *Cuarto*, la incorporación de vehículos blindados responde a la persistente amenaza de artefactos explosivos contra unidades y convoyes.

164. Por otra parte, en relación con la situación concreta de la UNP, en el informe presentado por el Ministerio de Hacienda se afirmó que “el deterioro del orden público se tradujo en un agravamiento significativo del riesgo para los candidatos a las próximas elecciones, lo que generó una exigencia inmediata de recursos adicionales para la Unidad Nacional de Protección (UNP). En un contexto electoral caracterizado por un número excepcionalmente alto de candidatos (más de 100 precandidatos presidenciales y más 3.200 candidatos al Congreso) la escalada de violencia y la materialización efectiva del riesgo obligaron a reforzar y ampliar esquemas de protección de forma urgente, desbordando las previsiones presupuestales ordinarias de dicha entidad y sumándose a otras obligaciones estatales inaplazables”¹⁵².

165. A la par de lo anterior, en la intervención presentada por la Defensoría del Pueblo, la entidad informó sobre “la existencia de una situación de riesgo persistente para personas defensoras de derechos humanos y actoras políticas”¹⁵³. Indicó que, “a través del sistema de alertas tempranas, se han advertido riesgos para liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos. De las 348 Alertas Tempranas que la Defensoría del Pueblo ha emitido desde 2017, el 91,11%¹⁷ ha identificado riesgos para esta población. Los grupos armados organizados y criminales ejercen repertorios violentos de intimidación, presión y coacción, e incluso atentados contra estos liderazgos, lo que implica una interferencia en sus reclamos y en la reivindicación de derechos. Solo en 2025, la Defensoría del Pueblo documentó 177 homicidios de personas defensoras de derechos humanos, en su mayoría, en los departamentos de Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander y Nariño”¹⁵⁴.

166. En concreto sobre la seguridad en las elecciones, en octubre de 2025, la Defensoría del Pueblo “advirtió los riesgos que afrontan candidaturas, servidores/as públicos/as, votantes, firmantes de paz, mujeres, periodistas y pueblos étnicos, en el marco de los procesos electorales de ese año y 2026. A través de la Alerta Temprana 013-25, se identificaron posibles violaciones a los derechos y a las libertades políticas en contextos de conflicto armado y de criminalidad organizada, que provienen de mecanismos de gobernanza armada ilegales, así como de las brechas en la protección y en la atención institucional para garantizar los procesos democráticos. La evidencia de estos riesgos motivó

¹⁵² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959> (pág. 6)

¹⁵³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=139698>

¹⁵⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=139698>

la formulación de distintos llamados a la acción estatal, a través de 20 recomendaciones”¹⁵⁵.

167. A partir de lo expuesto, la Corte concluye que las alteraciones en el orden público y el agravamiento de los riesgos de seguridad de los candidatos para las próximas elecciones, son hechos ciertos, no hipotéticos.

168. Ahora bien, respecto de los recursos necesarios para atender dichas alteraciones, la Corte encuentra documentación dirigida a justificar el monto planteado en el Decreto 1390 de 2025. Ello se sustenta en una solicitud de recursos adicionales presentada por la viceministra para la estrategia y planeación del Ministerio de Defensa para contrarrestar situación de orden público donde se indica que, “la demanda en materia de seguridad pública en todo el territorio nacional, supera actualmente la capacidad presupuestal del sector, por lo cual, me permito presentar en contexto las necesidades identificadas para lo que resta de la vigencia 2025 que ascienden a \$204.865 millones”¹⁵⁶, describiendo en detalle el monto al que asciende la adquisición de bienes y servicios deficitarios.

169. Adicionalmente, en su intervención en este proceso el Ministerio de Hacienda afirmó que “[d]Desde la perspectiva fiscal, el Decreto 1390 de 2025 da cuenta de la magnitud de esta agravación al estimar que el fortalecimiento de la UNP requiere recursos adicionales por \$1 billón, mientras que el Ministerio de Defensa Nacional calcula en \$2,7 billones las necesidades de inversión para dotar a la Fuerza Pública de infraestructura y tecnología adecuada que le permita enfrentar los nuevos desarrollos y desafíos que presentan las organizaciones armadas ilegales. Estas erogaciones se incorporan en un escenario de presión fiscal acumulada, caracterizado por restricciones de caja, límites al endeudamiento y obligaciones judiciales concurrentes”¹⁵⁷. De esto reposa en el expediente un certificado del Ministerio de Hacienda en el cual hace constar que los dos billones setecientos mil millones de pesos moneda corriente (\$2.700.000.000.000), solicitados por el Ministerio de Defensa Nacional de forma urgente y prioritaria mediante las comunicaciones identificadas con “Ofi 25-0696-MDN-VEP-DPP del 26 de junio de 2025 y “RS20251020214598” del 20 de octubre de 2025”¹⁵⁸.

170. Finalmente, el Gobierno adjuntó una certificación de la misma Dirección General del Presupuesto Público Nacional donde consta que “los gastos para una mayor asignación presupuestal destinada a la Unidad Nacional de Protección - UNP, equivalen aproximadamente a \$1 billón de pesos moneda corriente (\$1.000.000.000.000), los cuales fueron solicitados de carácter urgente y prioritario por dicha entidad mediante oficio “OFI-2025-00059212” del 22 de diciembre de 2025”¹⁵⁹. En concreto, en dicha solicitud la UNP manifestó su preocupación frente a la asignación efectuada en el PGN, “la cual asciende únicamente a \$3.095.502.111.702, generando un déficit inicial cercano a \$987.000.000.000. Este déficit compromete directamente la misionalidad de la UNP, orientada a garantizar la protección de la vida, la libertad y los derechos fundamentales de las personas bajo riesgo

¹⁵⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=139698>

¹⁵⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 103 a 105)

¹⁵⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959> (pág. 7)

¹⁵⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 123)

¹⁵⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 124)

extraordinario, extremo o inminente, conforme a lo establecido en la normatividad vigente”¹⁶⁰.

171. La Sala Plena considera que lo descrito permite verificar la realidad planteada por el Gobierno respecto de las alteraciones del orden público invocadas, la necesidad de garantizar la seguridad en época de elecciones, y sobre la necesidad de contar con recursos para enfrentarlas.

b. Juicio de identidad

172. *Este hecho no supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* De lo expuesto se desprende que los recursos solicitados tienen por finalidad combatir la violencia organizada y las economías ilegales, fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública para responder a amenazas contra la seguridad nacional, proteger a la población y a los uniformados, enfrentar el terrorismo, el uso de artefactos explosivos improvisados y los ataques con aeronaves no tripuladas contra la Fuerza Pública, así como preservar el control institucional del territorio frente a grupos armados. No es equivocado concluir que la finalidad, entonces, corresponde al orden público político, esto es, aquel relacionado con la seguridad y estabilidad institucional del Estado.

173. En la Sentencia C-004 de 1992, esta Corte precisó que la afectación al orden público político es propia del estado de conmoción interior previsto en el artículo 213 superior, mientras que el estado de emergencia económica y social del artículo 215 está diseñado para conjurar perturbaciones al orden público no político, esto es, al bienestar económico, social y ecológico.

174. La Sala Plena encuentra que las situaciones que sustentan el segundo hecho son compatibles con el estado de conmoción interior dispuesto en el artículo 213 de la Carta, el cual procede, se insiste, ante “grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana”.

175. Como se sostuvo en las consideraciones de esta providencia, en la Sentencia C-156 de 2011 se propuso un orden de subsidiariedad, según el cual, si llegaran a ocurrir hechos que alteren gravemente el orden público o impliquen una agresión externa, y que además generen impactos severos en el orden económico, social o ecológico, no sería constitucional declarar un estado de emergencia, porque esos hechos ya corresponden a otros estados de excepción previstos en la Constitución -como la Conmoción Interior o la Guerra Exterior-. Usar el estado de emergencia en ese caso sería indebido, ya que no habría una causa nueva o distinta que lo justificara, incumpliendo la exigencia de especificidad fáctica, es decir, de que el motivo sea propio, diferente y no repetido respecto de los demás estados de excepción.”

176. La Corte encuentra que en este caso, en aplicación del test de exclusión, no hay duda en cuanto a que los hechos del segundo presupuesto fáctico coinciden con aquellos que justificarían la declaratoria del estado de conmoción interior. Si bien la Corte reconoce que el principal fin de la declaratoria es obtener recursos con el propósito de financiar nuevas

¹⁶⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 101 a Pag. 102)

tecnologías para las Fuerzas Militares, o para fortalecer a la UNP, el segundo hecho tiene fundamento o causa raíz en la necesidad de superar el escenario de violencia que se presenta en una zona concreta del país. Pese a ello, el Gobierno no presentó explicación o valoración alguna, encaminada a justificar las razones para declarar el estado de emergencia y no el estado de conmoción. En consecuencia este hecho no cumple con el juicio de identidad.

177. La Corte Constitucional aclara que, la conclusión a la que se llega al analizar el juicio de identidad, no implica, en modo alguno, que se encuentren satisfechas las condiciones para declarar un estado de conmoción.

Tercer hecho. No aprobación por parte del Congreso del proyecto de ley de financiamiento

178. El Decreto 1390 de 2025 invocó que el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 estableció lineamientos para fortalecer las finanzas públicas durante los próximos diez años, buscando asegurar la sostenibilidad fiscal sin afectar la prestación de servicios públicos esenciales ni la inversión estratégica para el crecimiento económico. En este marco, el Gobierno presentó a consideración del Congreso de la República: (i) un proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2026 por un monto de \$556,9 billones y (ii) un proyecto de ley de financiamiento por \$26,3 billones, con el propósito de respaldar dicho presupuesto.

179. Según se indica en el Decreto 1390 de 2025, el Congreso aprobó el Presupuesto General de la Nación para 2026 por un valor de \$546,9 billones, que incluye ingresos corrientes, recursos de establecimientos públicos y una porción de ingresos esperados por ley de financiamiento. Sin embargo, el proyecto de ley de financiamiento -clave para garantizar esos recursos- fue negado en la Comisión Cuarta del Senado sin discutirse su articulado, lo que contradujo la aprobación previa del presupuesto por parte de las plenarias de ambas cámaras. Esto, según lo argumenta el gobierno en el Decreto 1390 de 2025, eleva “los riesgos de refinanciamiento” y afecta “la continuidad de programas y obligaciones indispensables para garantizar gasto público social (derecho fundamental a la seguridad social en salud, la prestación de los servicios públicos esenciales, la atención a poblaciones vulnerables y de especial protección), la seguridad ciudadana y el cumplimiento del pago oportuno de la deuda pública, las obligaciones contractuales de vigencias futuras y las sentencias judiciales”.

a. Juicio de realidad

180. *Este hecho supera el juicio de realidad en cuanto se comprobó su existencia.* Este hecho se fundamenta en dos situaciones (i) la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento y (ii) su impacto en los derechos fundamentales, la seguridad ciudadana, la atención a poblaciones vulnerables y el pago oportuno de la deuda y otras obligaciones legales.

181. Con relación a la primera situación, la Sala Plena considera que la negativa de aprobación legislativa del proyecto de ley de financiamiento constituye un hecho notorio de público conocimiento. Sin embargo, el decreto no es claro sobre el impacto de la no aprobación en los derechos de la población. No obstante dicha falencia, la Sala Plena advierte que la

demonstración sobre el impacto se encuentra en los restantes siete hechos que justifican la declaratoria de emergencia. En otras palabras, el tercer hecho (negativa de aprobación legislativa de la ley de financiamiento) constituye el hecho principal para la declaratoria del estado de emergencia social y económica, pues dicha negativa, como lo dice el decreto, impidió cumplir con la equiparación de la UPC, con la garantía del orden público, con la atención de los desastres naturales, con el pago de sentencias judiciales y con el pago de obligaciones con población vulnerables.

182. Acorde con el concepto del Ministerio de Hacienda, “el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026 incorporando ingresos por \$16,3 billones, cuya materialización dependía del proyecto de ley de financiamiento. No obstante, tras aprobar el Presupuesto, el mismo Congreso decidió archivar dicha iniciativa legislativa”. Nótese como el monto negado por el Legislador -\$16,3- se acerca al que pretende el Gobierno recolectar con la presente declaración de emergencia -\$15,7- si se suman los recursos que según el decreto se debe recolectar con el fin de cubrir el gasto público social para garantizar el derecho a la salud, la prestación de los servicios públicos esenciales, la atención a poblaciones vulnerables y de especial protección, la seguridad ciudadana, el cumplimiento del pago oportuno de la deuda pública, las obligaciones contractuales de vigencias futuras y las sentencias judiciales.

183. Así las cosas, para la Sala Plena la base principal de la declaratoria del estado de emergencia se subsume en la no aprobación de la ley de financiamiento porque ello, en concepto del Gobierno, generó una crisis fiscal mayor a la ya existente. Ello, a su vez, impactó en las situaciones sociales señaladas que exigen del Gobierno atención.

184. Visto así, la no aprobación de la ley de financiamiento objetivamente resulta ser un hecho real, no hipotético. Por otra parte, el impacto de la negativa se subsume en la realidad identificada en los otros hechos, esto es, la obligatoriedad de equiparar la UPC, la necesidad de garantizar el orden público en época electoral, los requerimientos que exige la ola invernal, el cumplimiento del pago oportuno de la deuda pública, el pago de las obligaciones contractuales de vigencias futuras y de las sentencias judiciales.

b. Juicio de identidad

185. *Este hecho supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* De lo descrito no se desprende elemento alguno que permita asociar la emergencia social y económica declarada con escenarios de agresión externa propios del estado de guerra exterior, ni con alteraciones del orden público político que caracterizan el estado de conmoción interior.

c. Juicio de sobreviniencia

186. *Este hecho no supera el juicio de sobreviniencia en cuanto no se comprobó que tratara de hechos imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios.* Acorde con la intervención del Ministerio de Hacienda, “la negativa del proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 presenta rasgos de imprevisibilidad, en la medida en que el propio Congreso había aprobado previamente el monto del presupuesto incorporando expresamente los ingresos

derivados de dicha ley, lo que generó una expectativa razonable de coherencia entre la decisión presupuestal y su fuente de financiamiento”. La negación posterior de la ley de financiamiento implicó, entonces, “una ruptura del pacto fiscal implícito que se había configurado con la aprobación del presupuesto, al desarticular la correspondencia constitucional entre autorizaciones de gasto e ingresos esperados. Esta ruptura no solo eliminó de manera abrupta recursos por \$16,3 billones, sino que alteró de forma súbita el marco de planeación fiscal sobre el cual se habían estructurado las decisiones presupuestales del Gobierno, intensificando el desbalance estructural entre ingresos y gastos inflexibles”.

187. De las conceptos remitidos por los expertos sobre el cumplimiento del juicio de sobrevivencia se pueden extraer las siguientes observaciones: (i) la expansión deliberada del gasto contradice la tesis del hecho extraordinario y sitúa el problema en el terreno de la planeación fiscal ordinaria; (ii) el sistema fiscal está pensado para operar bajo restricción, ajuste y priorización del gasto cuando el recaudo no se materializa o el Congreso decide legítimamente no autorizar nuevas cargas; (iii) el Gobierno debe prever y anunciar qué apropiaciones se suspenderían si el Congreso no aprueba la ley de financiamiento; (iv) el déficit (alrededor de 6,2% del PIB) y la deuda pública (cerca de 64,1% del PIB a octubre de 2025) no se explican por una negativa puntual del Congreso, sino por problemas estructurales y crónicos de las finanzas públicas previsibles, no sobrevivientes; (v) el Congreso, en ejercicio de sus funciones, puede exigir recortes y respeto a la Regla Fiscal, incluso no aprobando reformas tributarias que considere injustificadas; y (vi) el archivo de un proyecto de ley no constituye un hecho sobreviviente ni extraordinario, sino un resultado previsible del sistema de frenos y contrapesos.

188. Antes de analizar el cumplimiento del juicio, es importante reiterar lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-122 de 1997. En esa oportunidad la Corte consideró que cualquier estimación presupuestal negativa en el recaudo financiero de la Nación, no puede ser una causa para declarar un estado de emergencia económica, toda vez que esto es contrario a los fundamentos democráticos de la hacienda pública y los mecanismos tributarios con los que cuenta el Estado.

189. En dicho pronunciamiento la Corte ejerció control de constitucionalidad sobre el Decreto 080 del 13 de enero de 1997, “Por el cual se declara el estado de emergencia económica y social”, 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.

190. La Sala Plena llamó la atención sobre el uso de dicho estado en situaciones en las que se invocan situaciones presupuestales graves y 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".

191. A partir de lo expuesto, la Sala Plena considera que la decisión del Congreso de archivar un proyecto de ley de financiamiento no puede calificarse como un hecho sobreviniente en los términos exigidos por la Constitución para la declaratoria del estado de emergencia económica. En primer lugar, el artículo 150 Superior confiere al Congreso la competencia autónoma de aprobar o improbar iniciativas legislativas, incluidas las de carácter tributario. Esta potestad no es excepcional ni extraordinaria: es el funcionamiento ordinario del Estado constitucional. Por tanto, su ejercicio legítimo no puede transformarse en un evento imprevisto, súbito o imprevisible, como lo exige el estándar de sobreviniencia.

192. Además, el archivo de la reforma tributaria no constituye un acontecimiento excepcional porque forma parte de los riesgos normales del proceso legislativo, riesgos que deben ser anticipados por el Ejecutivo. La planeación presupuestal está diseñada justamente para operar bajo escenarios de restricción, incertidumbre o no aprobación de nuevas fuentes de ingreso.

193. A lo anterior se suma un aspecto estructural: el estado de emergencia no puede emplearse como vía para a partir de un decreto matriz reintroducir por decreto medidas tributarias que no superaron el debate democrático. Un uso semejante quebranta el principio de legalidad tributaria, consagrado en los artículos 338 y 150.12 de la Constitución, según los cuales la creación, modificación o eliminación de tributos solo puede realizarse por medio de una ley aprobada por un órgano representativo. Este principio, arraigado en las máximas clásicas *nullum tributum sine lege* y *no taxation without representation*, impide que el Ejecutivo sustituya al Legislador cuando este decide, dentro de su margen democrático, no aprobar una propuesta fiscal.

194. Desde esta perspectiva, la propia estructura del Estado constitucional descarta que la negativa legislativa pueda tener el carácter de hecho sobreviniente. El principio democrático exige que no exista tributación sin representación, y ello implica aceptar la posibilidad real de que el Congreso no apruebe determinadas cargas fiscales. Esta posibilidad es inherente al funcionamiento del sistema, no un evento disruptivo que rompa la normalidad institucional. Convertir ese ejercicio legislativo en fundamento para declarar una emergencia significaría desnaturalizar el rol del Congreso y vaciar de contenido el debate democrático que la Constitución protege.

195. Así, la actuación legítima del Congreso -improbar un proyecto de ley, deliberar sobre la conveniencia fiscal o rechazar nuevos tributos- no puede reinterpretarse posteriormente como un hecho inesperado, ni como una alteración súbita de las condiciones económicas que habilite la

excepcionalidad. Si el diseño fiscal del Gobierno dependía de la aprobación del proyecto, correspondía prever alternativas y planes de contingencia, obligación reforzada por el crecimiento sostenido del gasto público y los déficits estructurales previamente identificados. La falta de planeación no convierte lo previsible en extraordinario.

196. El anterior análisis encuentra sustento, además, en lo dispuesto por la Corte en la Sentencia C-122 de 1997. En esa oportunidad, la Sala Plena dispuso que la declaratoria de emergencia “no puede originarse en la falta de cumplimiento de los pronósticos, supuestos o metas de un ejercicio contable realizado por las autoridades económicas”, y los “errores o desfases” entre “la realidad de los recaudos” y “la cifra de los mismos calculada en el presupuesto [...] no pueden dar lugar a la declaración de un estado de excepción”.

197. En conclusión, sobre este punto, el archivo del proyecto de ley de financiamiento es un resultado ordinario del proceso democrático, plenamente anticipable y compatible con las funciones del Congreso. No constituye un hecho sobreviniente porque no es inesperado, no altera abruptamente el orden económico y, sobre todo, porque el orden constitucional dispone de mecanismos ordinarios para gestionar dicha situación sin acudir a un estado de excepción. Por ello, el requisito de sobreviniencia no se encuentra satisfecho y la declaratoria de emergencia carece del presupuesto fáctico.

Cuarto hecho. Desastres naturales causados por la actual ola invernal

198. El gobierno argumentó que mediante el Decreto 1372 de 2024 declaró la Emergencia de Desastre Nacional debido a los efectos del cambio climático, lo que generó una alta demanda de recursos. Sin embargo, a causa del déficit fiscal y de la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento para 2025, por \$12 billones, no fue posible asignar todos los recursos requeridos. Para enfrentar la actual ola invernal y atender la emergencia causada por el terremoto de Paratebuena, se requiere destinar de manera inmediata \$0,5 billones a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.

a. Juicio de realidad

199. *Este hecho supera el juicio de realidad en cuanto se comprobó su existencia.* Con la remisión del decreto declaratorio el Gobierno adjuntó (i) un informe de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) sobre seguimiento del Decreto 1372 de 2024¹⁶¹; (ii) un soporte técnico y contexto climático para la recomendación de prórroga al Decreto 1372 de 2024¹⁶²; (iii) un consolidado nacional de eventos de desastres¹⁶³; y (iv) una certificación de la Dirección General de Presupuesto sobre gastos causados por desastres naturales¹⁶⁴.

200. En relación con los recursos económicos para atender la ola invernal nacional, es importante referirse al documento del seguimiento del Decreto 1372 de 2024. En este, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- concluyó que la situación de desastre nacional declarada

¹⁶¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 125 a pag. 277)

¹⁶² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 11 a pag. 43)

¹⁶³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 45)

¹⁶⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 122)

mediante el decreto mencionado seguía vigente para esa fecha (septiembre de 2025), ya que las condiciones que la originaron persistían y se intensificaron con la segunda temporada de lluvias iniciada en septiembre de 2025. En el informe se recalca que el país continuaba expuesto a múltiples amenazas relacionadas con la variabilidad y el cambio climático, como incendios forestales, inundaciones, movimientos en masa, sequías y erosión costera.

201. En concreto, entre la expedición del Decreto 1372 y el 15 de septiembre de 2025 se registraron 4.021 eventos en 840 municipios, con severos impactos humanos, sociales y ambientales: 364 fallecidos, casi 1.000 heridos, 226.340 familias afectadas, miles de viviendas dañadas o destruidas y afectaciones en infraestructura vial, educativa, sanitaria y productiva. Sin embargo, según la UNGRD los recursos fueron insuficientes. Frente a un requerimiento de 1,9 billones de pesos, solo se han asignado \$200.000 millones, limitando la capacidad de respuesta del Estado.

202. En lo que tiene que ver con la emergencia causada por el terremoto de Paratebueno en el mismo documento de seguimiento al Decreto 1372 de 2024 se registró la declaratoria de calamidad pública del 8 de junio de 2025 debido al sismo ocurrido en el municipio de Paratebueno¹⁶⁵. El documento aclaró que los decretos de calamidad pública son acuerdos que se adoptan para responder a situaciones de emergencia que se originan por eventos naturales o por actividades humanas no intencionales. En particular, refieren 2.475 personas, 262 viviendas habitables, 187 viviendas no habitables, 75 viviendas destruidas y 211 viviendas averiadas¹⁶⁶.

203. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda certificó que los gastos causados por desastres naturales producto de la actual ola invernal y el terremoto de Paratebueno (Cundinamarca) ascienden aproximadamente a quinientos mil millones de pesos moneda corriente (\$500.000.000.000) de acuerdo con la información contenida en las comunicaciones 2025EE13597 del 14 de agosto de 2025, 2025EE21421 del 5 de diciembre de 2025 y 2025EE22000 del 16 de diciembre de 2025 remitidas a dicho ministerio por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo – UNGRD.

204. A juicio de la Sala Plena, los desastres asociados a variaciones climáticas corresponden, en principio, a hechos cuya existencia puede constatarse de manera objetiva. Por su parte, la documentación remitida por la UNGRD incluye insumos técnicos detallados sobre los eventos ocurridos, con información sobre daños, afectaciones a viviendas, impactos en infraestructura y población afectada en cada departamento. Además, el análisis climático presentado describe los comportamientos de lluvia por regiones, las proyecciones meteorológicas y diversas orientaciones para las acciones de recuperación temprana.

205. En consecuencia, este presupuesto fáctico satisface el juicio de realidad en lo relacionado con la temporada invernal, ya que los reportes de la UNGRD ofrecen sustento técnico que demuestra la presencia de los fenómenos climáticos y sus consecuencias. Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda certificó la necesidad de los recursos.

¹⁶⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 176)

¹⁶⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 186)

b. Juicio de identidad

206. *Este hecho supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* De lo previamente descrito no se desprende elemento alguno que permita asociar este hecho con escenarios de agresión externa propios del estado de guerra exterior, ni con alteraciones del orden público político que caracterizan el estado de conmoción interior. Adicionalmente, los desastres naturales representan de forma primaria los hechos que habilitan la declaratoria del estado de emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución, el cual contempla expresamente la “grave calamidad pública” como una de sus causales.

c. Juicio de sobreviniencia

207. *Este hecho no supera el juicio de sobreviniencia en cuanto no se comprobó que tratara de hechos imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios.* El Gobierno nacional manifestó que “la ocurrencia de desastres naturales asociados a fenómenos climáticos extremos constituye una situación estructural que el Estado colombiano ha venido afrontando de manera progresiva, en el marco de la variabilidad climática y el cambio climático. Tradicionalmente, este fenómeno ha sido atendido mediante instrumentos ordinarios de gestión del riesgo, declaratorias de desastre y la formulación de planes de acción orientados a la atención, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas”¹⁶⁷. Sin embargo, “la agravación de esta situación estructural se intensificó con la ocurrencia del terremoto en los municipios de Paratebueno y Medina, el cual ocasionó daños severos en viviendas, infraestructura pública, vías, redes de servicios y equipamientos esenciales”.

208. Los expertos consultados por la Corte Constitucional coinciden en que los hechos climáticos recientes no justifican una declaratoria de emergencia económica, pues no constituyen fenómenos extraordinarios ni imprevisibles. De las intervenciones se pueden extraer las siguientes conclusiones: (i) la gestión del riesgo y la atención de desastres son funciones ordinarias y permanentes del Estado, amparadas por la Ley 1523 de 2012; (ii) si bien ciertos fenómenos naturales pueden llegar a ser excepcionales o desbordar los recursos disponibles, el Gobierno no acreditó que este fuera el caso; y (iii) la existencia de una previa declaratoria de la Emergencia de Desastre Nacional -Decreto 1372 de 2024-, debilita la tesis de que los hechos actuales sean novedosos o inesperados al punto de justificar una nueva emergencia económica de alcance nacional.

209. La Sala Plena considera que los elementos fácticos invocados por el Gobierno para justificar la declaratoria de emergencia económica no cumplen con el juicio de sobreviniencia exigido por la Constitución y la jurisprudencia de la Corte. Acorde con lo expuesto hasta el momento, los hechos climáticos descritos en los anexos del Decreto 1390 no constituyen fenómenos extraordinarios ni imprevisibles, sino manifestaciones recurrentes de riesgos ampliamente identificados y gestionados dentro del marco ordinario del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

¹⁶⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959> (pag. 9)

210. Con el fin de justificar la sobreviniencia de los hechos naturales habría sido necesario demostrar que los eventos superaron los escenarios técnicos previstos. A diferencia de ello, la existencia de una declaratoria previa de “Situación de Desastre Nacional”, contenida en el Decreto 1372 de 2024, debilita de manera significativa cualquier pretensión de novedad o imprevisibilidad respecto de los hechos invocados en 2025. Para la Corte, si el propio Gobierno había reconocido formalmente, trece meses antes, que el país enfrentaba una situación de desastre por la misma ola invernal que ahora se invoca, mal podría alegar que sus efectos en diciembre de 2025 constituyen un hecho sobreviniente.

211. Sobre este punto, en la Sentencia C-156 de 2011, que declaró la exequibilidad del Decreto 4580 de 2010, la Sala Plena indicó que si bien el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales había anunciado que existía la probabilidad de que se presentara el Fenómeno de la Niña, la intensidad y magnitud del fenómeno resultó ser el más fuerte si se le compara con los últimos fenómenos fuertes “La Niña” anteriores (1954, 1964, 1970, 1973 y 1998). En palabras de la Corte, “su ocurrencia fue ajena a lo que regular y cotidianamente sucede respecto de dicho fenómeno” y, por tanto, el decreto cumplía el requisito de sobreviniencia¹⁶⁸.

212. Sobre este aspecto, en el presente caso parece contradictorio que en septiembre y octubre de 2025 la UNGRD sostuviera la necesidad de prorrogar el Decreto 1372 de 2024 y que en el mes de diciembre se declare un estado de emergencia en razón de la ola invernal. Ello, por el contrario, demuestra que, en esta oportunidad, los hechos climáticos no constituyen una situación repentina ni inesperada. El Decreto 1390 reconoce expresamente que los desastres naturales que fundamentan la emergencia derivan de la “actual ola invernal” ya atendida mediante la declaratoria de desastre nacional del año anterior. El propio Ejecutivo había estimado que un plazo de doce meses -prorrogables- era suficiente para gestionar los daños y adoptar las medidas necesarias bajo el marco ordinario. Pretender que, trece meses después, esa misma situación es súbita o imprevisible resulta jurídicamente incompatible con sus propias actuaciones.

213. Algo similar ocurre con el terremoto de Paratebueno y Medina. Aunque se trató de un evento súbito en el momento de su ocurrencia, tuvo lugar el 8 de junio de 2025, es decir, más de seis meses antes de la expedición del Decreto 1390 de 2025. Durante ese periodo, el Gobierno contó con tiempo suficiente para evaluar daños, movilizar recursos y ejecutar acciones dentro de las herramientas ordinarias previstas en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. De hecho, las entidades competentes actuaron oportunamente: se desplegaron operaciones de atención inmediata, se habilitaron albergues temporales y se instaló monitoreo sismológico en la zona afectada. Estos hechos confirman que los mecanismos ordinarios no estaban desbordados.

¹⁶⁸ El anterior análisis encuentra sustento en las sentencias C-122 de 1997 y C-156 de 2011. Con el propósito de determinar la sobreviniencia del hecho, en la Sentencia C-156 de 2011 la Corte advirtió que “hechos, que en determinado contexto pueden parecer sobrevinientes, con el tiempo y en la medida en la que el Estado y la sociedad se preparen para su ocurrencia, dejan de serlo”. Desde el año 2012, mediante la Ley 1523, el Gobierno nacional cuenta con la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta ley contiene disposiciones no solo en relación con el cambio climático, sino también respecto del deber de las autoridades de monitorear y hacer seguimiento al riesgo y a sus componentes. Lo anterior significa que, en los términos de la jurisprudencia, desde el 2012, las autoridades “conoce[n] mejor las distintas contingencias y factores variables” que existen en esta materia y, además, cuentan con una “riqueza institucional [que] le[s] brinda[n] mecanismos para captar y adaptarse a la novedad” (Sentencia C-122 de 1997).

214. Finalmente, si bien el proyecto de ley de financiamiento pretendía destinar recursos a la mitigación y adaptación de los riesgos climáticos, su no aprobación era previsible pues, como ya se advirtió, hace parte de la dinámica y la lógica propias del proceso democrático de formación de las leyes. Ahora bien, vale la pena resaltar que la referida iniciativa legislativa fue archivada el 10 de diciembre de 2024, esto es, un año antes de la declaratoria de emergencia. Por ello, se torna extraño plantear un argumento de sobreviniencia a partir de un hecho distante y suficientemente conocido, al contrario, esto descarta su carácter imprevisible, repentino o inesperado.

215. En consecuencia, ni la ola invernal -que constituye la continuación de una situación diagnosticada y atendida desde 2024- ni el terremoto -ocurrido meses antes y gestionado mediante los canales ordinarios- reúnen las condiciones de novedad, inmediatez y excepcionalidad que exigen el juicio de sobreviniencia. Ambos eventos se inscriben dentro de riesgos previsibles y manejables mediante el marco institucional ordinario, sin evidenciar desbordamiento alguno que justificara el uso de poderes extraordinarios. Por estas razones, este presupuesto fáctico no supera el juicio de sobreviniencia y debe excluirse del análisis de constitucionalidad.

Quinto hecho. Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

216. En el Decreto 1390 de 2025 el Gobierno afirmó que existen múltiples sentencias judiciales pendientes de pago contra entidades del Estado que deben asumirse con el Presupuesto General de la Nación, relacionadas con la protección de derechos de víctimas de violencia, desastres naturales, salud y minorías étnicas, por un monto total de \$9,9 billones. En su concepto, el cumplimiento de estas decisiones es una obligación constitucional y legal que no puede ser reducida ni aplazada. Así, para la vigencia 2026 se han presupuestado \$1,5 billones con el fin de atender créditos judiciales reconocidos.

a. Juicio de realidad

217. *Este hecho supera el juicio de realidad en cuanto se comprobó su existencia.* El Gobierno adjuntó como prueba de este hecho una certificación de la Contaduría General de la Nación sobre el saldo de la cuenta 2460 “Créditos Judiciales”¹⁶⁹.

218. Según dicha certificación, el saldo de la cuenta 2460 ascendió a \$13.214.262.785.294,90 al 31 de diciembre de 2024, y a \$14.925.914.417.531,90 al 30 de septiembre de 2025, incluyendo pasivos corrientes y no corrientes. Según este documento, la cuenta “representa el valor de las obligaciones por concepto de fallos en contra de la entidad, debidamente ejecutoriados, así como los mandamientos ejecutivos, conciliaciones administrativas y otras órdenes judiciales falladas a favor de terceros y originadas en litigios de carácter civil, laboral o administrativo”.

219. La Sala Plena considera que lo expuesto es suficiente para determinar la realidad de las obligaciones judiciales a cargo del Estado. Por lo tanto, este

¹⁶⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pag. 114)

presupuesto fáctico supera el juicio de realidad porque la certificación no solo da fe de la existencia de la deuda sino del monto requerido por el Gobierno.

b. Juicio de identidad

220. *Este hecho supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* De lo descrito no se desprende elemento alguno que permita asociar este hecho con escenarios de agresión externa propios del estado de guerra exterior, ni con alteraciones del orden público político que caracterizan el estado de conmoción interior. Adicionalmente, la obligación de asumir el costo de las sentencias ejecutoriadas contra la Nación garantiza el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia por parte de los ciudadanos.

221. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que el cumplimiento de las sentencias es un componente estructural del derecho de acceso a la justicia, pues sin ejecución no hay tutela judicial efectiva¹⁷⁰. En particular, en la Sentencia T-799 de 2011 la Corte dispuso que “el cumplimiento de las decisiones judiciales es un elemento constitutivo del derecho al acceso a la administración de justicia, el cual no se agota en la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, sino que su materialización implica que el mismo sea resuelto y que, si hay lugar a ello, se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico”.

222. En esa línea, ha enfatizado que las autoridades públicas no pueden invocar dificultades administrativas o presupuestales para incumplir decisiones judiciales, ya que ello vaciaría de contenido el derecho fundamental. Así, el pago de las sentencias no es una obligación meramente administrativa o secundaria, sino una manifestación directa del deber estatal de garantizar la efectividad de los derechos (art. 2 C.P.), lo que lo integra al núcleo esencial del derecho de acceso a la administración de justicia.

c. Juicio de sobreviniencia

223. *Este hecho no supera el juicio de sobreviniencia en cuanto no se comprobó que tratara de hechos imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios.* El Gobierno justificó el cumplimiento de este juicio argumentando que “aun cuando el Estado ha cumplido formalmente con la obligación de apropiación y compromiso presupuestal, carece de la liquidez necesaria para materializar el pago efectivo de las sentencias, lo que transforma una dificultad estructural en una crisis de exigibilidad inmediata”. Adicionalmente argumentó que “[l]a agravación de esta situación adquiere una especial relevancia constitucional, en tanto afecta de manera directa a las víctimas del conflicto armado, quienes son sujetos de especial protección constitucional”. En su concepto, la ausencia de pago “implica una forma de

¹⁷⁰ En la Sentencia T-048 de 2019 la Corte aseguró que “La ejecución de las sentencias se traduce en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución, y que el incumplimiento de esa garantía constituye un grave atentado al Estado de derecho. Al analizar esta garantía en relación con los principios constitucionales de celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades propias de cada proceso, como presupuestos de la función judicial y administrativa, es posible hablar del cumplimiento de las providencias judiciales, como una faceta del núcleo esencial del debido proceso”. Además, advirtió que “la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que cuando el incumplimiento de una obligación de dar, reconocida en una sentencia judicial ejecutoriada, implica la vulneración de derechos y garantías constitucionales básicas, como en este caso el mínimo vital, la seguridad social, la salud, el debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la dignidad humana, la acción de tutela se torna procedente”.

revictimización institucional, pues las personas que han atravesado largos procesos administrativos y judiciales, y han obtenido una sentencia favorable, continúan privadas del goce efectivo de su derecho a la reparación integral por causas estrictamente fiscales”.

224. De los conceptos de los expertos consultados por la Corte Constitucional y de las intervenciones se pueden extraer las siguientes conclusiones: (i) el Gobierno evidenció en 2022 un volumen considerable de sentencias judiciales pendientes de pago, un problema que no surgió de manera imprevista, sino que responde a la falta de una adecuada asignación presupuestal en años anteriores; (ii) se trata de un fenómeno previsible y recurrente, que incluso cuenta con un rubro presupuestal específico cada año; y (iii) las sentencias ejecutoriadas por pagar constituyen gastos recurrentes que se presentan todos los años.

225. La Sala Plena considera que este hecho incumple el juicio de sobreviniencia porque no es repentino, inesperado o imprevisto. Por el contrario, a juicio de la Corte, esta situación forma parte del funcionamiento ordinario del Estado social de derecho. En efecto, las condenas contra la Nación son resultado propio del ejercicio jurisdiccional y del derecho de los ciudadanos a reclamar judicialmente, lo cual implica que la existencia de un pasivo judicial es estructural y previsible.

226. Prueba de ello es que, según la certificación referida, el saldo de la cuenta “Créditos Judiciales” ha presentado un crecimiento gradual y continuo -de 13,2 billones al cierre de 2024 a 14,9 billones en septiembre de 2025-, lo que evidencia que no se trata de un fenómeno sorpresivo, sino de una acumulación progresiva que el Gobierno conoce, monitorea y debe anticipar.

227. Para la Corte es claro que estas obligaciones no surgen de manera súbita, sino que se consolidan a medida que finalizan los procesos judiciales, procesos que el Estado conoce desde su inicio, con plena posibilidad de estimar riesgos, calcular contingencias y apropiar recursos para su pago. De hecho, existen normas que obligan a las entidades públicas a incluir en sus presupuestos provisiones destinadas a atender este tipo de obligaciones, así como un aparato institucional -como la entidad encargada de la defensa jurídica del Estado- que permite al Gobierno prever, cuantificar y gestionar el pasivo judicial. Todo ello confirma que las sentencias no pueden considerarse acontecimientos extraordinarios capaces de sorprender al Ejecutivo.

228. Además, el crecimiento del conjunto de sentencias pendientes no obedece a un hecho externo o intempestivo, sino a decisiones de política fiscal y presupuestal adoptadas por el propio Gobierno. La falta de apropiaciones suficientes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023–2025 y la priorización de otros gastos rígidos sobre el pago de obligaciones judiciales explican el aumento del pasivo.

229. Pretender justificar un estado de excepción con base en una situación que es recurrente, estructural y conocida implicaría desnaturalizar por completo esta figura constitucional, diseñada para enfrentar crisis reales, irresistibles y extraordinarias, no dificultades que el Estado está obligado a prever y manejar mediante los mecanismos ordinarios. Aceptarlo equivaldría a convertir el estado de emergencia en un instrumento alternativo de gobierno, contrario al principio de separación de poderes.

230. Por estas razones, el pasivo judicial invocado no supera el juicio de sobreviniencia. Más que un hecho extraordinario, constituye una realidad estructural y previsible del funcionamiento estatal que debió ser atendida oportunamente a través de la planeación y ejecución presupuestal regular, y no mediante facultades excepcionales.

Sexto hecho. *Obligaciones atrasadas de origen legal y contractual pendientes de pago*

231. Según lo expuesto en la parte motiva del Decreto 1390 de 2025, los subsidios representan una parte crucial de los ingresos de las empresas comercializadoras de energía: pueden llegar a constituir hasta el 40% en zonas interconectadas y el 100% en zonas no interconectadas. Por ello, la falta de pago por parte del Estado pone en riesgo la estabilidad del sistema eléctrico nacional y la continuidad del servicio. Para la vigencia 2025 quedaron pendientes \$5,1 billones en subsidios, de los cuales \$4,18 billones corresponden al sector eléctrico y \$935 mil millones al de gas. Según el informe del ASIC–LAC (septiembre de 2025), si los saldos de subsidios se acumulan en 2025 y 2026, entre el 39,1% y el 40,7% de la demanda eléctrica del país podría verse afectada, lo que constituye un riesgo financiero de alto impacto para el mercado. La no atención de esta situación -especialmente en los departamentos de la región Caribe- podría generar cancelación masiva de contratos de suministro, aumento de tarifas, deterioro de la red, mayores pérdidas técnicas y un menor recaudo. Esto llevaría a una crisis social severa debido a fallas en el servicio eléctrico para 1,38 millones de usuarios de la región.

232. Por otra parte, según lo expuesto por el Gobierno en el decreto objeto de estudio, se requiere de inmediato una asignación de \$1,6 billones destinados al pago de indemnizaciones administrativas a familias víctimas de desplazamiento forzado, del Fondo para la Reparación de las Víctimas y para gastos de inversión de otras entidades.

a. Juicio de realidad

233. *Este hecho supera el juicio de realidad en cuanto se comprobó su existencia.* Con relación al subsidio de energía el Gobierno soportó este hecho en una solicitud de adición presupuestal del Ministerio de Minas y Energía. En dicha solicitud el ministerio le solicitó al Ministerio de Hacienda que, de manera urgente, revisara “las alternativas necesarias para apropiar recursos adicionales por valor de \$5.1 billones en la vigencia 2025 para el Ministerio de Minas y Energía, que se destinarán al pago de subsidios de energía y gas para la presente vigencia”.

234. En la solicitud, se relaciona los siguientes datos:

Subsidio	BPIN	Apropiación vigente 2025 (millones)	Adición solicitada 2025 (millones)	Nueva apropiación 2025 (millones)
Energía	202300000000248	\$3.160.360	\$4.180.326	\$7.340.686
Gas por Red	2018011000650	\$839.055	\$935.381	\$1.774.436

TOTAL SUBSIDIOS	\$3.999.415	\$5.115.707	\$9.115.122
TOTAL MME	\$6.635.212	\$5.115.707	\$11.750.919

235. El Gobierno explicó que, “con los recursos asignados a los subsidios de energía y gas para el 2025 (\$3,16 billones en energía y \$839 mil millones en gas por red), hubo la necesidad de cubrir el rezago presupuestal de la vigencia 2024, que ascendió a cerca de \$2,1 billones (\$1.6 billones para energía y \$541 mil millones para gas por red)”. Por tal razón, “los recursos asignados para esta vigencia en energía sólo alcanzarían a cubrir un (1) trimestre del 2025”.

236. Adicionalmente aseguró que el 13 de junio de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección primera, Subsección "A", “ordenó a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y de Minas y Energía, que en un plazo de diez (10) días, emprendieran acciones tendientes a asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de energía eléctrica y gas de los estratos 1, 2 y 3, así como a los de menores ingresos de las áreas rurales, con el fin de garantizar el acceso a las necesidades básicas de electricidad para las vigencias 2024 y 2025”¹⁷¹.

237. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República activaron sus facultades de control preventivo en el tema del pago oportuno de subsidios de energía y gas; y ordenaron “una mesa técnica permanente para establecer el cronograma de pagos de subsidios para los años 2025 y 2026”.

238. A partir de lo expuesto, la Sala encuentra cumplido el juicio de realidad ante la demostración del hecho y la necesidad de contar con la adición presupuestal para este 2025 con el fin de garantizar el reconocimiento y giro de los subsidios causados en la vigencia.

239. Respecto del pago de indemnizaciones administrativas a familias víctimas de desplazamiento forzado, el Gobierno aseguró que “en el último costeo general de la medida de indemnización administrativa elaborado por la Unidad para las Víctimas con corte al 31 de diciembre de 2025, se identificó a 10.202.014 víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las que 7.883.742 son sujetos beneficiarios de las medidas de atención y reparación establecidas en la ley”. Preciso que “la indemnización de todos los eventos de indemnización tasados por el valor del salario mínimo legal mensual vigente en 2025 requería una inversión superior a 81 billones de pesos (\$ 81.820.526.599.500). Al actualizar este valor con el aumento del salario mínimo vital de 2026, se tiene que el costo de indemnizar a todas las víctimas del conflicto sería de 100,6 billones de pesos (\$ 100.639.247.717.385)”.

240. Según información del Ministerio de Hacienda, “con corte al 19 de enero de 2026, un total de \$ 1.490.553.283.011, con los que se pagarían 151.392 indemnizaciones administrativas, aunque fueron obligados presupuestalmente por parte del Ministerio de Hacienda, no han sido desembolsados a la UARIV, lo que llevó a que estos recursos se encuentren en reserva presupuestal”.

241. Sumado a lo anterior, “para llevar a cabo el pago de las indemnizaciones

¹⁷¹ Dentro del proceso de medio de control de cumplimiento promovida por la Fundación para el Estado de Derecho - Fede Colombia, en contra el Ministerio de Minas y Energía y otros. En dicha sentencia, se

administrativas y judiciales que ya se encuentran obligadas y que están en reserva presupuestal, se requieren recursos del Presupuesto General de la Nación por un valor total de \$1.641.331.869.929,32, respecto de 155.286 indemnizaciones”.

242. Por su parte, la Defensoría del Pueblo advirtió que el “retraso en pago de las reparaciones a las víctimas es real”¹⁷². Según información suministrada por la defensora “con corte a marzo 2025, el gobierno había pagado indemnizaciones a un total de 1.769.413 víctimas. Si bien es un número significativo, este corresponde únicamente al 19% de las 9.226.775 personas susceptibles de recibir la medida. A esto se suma que las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas continúan en aumento por la persistencia del conflicto y la ampliación de los plazos de registro en la Ley 2343 de 2023 y la Ley 2421 de 2024”¹⁷³.

243. Para la Sala Plena, lo expuesto es suficiente para dar por cumplido el juicio de realidad.

b. Juicio de identidad

244. *Este hecho supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* De lo descrito no se desprende elemento alguno que permita asociar este hecho con escenarios de agresión externa propios del estado de guerra exterior, ni con alteraciones del orden público político que caracterizan el estado de conmoción interior. Adicionalmente, las obligaciones pendientes de pago están relacionadas con indemnizaciones a víctimas y subsidios de servicios públicos, por lo tanto, la ausencia de pago podría desconocer los derechos fundamentales a la reparación, al mínimo vital y al acceso a servicios públicos de los ciudadanos.

c. Juicio de sobreviniencia

245. *Este hecho no supera el juicio de sobreviniencia en cuanto no se comprobó que tratara de hechos imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios.* En lo concerniente a los subsidios de energía, el Gobierno resaltó que “el aumento entre el recaudo destinado para los subsidios y el coste total del mismo ha generado que esta diferencia históricamente deba ser asumida con recursos de la Nación. Sin embargo, en la actualidad, ese diferencial ha aumentado de manera sostenida lo que ha requerido mayor gasto público para el pago de subsidios y, por tanto, el pago de los subsidios resulta indispensable para el funcionamiento de estos servicios públicos”¹⁷⁴.

246. Acorde con el concepto del Ministerio de Hacienda, el incumplimiento en el pago de los subsidios de energía profundiza la fragilidad financiera de los comercializadores y, combinado con el deterioro de la infraestructura eléctrica y el aumento de pérdidas, eleva el riesgo de fallas técnicas que pueden propagarse y comprometer la seguridad y confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional. A esta situación se suman factores sobrevinientes que agravan la crisis del sector energético y de combustibles, como el crecimiento histórico de la cartera del Mercado de Energía Mayorista, la activación de

¹⁷² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=139698>

¹⁷³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=139698>

¹⁷⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959> (pág. 38)

mecanismos de limitación de suministro por incumplimientos de pago, la vulnerabilidad de los agentes térmicos ante escenarios de hidrología crítica y las variaciones climáticas previstas por el IDEAM para 2026, que incluyen incrementos y déficits de precipitación según la región. En conjunto, estos elementos configuran una grave crisis presupuestal que amenaza con generar un riesgo sistémico para el sistema eléctrico nacional.

247. En particular, sobre el subsidio al servicio público de gas, precisó que, si bien “el pago de subsidios es cubierto durante la vigencia fiscal siguiente, conforme a la autorización contenida en el artículo 52 de la Ley 2559 de 2025, que habilita la ejecución de pagos de vigencias anteriores. No obstante, la no aprobación de Leyes de Financiamiento, como tampoco de un mecanismo de responsabilidad fiscal para vigencia de 2025, ha hecho que el rezago del pago de subsidios se incremente exponencialmente y afecte de manera intensa el sector de gas y combustibles. De no tomarse medidas urgentes, el Sistema Interconectado Nacional estaría al borde de la materialización del riesgo sistémico”¹⁷⁵.

248. Respecto del pago de indemnizaciones administrativas para víctimas del conflicto manifestó que “el déficit fiscal y la agravación sobreviniente de esta situación ha impedido el cumplimiento de la obligación legal de indemnizar a las personas”¹⁷⁶.

249. De los conceptos de los expertos consultados por la Corte Constitucional y de las intervenciones se pueden extraer las siguientes conclusiones: (i) los subsidios atrasados y las obligaciones financiadas con vigencias futuras no pagadas no constituyen hechos imprevistos; y (ii) se trata de compromisos acumulados por decisiones presupuestales previas, en las que se asumieron obligaciones sin asegurar plenamente los recursos necesarios, lo que evidencia una gestión fiscal deficiente.

250. La Sala Plena considera que las obligaciones descritas para sustentar el hecho son preexistentes y, en consecuencia, previsibles. Tan ello es así que surgen del cumplimiento de mandatos constitucionales y legales. En efecto, el pago de los subsidios encuentra fundamento en el artículo 368 de la Constitución. Este mandato, a su vez, está regulado en las leyes 142 y 143 de 1994. Por su parte, las obligaciones de reparación a las víctimas del conflicto están reguladas en la Ley 975 de 2005, que creó el 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.

251. Si bien la existencia de la obligación en sí misma no descarta el hecho sobreviniente, la Corte encuentra que el atraso histórico del pago fue identificado desde vigencias anteriores, de hecho, estuvo acompañado de advertencias institucionales formales. Ello impide catalogarlo como un fenómeno inesperado o imprevisible dentro del ciclo presupuestal del Estado.

252. A partir de la información suministrada por el Gobierno, es posible evidenciar que el déficit asociado a estos subsidios no surgió en la vigencia

¹⁷⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959> (pág. 41)

¹⁷⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959> (pág. 42)

fiscal en curso, se remonta al año 2024, cuando se generó un hueco presupuestal de aproximadamente \$2,1 billones de pesos, distribuido entre energía y gas. Fue esto lo que generó la necesidad de solicitar, en julio de 2025, una apropiación adicional de recursos para poder atender los compromisos. Esto demuestra que la falta de disponibilidad presupuestal no apareció súbitamente, sino que venía acumulándose y era objeto de seguimiento por parte de las entidades responsables.

253. Llama la atención de la Corte que el mismo Gobierno reconoció que la asignación presupuestal otorgada para 2025, cercana a los \$3,9 billones, era insuficiente desde un principio, puesto que solo permitió cubrir los subsidios hasta el primer trimestre de la vigencia. Si los recursos solo alcanzaban para tres meses, ello implica que la insuficiencia estaba prevista desde el momento en que se elaboró el presupuesto y no obedecía a un factor externo inesperado. La administración conocía tanto el volumen de las obligaciones como el ritmo histórico de ejecución, lo que hacía previsible la necesidad de reforzar el financiamiento para garantizar la continuidad del subsidio.

254. A lo anterior se suman las órdenes impartidas por autoridades judiciales y organismos de control antes de que el agotamiento de los recursos se materializara. Desde el 13 de junio de 2025, un Tribunal Administrativo ordenó expresamente al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Hacienda adoptar medidas para asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios de energía y gas. Esta instrucción, emitida meses antes de la crisis que pretende presentar el Gobierno, demuestra que la situación no solo era conocida, sino también advertida por las autoridades judiciales.

255. En complemento de lo anterior, la Procuraduría y la Contraloría, en ejercicio de su control preventivo, dispusieron la creación de una mesa técnica permanente encargada de diseñar un cronograma de pagos. Estas actuaciones revelan que, desde distintos frentes institucionales, existía claridad sobre el riesgo de insuficiencia presupuestal y sobre la necesidad de adoptar medidas oportunas para evitar la acumulación de obligaciones impagas.

256. Un asunto adicional se suma a lo expuesto, el artículo 338 de Ley 2294 de 2023 (PND 2022 – 2026) estableció que “la nación podrá continuar reconociendo como deuda pública las obligaciones de pago de las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación, originadas en sentencias o conciliaciones debidamente ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas que se encuentren en mora de pago hasta el 31 de diciembre de 2023”. Es más, el parágrafo de esta norma dispone: “Con el propósito de evitar la acumulación del pago de sentencias y conciliaciones y sus intereses moratorios, cada órgano del Presupuesto General de la Nación, solicitará en el anteproyecto de presupuesto el monto requerido de acumulación en el Fondo de Contingencias de Entidades Estatales para cubrir y pagar las contingencias judiciales de conformidad con lo previsto en la Ley 448 de 1998 y su metodología de valoración”. Ello refuerza la conclusión de que no se trataba de un hecho imprevisible.

257. Por otra parte, la Corte comparte el análisis presentado por la Defensoría del Pueblo en su intervención, donde planteó que este hecho no satisfacía el juicio de sobreviniencia. La Defensoría del Pueblo afirmó que: (i) el problema de financiación en este ámbito es estructural, lo cual implicó la prórroga de la

Ley 1448 de 2011 por diez años más (Ley 2078 de 2021); (ii) “[e]l propio gobierno ha reconocido, desde el inicio de su mandato, el enorme rezago en la compensación de las víctimas. En 2022, la entonces directora de la Unidad para las Víctimas indicó que, de no adoptar medidas adicionales, tardaríamos más de 60 años en reparar a todas las víctimas registradas hasta ese momento”; y (iii) esta situación ha sido diagnosticada por la misma Corte Constitucional de tiempo atrás.

258. Adicionalmente, la Corte considera que la acumulación de obligaciones pendientes de pago refleja un fenómeno de rezago fiscal que, en principio, corresponde a la gestión ordinaria del gasto público y no constituye una circunstancia sobreviniente. En particular, este tipo de obligaciones se originan en compromisos previamente adquiridos por el Estado y su incumplimiento o diferimiento en el tiempo no cambia su naturaleza estructural. Esta precisión permite distinguir entre la existencia de pasivos acumulados originados en decisiones de gasto pasadas y la ocurrencia de eventos extraordinarios que modifiquen de forma súbita las condiciones fiscales del Estado.

259. Todos estos elementos evidencian que las circunstancias que dieron lugar al incumplimiento de los pagos no surgieron de forma abrupta, extraordinaria ni imprevisible. Por el contrario, eran conocidas, diagnosticadas y advertidas con suficiente antelación, y podían ser incorporadas en la planeación fiscal y presupuestal del Estado. El déficit, su origen y su magnitud eran plenamente identificables dentro de los instrumentos ordinarios de programación, por lo cual el fenómeno no cumple con las exigencias del juicio de sobreviniencia.

260. Lo expuesto, ratifica lo identificado por la Sala Plena en el Auto 082 de 2026. En esa oportunidad la Corte sostuvo que “el propio decreto afirma que el monto de las condenas viene impactando fiscalmente y de manera sostenida el Presupuesto General de la Nación”. Esta referencia es importante teniendo en cuenta que se trata de un reconocimiento expreso del Gobierno sobre el carácter no repentino del problema.

261. En consecuencia, no puede afirmarse que la crisis de pago obedezca a hechos sobrevinientes, inesperados o excepcionales. Se trata, más bien, de una manifestación de obligaciones acumuladas y previsibles cuya atención debía estar incluida dentro de la programación financiera regular. La falta de previsión no responde a la aparición de circunstancias nuevas, sino a la ausencia de una gestión anticipada acorde con información que ya estaba disponible y que permitía adoptar decisiones oportunas para evitar el desfinanciamiento. En consecuencia, con relación a las obligaciones atrasadas de origen legal y contractual que no se han pagado, el Decreto 1390 de 2025 no cumple con los presupuestos exigibles para la declaratoria del estado de emergencia económica.

Séptimo hecho. Recursos de endeudamiento restringidos

262. En los términos expuestos en el Decreto 1390 de 2025, la crisis fiscal se agrava debido a las limitaciones en el endeudamiento público. *Primero*, la Ley 1473 de 2011, que establece la Regla Fiscal, fija un techo de deuda del 70% del PIB y un ancla del 50%, además de restricciones sobre el balance primario, lo que reduce la posibilidad de adquirir nueva deuda. *Segundo*, las cláusulas

contractuales más restrictivas impuestas por medidas unilaterales del gobierno de Estados Unidos frente a Colombia. *Tercero*, el presupuesto de 2026 fijó un límite para el endeudamiento público basado en la expectativa de recibir \$16,3 billones de la ley de financiamiento, recursos que no se materializaron, profundizando así las restricciones fiscales.

a. Juicio de realidad

263. *Este hecho supera el juicio de realidad en cuanto se comprobó su existencia.* Este presupuesto fáctico específico corresponde a la restricción en los recursos de endeudamiento, cuantificada en \$834,412,944.50 de dólares. En los anexos se aportó un documento relacionado con las obligaciones legales derivadas del servicio de deuda y las restricciones de caja¹⁷⁷.

264. En dicho documento se indica que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en uso de sus facultades establecidas en el Decreto 111 de 1996, Decreto 4712 de 2008, Decreto 1068 de 2015, Decreto 1523 de 2024 y Ley 2294 de 2022, entre otros, expidió dos resoluciones con el fin de conformar los portafolios requeridos para atender de forma exclusiva el servicio de deuda de la Nación: (i) Resolución 2413 de 2025 “Por la cual se ordena el gasto del Servicio de la Deuda del Presupuesto General de la Nación” y (ii) la Resolución 3228 de 2025 “Por la cual se autoriza a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público a conformar un portafolio para atender el servicio de la deuda pública”.

265. Aclaró que “el saldo actual de estos portafolios representa el 66,5% del total de los recursos disponibles en moneda extranjera administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. De igual forma se mantienen de forma separada los recursos provenientes de endeudamiento externo con destinación específica, cuyo requisito de desembolso se materializa mediante una cuenta segregada para su administración”¹⁷⁸.

266. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda informó a la Corte Constitucional que la sostenibilidad de las finanzas públicas de Colombia enfrenta una situación crítica debido a presiones fiscales estructurales que amenazan la estabilidad macroeconómica. Entre 2020 y 2024 el gasto del Gobierno nacional Central promedió 22,7% del PIB, cifra superior al promedio de años previos por el crecimiento inercial de componentes rígidos como el Sistema General de Participaciones, las transferencias de seguridad social y el servicio de la deuda. Esta inflexibilidad, en concepto del Gobierno, limita la capacidad estatal para reasignar recursos y atender nuevas prioridades.

267. El ministro de Hacienda indicó que el gasto primario reciente confirma que el aumento del gasto responde principalmente a obligaciones inflexibles, entre ellas los compromisos pensionales, el aseguramiento en salud, el Sistema General de Participaciones -SGP- y el funcionamiento de sectores esenciales. En contraste, el gasto discrecional entre 2023 y 2024 disminuyó frente al promedio histórico, ello para demostrar que el incremento del gasto no obedece a decisiones discrecionales, sino a presiones estructurales que restringen la orientación de recursos a otros fines.

¹⁷⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 111 a pág. 113)

¹⁷⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265> (pág. 112)

268. A juicio de la Sala Plena, lo expuesto es suficiente para dar por cumplido el juicio de realidad por cuanto demuestra que los recursos de endeudamiento, en la actualidad, son restringidos.

b. Juicio de identidad

269. *Este hecho supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* De lo descrito no se desprende elemento alguno que permita asociar este hecho con escenarios de agresión externa propios del estado de guerra exterior, ni con alteraciones del orden público político que caracterizan el estado de conmoción interior.

c. Juicio de sobreviniencia

270. *Este hecho no supera el juicio de sobreviniencia en cuanto no se comprobó que tratara de hechos imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios.* El Gobierno aseguró que el aumento estructural del gasto no ha sido acompañado por un incremento equivalente en los ingresos: pese a la aprobación de tres reformas tributarias desde 2019, el recaudo solo aumentó marginalmente, generando una brecha que afecta la sostenibilidad fiscal y eleva las necesidades de financiamiento y la deuda pública. De mantenerse estas tendencias, la deuda podría crecer de manera explosiva y superar los límites de la Regla Fiscal, comprometiendo la estabilidad macroeconómica y desplazando la inversión pública.

271. Además, el Gobierno reiteró que el archivo de los dos últimos proyectos de ley de financiamiento redujo el margen para acudir al endeudamiento. También destacó que las condiciones de mercado han empeorado: aumentaron las tasas de interés de los TES, disminuyó el apetito por deuda pública y algunas subastas no lograron captar los montos requeridos. Esto encarece el crédito y puede desplazar la inversión privada.

272. Los expertos consultados por la Corte Constitucional y algunos intervinientes coincidieron en señalar que las limitaciones actuales de endeudamiento del país no constituyen hechos sobrevinientes ni extraordinarios, sino el resultado de decisiones fiscales y marcos normativos vigentes desde hace años.

273. La Sala Plena considera que el incumplimiento del requisito de sobreviniencia se explica porque los factores que actualmente limitan la capacidad de endeudamiento del Estado colombiano no constituyen hechos nuevos, imprevisibles ni extraordinarios, sino condiciones plenamente conocidas, previstas en la normatividad vigente y en la dinámica regular de la política fiscal.

274. *Primero*, la Regla Fiscal, que fija límites a la deuda y exige determinadas metas de balance primario, está regulada en la Ley 1473 de 2011¹⁷⁹ y modificada por la Ley 2155 de 2021¹⁸⁰. Estas disposiciones, por supuesto, son de pleno conocimiento del Gobierno, por lo tanto, no es posible concluir su

¹⁷⁹ “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸⁰ “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.

carácter sobreviniente. Tal como lo proponen los expertos, los toques de deuda y reglas fiscales son parámetros permanentes del sistema presupuestal colombiano y forman parte del marco normativo que cualquier administración debe contemplar y prever en el diseño de su política económica.

275. De forma particular la Sala Plena se ocupará del concepto previo desfavorable del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) a la activación de la cláusula de escape para las vigencias 2025 a 2027. En dicho concepto, el CARF puso de presente varios aspectos. En lo que concierne al hecho objeto de análisis, resulta conveniente destacar dos: (i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público planteó esa posibilidad -activar la cláusula de escape de la Regla Fiscal- en mayo de 2025, es decir, siete meses antes de declarar la emergencia; y (ii) en los términos de la CARF, la cláusula de escape solo “puede invocarse en presencia de eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica. No se encuentra en la solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público una explicación suficiente de la pertinencia de la cláusula en una situación fiscal como la actual”.

276. A pesar del concepto negativo de la CARF, el Gobierno decidió activar la cláusula de escape en junio de 2025. Esto significa que, a diferencia de lo indicado en el Decreto 1390 de 2025, el Gobierno nacional podrá aumentar el endeudamiento entre 2025 y 2027, en los términos previstos en la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 1593 de 2012.

277. *Segundo*, las condiciones del mercado financiero internacional tampoco pueden considerarse sobrevinientes. La exigencia de cláusulas contractuales más estrictas en créditos internacionales, derivadas de decisiones unilaterales del gobierno de los Estados Unidos, no configura un hecho imprevisible. A juicio de la Corte, la volatilidad del entorno financiero, las tensiones geopolíticas y las variaciones en el riesgo país son características estructurales del crédito externo. Precisamente por ello, el Estado cuenta con instituciones especializadas, como la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, cuya función es anticipar riesgos, analizarlos y diseñar estrategias para manejarlos adecuadamente. En consecuencia, la aparición de condiciones más exigentes en los contratos de endeudamiento es un fenómeno propio del funcionamiento del sistema financiero global y, por tanto, no puede presentarse como una circunstancia extraordinaria o inesperada que justifique una declaratoria de emergencia.

278. *Tercero*, el límite del endeudamiento, aprobado en la Ley 2559 de 2025, no puede avalarse como un evento sobreviniente. La Sala resalta que la iniciativa presupuestal fue propuesta por el propio Gobierno, debatida y aprobada por el Congreso el 16 de octubre de 2025¹⁸¹ y sancionada por el Presidente el 22 de diciembre del mismo año. De esta manera, resulta contradictorio que el Ejecutivo justifique este hecho en una norma cuya elaboración lideró y cuyo trámite acompañó activamente¹⁸². Al contrario, la existencia de este techo presupuestal era plenamente previsible y formaba parte de la planeación presupuestal ordinaria del Estado.

¹⁸¹ El Proyecto de Ley 83/2025 Senado - 102/2025 Cámara fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 15 de octubre de 2025, y su texto fue publicado en la Gaceta del Congreso 2044 del 29 de octubre de 2025. La misma iniciativa fue aprobada por la plenaria del Senado de la República en sesiones del 15 y 16 de octubre de 2025, y su texto fue publicado en la Gaceta del Congreso 2043 del 28 de octubre del mismo año.

¹⁸² Artículo 154 de la Constitución.

279. En síntesis, las limitaciones de endeudamiento, los cambios en las condiciones crediticias internacionales, los techos presupuestales establecidos y los riesgos de desfinanciación hacen parte del marco fiscal y presupuestal habitual del Estado, cuya previsibilidad excluye cualquier alegación de sobrevinencia. Por ello, ninguno de estos factores satisface el requisito constitucional que exige circunstancias sobrevinientes para habilitar la declaratoria de un estado de emergencia.

Octavo hecho. Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.

280. En el Decreto 1390 de 2025 el Gobierno precisó que la no aprobación del Proyecto de Ley de Financiamiento agrava la sostenibilidad fiscal del país, ya que aumenta el déficit e incrementa la necesidad de endeudamiento. Si este endeudamiento se concentra en deuda interna, puede elevar las tasas de interés reales, encarecer el costo del capital, desplazar la inversión privada y deteriorar la sostenibilidad fiscal cuando la tasa de interés supera de forma persistente el crecimiento económico.

a. Juicio de realidad

281. *Este hecho supera el juicio de realidad en cuanto se comprobó su existencia.* La Sala Plena considera que el argumento planteado está estructurado a partir de los efectos de la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento, por lo tanto, está relacionado con el tercer supuesto fáctico.

282. Al respecto, el Gobierno aseguró que, los déficits primarios sostenidos incrementan la relación deuda/PIB, lo que genera mayores necesidades futuras de financiamiento y un ciclo negativo de más deuda, mayores costos financieros y menor crecimiento, aumentando la vulnerabilidad fiscal. El impacto fiscal de estas tensiones, según el decreto, es significativo y comparable, a manera ilustrativa, con el costo anual de financiar el Pilar Solidario para cerca de 191 mil adultos mayores, mostrando que la crisis tiene efectos financieros, fiscales y sociales.

283. La Corte encuentra cumplido el juicio realidad porque, cómo se explicó en el tercer hecho, las limitaciones en la disponibilidad de recursos de la Tesorería General de la Nación derivadas de la no aprobación del proyecto de ley; resulta ser un hecho real, no hipotético. El impacto de la negativa se subsume en la realidad identificada en los otros hechos, esto es, la obligatoriedad de equiparar la UPC, la necesidad de garantizar el orden público en época electoral, los requerimientos que exige la ola invernal, el cumplimiento del pago oportuno de la deuda pública, el pago de las obligaciones contractuales de vigencias futuras y de las sentencias judiciales.

b. Juicio de identidad

284. *Este hecho supera el juicio de identidad en los términos del artículo 215 de la Constitución.* De lo descrito no se desprende elemento alguno que permita asociar la emergencia social y económica declarada con escenarios de agresión externa propios del estado de guerra exterior, ni con alteraciones del orden público político que caracterizan el estado de conmoción interior.

c. Juicio de sobreviniencia

285. El Decreto 1390 de 2025 afirma que 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.

286. Tal como lo advirtió el Auto 082 de 2026, para la Sala no existe 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 los posibles efectos que podrían derivarse de dicha situación.

Síntesis de la valoración del presupuesto fáctico

287. Para facilitar la comprensión de lo hasta aquí analizado, en el cuadro a continuación se sintetiza la valoración del presupuesto fáctico de los ocho hechos argumentados por el Gobierno nacional:

Hecho analizado	Juicio de realidad	Juicio de identidad	Juicio de sobreviniencia
1. Cumplimiento Auto 2049/2025 UPC	Cumple: existen decisiones judiciales, actos administrativos y proyecciones técnicas que prueban la obligación y el costo.	Cumple: no corresponde a guerra ni conmoción.	No cumple: obligación conocida desde 2008, reiterada por numerosos autos; no es imprevisible ni repentina.
2. Orden público y riesgo electoral	Cumple: existen documentos oficiales, estadísticas, alertas tempranas y solicitudes de recursos que acreditan los hechos.	No cumple: lo invocado corresponde al <i>orden público político</i> , propio de la conmoción interior, no de la emergencia económica.	No se analizó teniendo en cuenta el incumplimiento del requisito de identidad.
3. No aprobación ley de financiamiento	Cumple: es un hecho notorio y comprobado (archivo del proyecto).	Cumple: no corresponde a guerra ni conmoción.	No cumple: la posibilidad de que el Congreso niegue un proyecto es inherente al proceso

			democrático; no puede considerarse un hecho inesperado o extraordinario.
4. Desastres naturales	Cumple: informes técnicos detallan daños, afectaciones y necesidad de recursos.	Cumple: no corresponde a guerra ni conmoción.	No cumple: la ola invernal ya había originado una declaratoria de desastre en 2024; eventos previsibles y gestionados ordinariamente.
5. Sentencias judiciales	Cumple: certificaciones oficiales prueban el monto y crecimiento del pasivo judicial.	Cumple: no corresponde a guerra ni conmoción.	No cumple: las obligaciones judiciales son estructurales, recurrentes y previsibles.
6. Obligaciones atrasadas	Cumple: solicitudes, órdenes judiciales y cifras muestran atrasos acumulados.	Cumple: no corresponde a guerra ni conmoción.	No cumple: atrasos son acumulados desde años previos, advertidos por autoridades; la insuficiencia presupuestal era previsible.
7. Restricciones de endeudamiento	Cumple: existen documentos que muestran límites y reglas aplicables.	Cumple: no corresponde a guerra ni conmoción.	No cumple: la Regla Fiscal, las condiciones del mercado y los topes de deuda son permanentes y conocidas; incluso el límite presupuestal fue iniciativa del propio Gobierno.
8. Restricciones de caja	Cumple: la no aprobación de un proyecto de ley de financiamiento impacta en las finanzas	Cumple: no corresponde a guerra ni conmoción.	No cumple: la posibilidad de que el Congreso niegue un proyecto es inherente al proceso democrático; no puede considerarse un hecho inesperado o extraordinario.

288. Concluido el incumplimiento del presupuesto fáctico, la Sala Plena no continuará con el análisis de los presupuestos valorativo y de suficiencia. Al respecto, es importante reiterar lo dispuesto en las sentencias C-254 de 2009 y C-252 de 2010. En la primera decisión, la Corte, al encontrar incumplido el requisito de motivación, declaró la inexequibilidad sin ocuparse de los presupuestos adicionales. En la segunda decisión, la Corte no encontró

acreditado el presupuesto fáctico y precisó que esa sola circunstancia sería suficiente para declarar la inexequibilidad y, en consecuencia, no continuar con el análisis.

Conclusión del control de constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025

289. Luego de constatar el evidente incumplimiento de las condiciones exigidas por la Constitución, las normas estatutarias y la jurisprudencia constitucional, para declarar un estado de excepción, la Sala Plena concluye lo siguiente.

290. Tal como esta Corte lo advirtió en el Auto 082 de 2026, el principio de separación de poderes (artículo 113)¹⁸³ 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. Este principio, es un eje de la Constitución Política¹⁸⁴ y pretende asegurar que no exista un poder concentrado que se torne arbitrario, de allí que la división del ejercicio del poder sea una garantía para los ciudadanos. Es deber de la Corte en cumplimiento de su función como guardiana de la supremacía constitucional, reiterar que cada órgano e institución tiene prevista una competencia a través de la cual ejerce el poder público, lo que implica una *especialización funcional* que debe respetar los lineamientos constitucionales.

291. El principio democrático se manifiesta en las actuaciones del órgano legislativo como representante del pueblo¹⁸⁵. Además, para la Corte la cláusula general de competencia en materia penal y tributaria¹⁸⁶, es una manifestación del principio democrático. La Corte Constitucional reitera que la decisión del Congreso de la República de no aprobar una ley de financiamiento, está amparada por las competencias previstas en la Carta Política, específicamente, lo contemplado en los artículos 345 en adelante.

292. La Sala Plena considera que el Decreto 1390 de 2025 que declaró la emergencia económica y social vulneró los principios democrático y de separación de poderes públicos, toda vez que el Gobierno nacional se apropió de competencias de otra rama del poder con argumentos que incumplen los requisitos constitucionales. Como se advirtió en esta providencia y en el Auto 082 de 2026, este decreto invocó como causa general la grave situación fiscal del país. Con base en esta causa general, el Gobierno presentó 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, como se demostró, siete de los hechos no comprenden una situación sobreviniente y uno de los hechos no cumple con el juicio de identidad, incumpliendo con ello el presupuesto fáctico.

293. A partir de lo expuesto, la Corte advierte que invocar como un hecho sobreviniente el válido ejercicio de las competencias del Congreso en el marco

¹⁸³ El artículo 113 de la Constitución identifica a las ramas del poder público y la existencia de entidades autónomas e independientes. También dispone que: “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

¹⁸⁴ Corte Constitucional, sentencias C-1040 de 2005, C-141 de 2010, C-170 de 2012, C-285 de 2016, C-253 de 2017.

¹⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2017.

¹⁸⁶ Corte Constitucional, sentencias C-488 de 2024 y C-431 de 2025.

de un sistema de democracia representativa, equivale a vaciar de contenido la competencia legítima de ese órgano constitucional.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, por medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Segundo. Declarar que los decretos legislativos 1474 de 2025 y 044 de 2026 continuarán sin producir efectos hasta tanto la Sala Plena de esta Corte profiera una decisión definitiva respecto de su constitucionalidad.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Salvamento parcial de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con impedimento aceptado

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
A LA SENTENCIA C-075/26**

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”

Magistrado Ponente: Carlos Camargo Assis

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, salvo parcialmente mi voto frente al fallo que declaró inexecutable el Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025 y declaró que los Decretos Legislativos 1474 de 2025 y 44 de 2026 “continuarán sin producir efectos hasta tanto la Sala Plena de esta Corte profiera una decisión definitiva respecto de su constitucionalidad”.

A. Salvamento parcial de voto frente al resolutivo segundo

1. En el resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026 la mayoría de la Sala Plena resolvió: “Declarar que los decretos legislativos 1474 de 2025 y 044 de 2026 continuarán sin producir efectos hasta tanto la Sala Plena de esta Corte profiera una decisión definitiva respecto de su constitucionalidad”.

2. Este resolutivo evidencia un problema de congruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la providencia. La parte considerativa de la sentencia se ocupa única y exclusivamente del análisis de constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025 –decreto declaratorio–, sin que en ella se desarrolle fundamentación alguna que justifique la orden de que los Decretos Legislativos 1474 de 2025 y 44 de 2026 “continuarán sin producir efectos”. Este déficit de motivación resulta especialmente grave en el contexto del control automático de constitucionalidad, en el que la jurisprudencia ha exigido una correspondencia estricta entre las razones de la decisión y su parte dispositiva. En efecto, como lo ha señalado esta Corporación, toda decisión que carezca de sustento en las consideraciones de la sentencia compromete la legitimidad del pronunciamiento y la seguridad jurídica¹⁸⁷. En el presente caso, el resolutivo segundo introduce una orden sobre normas que no fueron objeto de análisis material en la sentencia, lo que configura una decisión huérfana de motivación que vulnera el principio de congruencia y desconoce la exigencia constitucional de que las decisiones judiciales sean debidamente fundamentadas.

3. Adicionalmente, se trata, como se verá, de un acto jurisdiccional de naturaleza procesal compleja: adopta, en el marco de una sentencia definitiva recaída sobre un expediente (RE-387), una medida de efectos cautelares respecto de normas que son objeto de otros dos procesos constitucionales no acumulados a este (RE-388 y RE-389), en los que ya existían órdenes previas de no producción de efectos (Auto 084/26 y Auto 101/26).

4. La legitimidad constitucional de esa decisión involucra problemas de competencia, de cosa juzgada, de congruencia y de técnica del control abstracto.

1. Antecedentes relevantes

5. En primer lugar, resulta pertinente destacar que en la Sentencia C-179 de 1994 la Corte Constitucional declaró inexecutable las disposiciones del proyecto de Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) que atribuían a la Corte la facultad de suspender provisionalmente decretos dictados al amparo de los arts. 212, 213 y 215 C.P. Lo anterior, en el entendido de que 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”.

6. Más recientemente, en el Auto 272 de 2023, por primera vez, la Corte admitió, con carácter excepcional, su facultad para suspender provisionalmente leyes sometidas a su control. No obstante, la propia providencia excluyó de su alcance los decretos proferidos al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, en respeto a la cosa juzgada derivada de la Sentencia C-179 de 1994, reiterada en providencias posteriores como la Sentencia C-193 de 2020 y los Autos 161 y 176 de 2020, y al considerar que, en todo caso, frente a este tipo de decretos la Corte “ejerce un control diferente, pues éste es oficioso, integral y tiene unos términos significativamente más cortos”.

¹⁸⁷ Cfr. Corte Constitucional, Autos 546, 874 y 1692 de 2024.

7. Sobre esta base, en el Auto 082 del 29 de enero de 2026 (dentro del marco del expediente de la referencia, RE-387), la mayoría de esta Corporación resolvió suspender provisionalmente el Decreto 1390 de 2025 “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”. En esta decisión se contempló la competencia para suspender decretos declaratorios y de desarrollo de los estados de emergencia, pero el resolutivo, en su única orden, se limitó al decreto declaratorio. El fundamento jurídico 224, sin embargo, afirmó que “las medidas adoptadas en ellos [los de desarrollo], 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” (sin que la Sala haya incorporado un resolutivo al respecto). En sucinta síntesis, la fundamentación consistió, en primer lugar, en una delimitación de la cosa juzgada a partir de la diferenciación entre los decretos declarativos y los de desarrollo, sustentado, en parte, en la exclusión de la categoría de legislativos –la cual no mantiene en la presente decisión de la que me aparto–. En segundo lugar, una aplicación extensiva de lo fijado en el Auto 272 de 2023, a partir del argumento de que 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”.

8. Esta decisión fue ampliamente controvertida, lo que dio lugar a tres salvamentos de voto, incluyendo el del suscrito.

9. En desarrollo de lo enunciado por la Corte en dicha providencia, los Autos 084 y 101 de 2026 resolvieron, respectivamente, que los Decretos Legislativos 1474 de 2025 y 44 de 2026 “no producirán efectos” como consecuencia del Auto 082 de 2026. Usan la fórmula “no producción de efectos, a partir de la fecha”, y “hasta que la Sala Plena de esta Corte profiera una decisión definitiva respecto de la constitucionalidad del mencionado decreto”, que, de una lectura literal, se refiere al decreto sujeto del resolutivo (esto es, los respectivos decretos de desarrollo) y no al Decreto 1390 de 2025 (declarativo, como lo había indicado el Auto 082 de 2026 en sus consideraciones). Es decir, la medida se resolvió para subsistir hasta el fallo de fondo en cada expediente (RE-388 y RE-389), con independencia de la decisión que se adoptara en el RE-387.

2. Fundamento competencial del resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026

10. He advertido en mis salvamentos de voto a los Autos 082, 084 y 101 de 2026 que la Corte Constitucional carece de competencia para decretar la suspensión provisional de los decretos dictados al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, con independencia de que se trate de decretos declaratorios o de decretos de desarrollo, por cuanto la Sentencia C-179 de 1994, al ejercer el control previo, integral y definitivo de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, definió con fuerza de cosa juzgada constitucional absoluta que la función de la Corte, en este ámbito, consiste en “decidir definitivamente” sobre tales decretos, lo que excluye toda potestad cautelar intermedia. En esa línea, he sostenido que el Auto 082 de 2026 vulneró la cosa juzgada al construir, sobre la base de una aplicación extensiva del Auto 272 de

2023 –providencia que se ocupó del control abstracto de leyes ordinarias y que expresamente preservó la incidencia de la C-179 de 1994 respecto de los decretos legislativos–, una facultad de suspensión provisional que el Constituyente deliberadamente excluyó.

11. He señalado, asimismo, que esa construcción descansó sobre una distinción entre decretos declaratorios y de desarrollo que fue utilizada de manera variable y contradictoria. Por una parte, el Auto 082 afirmó que la Sentencia C-179 de 1994 no se había pronunciado específicamente sobre la suspensión de los decretos declaratorios, para lo cual diferenció estos de los de desarrollo y excluyó a los primeros de la categoría de legislativos. Sin embargo, una vez producido ese deslinde –cuya sola formulación es objetable, pues la Sentencia C-179 de 1994 declaró inexecutable las disposiciones que contemplaban la suspensión de los decretos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 superiores, sin limitarse a un tipo específico–, la mayoría prescindió de la distinción y concluyó que la nueva regla cautelar era aplicable indistintamente a ambas categorías. La diferenciación, así empleada, sirvió para reducir el alcance de la cosa juzgada en un extremo y acto seguido neutralizarla en el otro. La mayoría, además, intentó salvar ese salto argumentativo sosteniendo que la potestad desarrollada en el Auto 272 de 2023 tendría un contenido normativo distinto al declarado inexecutable en la C-179 de 1994; empero, lo cierto es que la Sentencia C-179 de 1994 fue clara y tajante en cerrar la posibilidad misma de decisiones interinas en el control de estos decretos, sobre la base del carácter definitivo que el artículo 241 superior le imprime al confinar a la Corte a actuar en los estrictos y precisos términos allí previstos. El artificio de la misma figura bajo distintas condiciones no desvirtuó la cosa juzgada absoluta; terminó vaciándola de contenido.

12. Sin embargo, los Autos 084 y 101 de 2026 afirmaron expresamente que la “no producción de efectos” de los Decretos Legislativos 1474 de 2025 y 44 de 2026 –respectivamente– operaba “como consecuencia” de lo decidido en el Auto 082 de 2026, esto es, como derivación de la suspensión provisional decretada respecto del Decreto 1390 de 2025. En esa medida, la decisión adoptada sobre los decretos de desarrollo carecía de autonomía material, su fundamento no residía en un juicio propio sobre la necesidad, gravedad, proporcionalidad o urgencia de impedir provisionalmente sus efectos, sino en la suspensión del decreto declarativo que les servía de presupuesto habilitante. De hecho, el Auto 082 sostuvo que las medidas adoptadas en los decretos expedidos a su amparo, “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”, sin incorporar una orden resolutive específica sobre tales decretos.

13. Los Autos 084 y 101 introdujeron, entonces, la figura de la “no producción de efectos por consecuencia” como una categoría nominalmente distinta de la suspensión provisional, pese a que ambas compartían el mismo fundamento material y producían efectos jurídicos equivalentes. Esa diferenciación conceptual no supera el problema competencial previamente advertido. Por el contrario, lo reproduce bajo otra denominación, pues termina autorizando una decisión interina sobre decretos expedidos al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, ámbito en el que la Sentencia C-179 de 1994 definió que la Corte debe “decidir definitivamente” sobre su constitucionalidad, en los “estrictos y precisos términos” del artículo 241

superior, esto es, “por una sola vez y para siempre”. Más aún, la no producción de efectos de los decretos de desarrollo es, en el criterio de la propia mayoría, la hipótesis precisa respecto de la cual la Sentencia C-179 de 1994 sí se habría pronunciado al declarar inexecutable esa facultad.

14. Con tal fundamento, los Autos 084 y 101 de 2026 omitieron verificar de manera autónoma los requisitos estrictos que el propio Auto 082 de 2026 había considerado indispensables para justificar una suspensión provisional en el control de constitucionalidad de los estados de excepción. Así, la mayoría sustituyó el estándar de escrutinio “especialmente exigente” por un criterio de extensión automática de efectos cautelares hacia los decretos de desarrollo. Bajo la lógica adoptada por la mayoría, la medida se torna esencialmente accesoria, lo que supone que su existencia dependía jurídicamente de la medida principal de suspensión del decreto declarativo; pero, al mismo tiempo, producía efectos directos y autónomos sobre normas distintas, tramitadas en expedientes separados, con un parámetro temporal independiente.

15. Los Autos 084 y 101 de 2026 convirtieron lo que en las consideraciones del Auto 082 de 2026 se había formulado como una mera consecuencia implícita en órdenes resolutivas autónomas, con parámetros temporales propios e independientes. Mientras el Auto 082 había vinculado la no producción de efectos de los decretos de desarrollo a la decisión definitiva sobre la constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025, los Autos 084 y 101 condicionaron su vigencia a la decisión de fondo sobre cada decreto de desarrollo en particular. Esta discordancia, como lo advertí en mi salvamento al Auto 101, impedía entender tales providencias como simples consecuencias accesorias o enteramente dependientes del Auto 082. Si la medida debía subsistir hasta el fallo definitivo en los expedientes RE-388 y RE-389, entonces requería una fundamentación propia, suficiente y rigurosa, que no fue ofrecida.

16. La mayoría construyó una medida accesoria en su causa –pues no verificó requisitos propios y se apoyó exclusivamente en el Auto 082 de 2026– pero autónoma en su vigencia –pues condicionó su duración a la decisión definitiva de cada expediente y no a la del proceso en que se decretó la suspensión originaria–. Esa combinación es internamente contradictoria: si la medida es accesoria, se extingue con su causa; si es autónoma, debió cumplir los requisitos estrictos del Auto 082 y no lo hizo. Al admitir que los efectos cautelares se extiendan automáticamente, con parámetros independientes de la suspensión originaria y sin verificar los requisitos exigidos para su procedencia, la mayoría vacía de contenido la excepcionalidad que el propio Auto 082 le reconoció a la figura.

17. De allí surge una inconsistencia estructural que el resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026 no corrige, sino que profundiza. Los Autos 084 y 101 fijaron un parámetro temporal propio, pues sujetaron la vigencia de la medida a la decisión de fondo sobre cada decreto de desarrollo; sin embargo, no ofrecieron una fundamentación autónoma que justificara esa restricción. Su único soporte fue lo decidido en el Auto 082 de 2026. La contradicción es evidente, si se advierte que la mayoría trató la medida como autónoma para efectos de su duración, pero como accesoria para efectos de su justificación. De este modo, pretendió proyectarla hasta el fallo definitivo de los expedientes RE-388 y RE-389, sin demostrar que en esos procesos se satisfacían los requisitos estrictos exigidos para una cautela de esa naturaleza. Por ello, al declararse

inexequible el Decreto 1390 de 2025, desapareció el presupuesto jurídico que realmente sostenía la no producción de efectos, pese a que los resolutivos de los Autos 084 y 101 la hubieran dotado formalmente de una vigencia independiente.

18. En ese contexto, el resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026 no cumple propiamente la función de prolongar una cautela vigente. Conforme a la literalidad de los Autos 084 y 101, la medida ya estaba llamada a subsistir hasta la decisión definitiva en cada uno de los expedientes de desarrollo. Su verdadera función consiste, más bien, en procurar preservar la eficacia de una medida cuya causa jurídica original desapareció con la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1390 de 2025.

19. Así, el resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026 dispone, dentro del expediente RE-387, que los Decretos Legislativos 1474 de 2025 y 44 de 2026 “continuarán sin producir efectos” hasta que la Corte adopte una decisión definitiva sobre su constitucionalidad. Sin embargo, esos decretos constituyen el objeto de procesos constitucionales distintos, correspondientes a los expedientes RE-388 y RE-389, que, por ende, cuentan con actuaciones procesales diferenciadas. La sentencia dictada en el expediente relativo al decreto declarativo termina, entonces, proyectando una orden cautelar directa sobre normas que no constituyen el objeto de ese proceso.

20. De esta manera, la Sentencia C-075 de 2026 introduce implícitamente una competencia cautelar inter-expedientes. A diferencia del Auto 082, que se limitó a suspender provisionalmente el Decreto 1390 de 2025 y dejó que los efectos sobre los decretos de desarrollo se materializaran mediante autos separados en sus respectivos expedientes, el resolutivo segundo de la sentencia adopta directamente una orden provisional sobre normas sometidas a otros procesos constitucionales. Por ello, el problema no se reduce a la ausencia de una habilitación normativa expresa. Lo que se advierte es una ampliación de la potestad cautelar previamente afirmada por la mayoría, una facultad para proyectar, desde una sentencia definitiva, efectos provisionales sobre expedientes autónomos. Esta construcción resulta incompatible con el mandato específico y estricto del artículo 241 de la Constitución, que restringe a la Corte a decidir definitivamente sobre los decretos expedidos al amparo de los estados de excepción, y, además, revela contradicciones internas tanto en la evolución jurisprudencial que le sirve de sustento como en el marco procesal del control abstracto.

21. En efecto, la mayoría no solo desconoce la cosa juzgada constitucional absoluta fijada en la Sentencia C-179 de 1994, sino que edifica una construcción jurisprudencial progresivamente expansiva y débilmente justificada: parte de una medida excepcional, la convierte en una consecuencia automática, le atribuye efectos autónomos sobre expedientes distintos y la sujeta a condiciones y parámetros independientes, sin ofrecer una motivación suficiente. La Sentencia C-075 de 2026 da ahora un paso adicional, al disponer, en el marco de la decisión definitiva del expediente RE-387, una medida cautelar que recae sobre normas objeto de los expedientes RE-388 y RE-389. Esta nueva atribución no equivale simplemente a suspender provisionalmente los efectos de una norma sometida al control de la Corte, sino a proyectar, desde una sentencia definitiva dictada en un proceso, una orden provisional sobre el objeto de otros procesos constitucionales autónomos.

22. Desde una perspectiva estrictamente procesal, la anomalía resulta todavía más evidente. El resolutivo segundo incorpora una medida de naturaleza cautelar dentro de la parte resolutive de una sentencia definitiva. No es una decisión de fondo sobre los Decretos Legislativos 1474 de 2025 y 44 de 2026, pues la Sentencia C-075 de 2026 no adelanta respecto de ellos ningún examen material de constitucionalidad. Empero, tampoco constituye una suspensión provisional autónoma, porque no verifica los requisitos establecidos en el Auto 272 de 2023 ni en el Auto 082 de 2026 para adoptar una medida de esa naturaleza. El resultado es una figura híbrida: una orden provisional incluida en una sentencia definitiva y proyectada sobre expedientes distintos de aquel en el que se adopta.

3. Sobre la expansión progresiva e inconstitucional de competencias en el control de los decretos expedidos al amparo de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución

23. He advertido en mis salvamentos previos que el desarrollo efectuado en los Autos 082, 084 y 101 de 2026 evidencia un fenómeno particularmente problemático desde la perspectiva del Estado constitucional: la consolidación progresiva de competencias contrarias a los precisos y estrictos términos previstos en la Constitución Política. Como expuse en el acápite precedente, la Sentencia C-075 de 2026 profundiza esa secuencia al incorporar, en la decisión definitiva del expediente RE-387, una orden de naturaleza provisional respecto de normas que son objeto de los procesos RE-388 y RE-389. Se trata, sin duda, de una construcción que pretende apoyarse en consideraciones axiológicas, pero cuyo desarrollo compromete seriamente la separación y el equilibrio de poderes, la cosa juzgada constitucional, el principio de legalidad y la seguridad jurídica. El debate sobre si la Corte está aplicando facultades implícitas o, por el contrario, creando nuevas competencias que desconocen los límites que expresamente le impone la propia Constitución es, en realidad, un debate sobre la legitimidad institucional por la extralimitación del Tribunal Constitucional.

24. Como lo sostuve en mis salvamentos a los Autos 082 y 101 de 2026, el supuesto aquí controvertido difiere al examinado en el Auto 272 de 2023, tal como la propia Corte lo advirtió en esta última providencia. No se trata del control abstracto de leyes ordinarias, sino del control automático, integral y definitivo de decretos expedidos durante los estados de excepción, con términos considerablemente reducidos. En este ámbito el Constituyente no guardó silencio, dispuso que la Corte debe ejercer sus competencias en “los estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución y utilizó, de manera deliberada, la expresión “decidir definitivamente”. La Sentencia C-179 de 1994 fue explícita al respecto al señalar que los decretos legislativos dictados con fundamento en los estados de excepción están sujetos al control automático u oficioso de esta Corte, que sobre ellos debe decidir definitivamente, y que decidir definitivamente significa por una sola vez y para siempre, excluyendo la posibilidad de suspensión provisional de los efectos de dichos actos. No se está, entonces, ante un silencio susceptible de desarrollo por vía interpretativa, sino ante un límite constitucional deliberado, fijado por el Constituyente y cerrado por la Corte en sede de control de ley estatutaria.

25. Esa conclusión no es contingente, el rediseño del régimen de excepción en la Constitución de 1991 respondió al propósito de superar los abusos del

pasado y someter el poder excepcional a un régimen de juridicidad reforzada. Los debates de la Asamblea Nacional Constituyente muestran que, aunque algunos constituyentes propusieron fórmulas de control previo o de suspensión provisional, tales alternativas no fueron acogidas. El Constituyente optó por mantener el manejo de la crisis por el Ejecutivo, reforzar el control político del Congreso y confiar a la Corte un control posterior, integral y definitivo, no un control cautelar intermedio. La ausencia de facultades de suspensión no puede leerse como un vacío accidental, sino como una exclusión deliberada. Por ello, la Sentencia C-179 de 1994, al ejercer el control previo, integral, omnicomprendido y definitivo de la ley estatutaria, cerró el debate constitucional sobre la posibilidad de atribuir a la Corte esa potestad.

26. De tal modo, este desarrollo no solo reabre por vía interpretativa una discusión ya concluida y atribuye a la Corte una competencia cautelar que el Constituyente excluyó y que la Sentencia C-179 de 1994 consideró incompatible con el carácter definitivo del control, sino que además produce una ampliación progresiva carente de motivación suficiente. El Auto 272 reconoció la suspensión provisional en el control de leyes ordinarias, pero excluyó de su alcance los decretos legislativos expedidos al amparo de los estados de excepción; el Auto 082 trasladó esa figura a un escenario distinto, apoyándose en una distinción entre decretos declaratorios y de desarrollo que la mayoría empleó de manera variable; los Autos 084 y 101 convirtieron la pretendida no producción de efectos “por consecuencia” en órdenes resolutivas autónomas, sujetas a condicionamientos propios, sin verificar los requisitos que el propio Auto 082 había considerado exigibles; y la Sentencia C-075 de 2026 dio un paso adicional al incorporar esa orden provisional en una sentencia definitiva dictada en un expediente distinto, ante la extinción de su causa jurídica original y la carencia de justificación propia.

27. Adicionalmente, esta expansión desplaza el mecanismo de control político que el Constituyente diseñó como respuesta institucional frente a eventuales excesos del Ejecutivo en los estados de excepción. El artículo 215 de la Constitución faculta al Congreso para reformar o derogar, dentro del año siguiente, los decretos de desarrollo expedidos en emergencia económica y social. Esa es la válvula democrática prevista para controlar el ejercicio de las facultades excepcionales. Cuando la Corte priva provisionalmente de efectos a los decretos de desarrollo, anticipa y sustituye materialmente ese mecanismo. Aunque se pretende preservar el equilibrio de poderes, se termina invadiendo las órbitas de las demás Ramas del Poder Público, tanto la del Ejecutivo, al incidir de manera inmediata y directa en el manejo de la crisis, como la del órgano de representación popular al que la Constitución asignó un papel central en el control político de la emergencia.

28. Desde la perspectiva del modelo de Estado constitucional, la dificultad es todavía más grave. Las inconsistencias que la Sentencia C-075 de 2026 hereda y amplifica no constituyen un problema aislado, sino la consecuencia natural de haber desconocido el orden constitucional mediante una construcción pretoriana de competencias que no encuentran sustento en la Constitución. No es jurídicamente admisible denunciar los excesos competenciales del Ejecutivo como justificación para la expansión irregular del propio poder jurisdiccional y el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional. Las providencias judiciales no están llamadas a convertirse en espacios de creación normativa, y mucho menos en instrumentos de sustitución del diseño institucional fijado por

el Constituyente. La sucesiva acumulación de autos y sentencias que construyen, progresiva y discrecionalmente, competencias contrarias a los términos expresos previstos en la Carta configura, a mi juicio, una reformulación del reparto competencial de la Constitución que debió tramitarse por los cauces de reforma constitucional, no por vía jurisprudencial.

29. Por las razones expuestas, considero que el resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026 vulnera la cosa juzgada constitucional absoluta derivada de la Sentencia C-179 de 1994, desconoce el mandato de control definitivo previsto en el artículo 241 superior y consolida, de facto, una competencia cautelar inter-expedientes incompatible con el diseño constitucional de los estados de excepción. No estamos ante una mera aplicación de la supremacía constitucional, sino ante una reformulación progresiva del reparto competencial de la Carta mediante la acumulación sucesiva de decisiones judiciales, lo que, a mi juicio, es incompatible con el Estado Social y Democrático de Derecho.

30. Por ello, con el debido respeto por las decisiones de la mayoría de la Sala Plena, salvo mi voto respecto de la determinación adoptada en el resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026.

B. Discrepancias metodológicas frente a la decisión del resolutivo primero

31. Superado el análisis de los problemas de orden competencial asociados al resolutivo segundo, estimo necesario formular algunas discrepancias de carácter metodológico frente a la decisión adoptada en el resolutivo primero de la Sentencia C-075 de 2026. Estas no se dirigen a controvertir, en abstracto, la posibilidad de declarar la inexequibilidad del decreto examinado, sino a evidenciar déficits en la estructura argumentativa del fallo que comprometen la claridad, coherencia y rigor del control constitucional en este ámbito.

32. En particular, la providencia omite delimitar adecuadamente la relación entre el juicio cautelar previamente adelantado y el juicio definitivo de constitucionalidad; presenta insuficiencias en la motivación de los presupuestos fácticos invocados por el Gobierno, especialmente en lo relativo a la crisis del sistema de salud; y desarrolla de manera incompleta el análisis del escenario derivado de la no aprobación de la ley de financiamiento. Estas deficiencias, como se expondrá, no son meramente formales, sino que inciden directamente en la inteligibilidad del razonamiento judicial y en la adecuada delimitación de los estándares aplicables en el control de los estados de excepción.

1. La ausencia de delimitación entre el juicio cautelar y el juicio definitivo desconoce el carácter instrumental, excepcional y subordinado de la suspensión provisional

33. La decisión mayoritaria de inexequibilidad presenta un déficit metodológico transversal al no explicitar la relación entre el juicio cautelar previamente adelantado y el actual juicio definitivo de constitucionalidad, lo que impide identificar el tránsito entre los estándares de cognición aplicables en cada etapa y, con ello, desdibuja el carácter instrumental, excepcional y subordinado que la jurisprudencia anunciada del Auto 082 de 2026 atribuyó a la suspensión provisional. La omisión es particularmente problemática porque este expediente corresponde al primer caso en el que la Corte suspendió

provisionalmente la norma sometida a control, de modo que la sentencia no solo estaba llamada a resolver de fondo el asunto, sino también a delimitar con especial claridad el impacto procesal y metodológico de esa intervención cautelar inédita.

34. Este proceso presenta, por tanto, una particularidad estructural que no podía ser ignorada: la Corte no llegaba por primera vez al problema jurídico en la sentencia, sino que ya había adoptado una decisión provisional bajo un estándar específico de cognición. Pero, además, no se trataba de cualquier antecedente cautelar. Se trataba de la primera vez que la Sala Plena suspendía provisionalmente un decreto declaratorio de estado de excepción y, con ello, ponía en funcionamiento una herramienta procesal hasta entonces inédita en esta materia. Esa sola circunstancia imponía una carga reforzada de delimitación metodológica, pues la sentencia debía mostrar, de manera expresa, cómo se articula, se supera o se redefine ese juicio preliminar en el examen definitivo. Sin embargo, el fallo no reconstruyó el estándar aplicado en la cautelar ni delimitó su diferencia con el propio del juicio de fondo, lo que impidió comprender si existió continuidad, corrección o ruptura entre ambos momentos del control.

35. Es cierto que, en el derecho procesal común el juez no está obligado a explicitar la relación entre una medida cautelar y la sentencia, en la medida en que esta última sustituye naturalmente a la primera. No obstante, esa lógica no es trasladable sin reservas al control abstracto de constitucionalidad de los estados de excepción. Aquí no se está ante una medida accesorio dentro de un litigio inter-partes, sino ante una decisión institucional con efectos generales, adoptada por la Corte bajo una arquitectura metodológica de control propia. Y esa exigencia de explicitación se intensifica todavía más cuando se trata del primer uso de esa potestad cautelar: precisamente por su carácter inaugural, la sentencia tenía la carga de esclarecer su alcance, su función y su relación con el fallo definitivo.

36. La omisión identificada impide, *en primer término*, ubicar la función de la suspensión provisional dentro del proceso de control. Mientras en el proceso ordinario la medida cautelar protege la eficacia del fallo en relación con intereses individuales y concretos, en este contexto su finalidad es preservar la supremacía constitucional frente al riesgo de efectos irreversibles. Si la sentencia no explica qué papel desempeña esa medida dentro del juicio definitivo, la priva de sentido funcional y la convierte en un episodio irrelevante. Esa deficiencia es más grave aquí, porque, se insiste, al tratarse del primer antecedente de suspensión en esta clase de procesos, lo que estaba en juego no era solo la resolución del caso concreto, sino también la fijación de un marco mínimo de inteligibilidad para casos futuros.

37. En *segundo lugar*, la falta de articulación desdibujó la relación de subordinación entre la cautelar y el fallo definitivo. En el ámbito procesal ordinario, esa subordinación opera de manera implícita, pues la sentencia reemplaza la medida sin necesidad de mayor explicación. En cambio, en el control constitucional, dicha subordinación exigía ser explicitada, dado que la decisión cautelar se adoptó bajo un estándar de cognición distinto e involucró valoraciones constitucionales sustantivas. La ausencia de una toma de posición expresa sobre si esas valoraciones se mantuvieron, se ajustaron o se descartaron en el control definitivo introdujo una indeterminación incompatible con las

exigencias de racionalidad del control. De nuevo, este deber era especialmente intenso porque la Corte estaba llamada a mostrar, por primera vez, cómo debe operar esa subordinación cuando una suspensión provisional precede a la sentencia en el control de un decreto declaratorio.

38. En *tercer lugar* —y este punto es particularmente sensible— la omisión favorece una lectura equívoca según la cual la suspensión provisional anticipa o prefigura el sentido del fallo definitivo. En efecto, en un contexto como este si no se explicita el tránsito entre el juicio cautelar y el juicio de fondo, se corre el riesgo de que la decisión final sea percibida como una mera prolongación de la cautelar, o incluso como su confirmación automática. Ese riesgo es mayor en este expediente, precisamente porque se trata del primer caso en que la Corte acudió a esta herramienta: si la sentencia no marcaba con claridad la diferencia entre suspender y declarar inexecutable, instalaba la idea de que la adopción de la cautelar conduce naturalmente al fallo de inexecutable. Ello desnaturaliza la lógica de la suspensión provisional, que no es una sentencia anticipada de inexecutable, sino una medida excepcional adoptada bajo cognición sumaria para evitar muy precisos riesgos irreversibles. Precisamente por ello, la Corte debía dejar claras las razones metodológicas por las que la adopción de la suspensión no predeterminó el sentido del fallo, sino que, por el contrario, impuso un examen distinto.

39. En *cuarto lugar*, la sentencia omitió delimitar el tránsito entre los estándares de cognición que rigen cada etapa. La jurisprudencia anunciada en el Auto 082 de 2026 estructuró un test propio para la suspensión, fundado en una cognición sumaria y en la evaluación preliminar de riesgos. Ese diseño metodológico eleva correlativamente la carga de distinguirlo del juicio definitivo, caracterizado por corresponder a un examen pleno y concluyente. En ese escenario, en esta ocasión no bastaba con decidir; era indispensable explicar cómo debía entenderse la transición entre ambos planos para hacer claro el alcance de la innovación jurisprudencial introducida por la propia Corte.

40. En *quinto lugar*, la omisión afectó la coherencia interna del fallo y la trazabilidad del razonamiento judicial. La Corte adoptó, en dos momentos de un mismo expediente, dos decisiones de distinta naturaleza y alcance que debían dialogar para poder leerse de manera articulada. Sin embargo, la sentencia no reconstruye ese itinerario ni ofrece una narrativa que permita comprender cómo se pasó de una decisión cautelar a una definitiva. Esta ruptura en la cadena argumentativa fragmenta el proceso decisorio y dificulta su evaluación en términos de consistencia procesal y sustantiva. Y esa dificultad no solo afecta este proceso, sino que proyecta incertidumbre hacia adelante, porque proviene del primer caso en que la Corte estaba en obligación de mostrar cómo debe leerse institucionalmente esa secuencia.

41. Por todo lo anterior, el déficit identificado compromete el estándar de autocontención y motivación reforzada propio del control de los estados de excepción. En un escenario en el que la Corte ha hecho uso de una herramienta excepcional como la suspensión provisional, era exigible una motivación explícita sobre cómo esa intervención preliminar se integra en la decisión definitiva y, especialmente, acerca de cómo dicha medida no condicionó el sentido del fallo. La ausencia de esa explicación no puede justificarse en analogías con el proceso común, pues desconoce tanto la especificidad del

control constitucional como el deber de claridad institucional que surge cuando la Corte inaugura una práctica decisoria novedosa.

42. En suma, no bastaba con una mención incidental a la medida cautelar, era indispensable una delimitación metodológica que permitiera comprender el tránsito entre una decisión provisional y la definitiva. Esa delimitación, exigible en cualquier caso, lo era aún más en el primer expediente en que la Corte suspendió provisionalmente la norma controlada. Es precisamente en esa explicitación —y en la clarificación de que la suspensión no anticipó la inexequibilidad— donde se concreta el carácter instrumental, excepcional y subordinado de la medida cautelar, que la decisión mayoritaria terminó de desdibujar en esta providencia.

2. Déficit de motivación en la acreditación del carácter sobreviniente y en la evaluación de la suficiencia de la crisis del sistema de salud

43. En cuanto al Hecho 1, la conclusión de la mayoría sobre la ausencia de sobreviniencia y suficiencia no autoriza, en ningún caso, tres consecuencias que se desprenden implícitamente del fallo: (i) cerrar el debate técnico sobre la suficiencia de la UPC, (ii) atribuir el incumplimiento estructural de manera absoluta, lineal y exclusiva al Gobierno nacional y (iii) trasladar al control abstracto del decreto declaratorio valoraciones que son propias del seguimiento estructural en el marco de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. Estas tres consecuencias, aunque no necesariamente explícitas, se derivan de su argumentación y comprometen la integridad del control que correspondía adelantar a la Sala.

(i) *La ausencia de sobreviniencia no equivale a una conclusión técnica y definitiva sobre la suficiencia de la UPC*

44. La Sentencia C-075 de 2026 sostiene que la necesidad de recursos adicionales para cumplir la equiparación de la UPC corresponde a una problemática persistente y conocida, cuya atención era exigible mediante los mecanismos ordinarios de política pública, presupuestal y legislativa. Sin embargo, el desarrollo del juicio de sobreviniencia, de ninguna manera conlleva que la Sala resuelva o clausure la controversia técnica sobre el cálculo y la suficiencia de la UPC. Ambos planos (el juicio material y la discusión técnica) deben mantenerse rigurosamente separados.

45. En efecto, a la luz del artículo 215 de la Constitución, la Sala Plena debía determinar si el hecho invocado por el Gobierno revestía la entidad constitucional de un acontecimiento extraordinario y sobreviniente, y si los instrumentos ordinarios resultaban insuficientes para conjurarlo. En otras palabras, no le correspondía, en ningún caso, clausurar —ni siquiera sugerir que quedaba clausurado— el debate técnico sobre la (in)suficiencia actuarial, financiera y regulatoria de la UPC.

46. A lo largo del seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, la Sala Especial ha advertido dificultades persistentes en la calidad, completitud, consistencia, trazabilidad y validación de la información necesaria para el cálculo de la UPC. Esas dificultades no han sido superadas. De allí que la inexequibilidad del Decreto 1390 de 2025, declarada por la mayoría, no pueda ser interpretada como una validación técnica de la suficiencia de dicha unidad de pago.

47. Así pues, la Sentencia C-075 de 2026 no puede leerse como una respuesta de este tribunal sobre la suficiencia de la UPC. El control de constitucionalidad del estado de excepción carece del alcance necesario para sustituir los análisis técnicos, actuariales, presupuestales y regulatorios necesarios que deben adelantarse en ejercicio de las competencias ordinarias de las autoridades del sistema de salud. Interpretar lo contrario implicaría trasladar indebidamente al control abstracto de la emergencia una controversia profundamente técnica que exige información completa, trazable y validada, y que debe continuar siendo discutida y examinada en los escenarios institucionales pertinentes.

(ii) La responsabilidad por el incumplimiento estructural no puede formularse en términos absolutos ni trasladarse, sin matices, al control abstracto

48. Sobre este mismo eje, tampoco son acertadas las afirmaciones que atribuyen al Gobierno nacional, de manera amplia y sin diferenciación, la responsabilidad por el incumplimiento general de las órdenes relacionadas con la suficiencia de la UPC. No desconozco que el Gobierno ocupa una posición institucional principal en la dirección, regulación y financiación del sistema de salud y que, en esa medida, le asiste una responsabilidad. Sin embargo, la complejidad del problema exige una formulación más cuidadosa y diferenciada por parte de este tribunal.

49. La situación del sistema de salud y las deficiencias estructurales en la información relativa a la UPC no pueden imputarse de manera exclusiva, automática ni lineal a un solo actor. En el sistema de salud concurren múltiples sujetos institucionales y privados con responsabilidades diferenciadas: el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la ADRES, las EPS, las IPS, las entidades territoriales y las autoridades de inspección, vigilancia y control, entre quienes reportan, validan, depuran, administran, ejecutan y auditan información y recursos públicos de la salud.

50. Aunado a ello, la (in)suficiencia de la UPC depende, entre otros factores, de la calidad de los reportes sobre frecuencias de uso, perfiles epidemiológicos, composición etaria, costos efectivos, siniestralidad, tecnologías financiadas, comportamiento territorial, oportunidad de la información y consistencia de las bases de datos. Estas variables no son producidas ni controladas de manera exclusiva por el Gobierno nacional. Por ello, aunque la dirección del sistema vincula de manera principal a ese actor, el déficit de información y la persistencia de brechas en la suficiencia de la UPC revelan una falla institucional compleja, con responsabilidades que deben ser cuidadosa y prudentemente diferenciadas.

51. En este contexto, para resolver la constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025 bastaba constatar que el Gobierno no acreditó el carácter sobreviniente del hecho invocado ni justificó de manera suficiente la insuficiencia de las herramientas ordinarias disponibles. No era necesario, ni mucho menos procedente en esta sede, adoptar una conclusión categórica sobre la responsabilidad gubernamental en el incumplimiento de todas las dimensiones estructurales del sistema de salud. Esa valoración corresponde, con el acervo probatorio y el cause procesal adecuados, al escenario del seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008.

(iii) El control abstracto del decreto declaratorio debía mantenerse diferenciado del seguimiento estructural

52. Finalmente, en atención al riesgo de confundir dos escenarios judiciales cualitativamente distintos, resulta indispensable mantener una separación rigurosa entre el control abstracto del decreto declaratorio de emergencia, competencia del pleno de esta corporación, y el seguimiento estructural a la Sentencia T-760 de 2008, competencia de la Sala Especial.

53. En ese contexto, es cierto que el Auto 2049 de 2025 constituye un antecedente relevante para acreditar que la obligación de equiparación de la UPC no era nueva ni imprevisible para el Gobierno. Sin embargo, su existencia no habilitaba a la Sala Plena para trasladar, sin mediación o matiz metodológico alguno, las conclusiones del trámite de seguimiento en curso al control abstracto del Decreto 1390 de 2025.

54. El objeto de ambos escenarios es diferente. En el control automático del decreto declaratorio, la Sala determina si el Gobierno acreditó los presupuestos —fáctico, valorativo y de suficiencia— exigidos por el artículo 215 de la Constitución. Por su parte, el seguimiento estructural, tiene por objeto verificar el cumplimiento concreto de órdenes judiciales en el tiempo, establecer los niveles de avance o rezago en dicho cumplimiento y, en caso de incumplimiento, adoptar las medidas que resulten pertinentes. Traslapar ambos planos compromete la integridad metodológica de los dos escenarios.

55. Así, para resolver este caso bastaba constatar que la obligación de equiparación de la UPC proviene de la Sentencia T-760 de 2008 y de sus autos de seguimiento; que el Auto 2049 de 2025 no creó esa obligación, sino que se insertó en una línea estructural preexistente; que el Gobierno no explicó de manera suficiente por qué los mecanismos ordinarios resultaban insuficientes; y que la existencia de una situación estructural en salud no convierte automáticamente sus manifestaciones fiscales en hechos sobrevinientes en sentido constitucional.

56. En consecuencia, la argumentación debió concentrarse en el déficit de motivación del Gobierno, preservando con absoluta precisión y prudencia la separación entre el control de constitucionalidad del estado de excepción, el seguimiento estructural a la Sentencia T-760 de 2008 y la valoración técnica de la suficiencia de la UPC. Esa separación habría garantizado la excepcionalidad estricta del régimen de emergencia económica, la protección efectiva del derecho fundamental a la salud y la integridad institucional de los procesos de seguimiento estructural.

3. Déficit de motivación en la acreditación del carácter sobreviniente de la no aprobación de la ley de financiamiento y en la respuesta a la tesis gubernamental de la “ruptura institucional presupuesto–financiación”

57. En cuanto al Hecho 3, la mayoría de la Sala Plena concluyó que la improbación de la ley de financiamiento no superaba el juicio de sobreviniencia, pues se trata de un supuesto previsible dentro del trámite legislativo ordinario. Aunque, en términos generales, concuerda con esta última afirmación, el análisis constitucional del tercer presupuesto fáctico invocado en esta

oportunidad no podía restringirse a esa exclusiva dimensión del problema. Contrario a lo sugerido por la mayoría, estimo que, por sus complejas particularidades, el escenario examinado comprometía dos valores de suma trascendencia constitucional: (i) la confianza legítima del gobierno y (ii) la responsabilidad política del legislador.

58. Por lo que respecta a la confianza legítima del gobierno, vale decir que la aprobación del presupuesto es un acto político complejo que involucra la participación del Gobierno Nacional y del Congreso de la República¹⁸⁸. No fue esta la excepción. Entre los días 15 y 16 de octubre de 2025 las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes aprobaron el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026 por \$546,9 billones de pesos.

59. Desde luego, la aprobación de los gastos involucró la participación de las referidas ramas del poder público. Recuérdese que el artículo 56 del Estatuto Orgánico de Presupuesto¹⁸⁹ dispone que antes del 15 de septiembre de cada año las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes “decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos”, al paso que la aprobación del proyecto de presupuesto por parte de las comisiones debe tener lugar antes del 25 de septiembre, de manera que las plenarias inicien su discusión el 1 de octubre de cada año.

60. Según consta en las Gacetas 1857 y 1860 del 1º de octubre de 2025, el 23 de septiembre de ese año las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes aprobaron en primer debate (en sesiones conjuntas) el proyecto de presupuesto para la vigencia 2026. En este punto hay que recalcar en que la aprobación del proyecto supuso la aprobación de los gastos. Como se advierte en el Acta 005 del 2025¹⁹⁰, en medio del debate suscitado en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes a propósito del monto del presupuesto, el ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Germán Ávila Plazas, se expresó en los siguientes términos:

“[S]e ha venido haciendo un ejercicio bastante interesante con los ponentes y coordinadores de todas las cuatro (4) Comisiones de Cámara y Senado. Creo que ha sido un ejercicio positivo, fructífero, que nos ha permitido hacer un examen detallado en muchos de los temas del Presupuesto, y allí hemos manifestado la disposición del Gobierno, **para lograr que el resultado de este proceso sea lograr que haya una expedición del Presupuesto General de la Nación y de la Ley de Financiamiento**, a través de una Ley de la República, en la que el Congreso sea parte de este proceso, en compañía del Gobierno nacional, queremos y creemos, que es posible que este proceso sea resultado de un ejercicio de análisis, acuerdos y consensos, en los cuales lleguemos entre el Congreso de la República y el Gobierno”¹⁹¹ (Énfasis añadido).

¹⁸⁸ Sobre el particular, el artículo 346 de la Constitución Política: “El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo”.

¹⁸⁹ Se trata del Decreto Ley 111 de 1996, “[p]or el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

¹⁹⁰ Cf. Gaceta del Congreso No. 64 del 26 de enero de 2026.

¹⁹¹ Ib., p. 12.

61. A continuación, el ministro precisó que producto de la deliberación de los días previos se consensuó que el monto del presupuesto sería aprobado por \$546.975.198.920.436. De igual modo, el jefe de la cartera de Hacienda puso de manifiesto que el presupuesto debía aprobarse conjuntamente con una ley de financiamiento, pues ello era indispensable para el equilibrio fiscal y macroeconómico del país¹⁹². Hay que destacar que la solicitud del ministro de Hacienda no es extraña al diseño constitucional y legal imperante en la materia. En efecto, el artículo 347 de la Constitución Política dispone en su primer inciso que:

“[s]i los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, **el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas** o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados” (Énfasis añadido)¹⁹³.

62. Al hilo de ello, en la deliberación que tuvo lugar en la comisión tercera de la Cámara el día previo a la aprobación definitiva de la ponencia para primer debate, el ministro de Hacienda dejó en claro que las dos propuestas – presupuesto y ley de financiamiento– debían avanzar simultáneamente. Así lo hizo saber a los congresistas:

“Quiero por último reiterar solo un elemento: es que, para el Gobierno, es un elemento central que las dos (2) propuestas avancen conjuntamente. Es necesario que la propuesta de Ley de Financiamiento esté articulada con la discusión de la Ley de Presupuesto; no hacerlo conduciría a un escenario que obligaría al Gobierno a separarse de una alternativa de consenso, en la medida en que **el Presupuesto está determinado por la Ley de Financiamiento**; y en ese sentido, consideramos que debe ser una discusión conjunta de ambos temas” (Énfasis añadido).

63. A partir de las premisas normativas aludidas y de los supuestos de hecho relatados, podría decirse que, al momento de aprobar el presupuesto para el año 2026, quienes integraban las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes eran plenamente conscientes de que la financiación del presupuesto general de la nación, en el monto de \$546,9 billones de pesos, exigía la aprobación simultánea de una ley de financiamiento.

64. Esta circunstancia fue advertida desde el momento mismo en que se comenzó a discutir la cifra definitiva del presupuesto. En efecto, como se vislumbra en la intervención del ministro de Hacienda ante la plenaria de la Cámara de Representantes, en la negociación para fijar el monto de los gastos, el Gobierno nacional se comprometió a reducir en 10 billones de pesos las erogaciones programadas para la vigencia de 2026.

¹⁹² Ib.

¹⁹³ Esto último concuerda con lo previsto en el artículo 54 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que señala: “Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, **el Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas** o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados” (énfasis añadido).

65. Como corolario de lo anterior, y bajo la necesidad de aprobar simultáneamente la ley de presupuesto y la de financiamiento, el Gobierno redujo la expectativa de recaudo de esta última en 10 billones de pesos. A partir de esa propuesta de ajuste y sobre la convicción política de que el presupuesto requería para su financiación la aprobación de una ley adicional que garantizara nuevas rentas por 16,3 billones de pesos, la iniciativa fue avalada mayoritariamente por las comisiones conjuntas del Senado y de la Cámara de Representantes y, a la postre, por las plenarias de una y otra corporación.

66. Lo anteriormente narrado puede ser sintetizado en tres momentos, así:

67. *Primero.* Antes de que el proyecto de la ley anual de presupuesto fuese aprobado en la sesión conjunta de las comisiones económicas de la Cámara de Representantes y del Senado (lo cual tuvo lugar el 23 de septiembre de 2025), las comisiones debían acordar su monto definitivo, pues el Estatuto Orgánico de Presupuesto ordena que esto se defina antes del 15 de septiembre de cada año. Según ocurrió en este caso, el Gobierno pactó con el Congreso lo siguiente: aunque era necesaria la aprobación de una ley de financiamiento para costear los gastos del presupuesto, en aras del consenso entre el Gobierno y el Congreso esta se recortó en 10 billones de pesos. A partir de ello, el monto del presupuesto fue finalmente pactado en \$546.975.198.920.436.

68. *Segundo.* Durante los debates de las comisiones económicas de la Cámara de Representantes y del Senado —y para los efectos de la aprobación del proyecto en el primer debate en ambas corporaciones— el ministro de Hacienda fue claro en la necesidad de que el Congreso aprobara (en conjunto con la ley anual de presupuesto) una ley de financiamiento. Este propósito, dicho sea de paso, concuerda con lo previsto tanto en el artículo 347 de la Constitución Política como en el artículo 54 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que habilitan al Gobierno nacional a proponer una ley para obtener nuevas rentas que financien el monto de los gastos contemplados en el presupuesto.

69. *Tercero.* Según se advierte en la Gaceta del Congreso 1860 de 2025, al votar favorablemente el proyecto de ley de presupuesto, las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes aprobaron que el Presupuesto General de la Nación tendría entre sus fuentes una ley de financiamiento por \$16.286.000.000.000. A su turno, tanto el texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes¹⁹⁴ como el aprobado en la plenaria del Senado¹⁹⁵ coinciden en que el presupuesto requería, para costear el monto de sus gastos, de la aprobación de la antedicha ley.

70. Al hilo de lo anterior, hay que resaltar que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que el sistema presupuestal debe respetar varios principios, entre estos la programación integral y la coherencia macroeconómica. En igual sentido, se ha dicho que esta ley no tiene una función normativa abstracta sino un contenido concreto y que su propósito esencial es “estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal”¹⁹⁶. De esto se deduce que, por coherencia presupuestal y estabilidad macroeconómica, quien avala el monto de un gasto

¹⁹⁴ Cf. Gaceta del Congreso No. 2044 de 2025, p. 4.

¹⁹⁵ Cf. Gaceta del Congreso No. 2043 de 2025, p. 7.

¹⁹⁶ Cf. Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 2021.

está llamado a discutir sobre la aprobación efectiva de sus fuentes de financiación.

71. Por esa vía, es claro que el Gobierno nacional tenía la expectativa de que el Congreso discutiría y tramitaría la ley de financiamiento de conformidad con los gastos por él mismo aprobados para el año 2026. Esto explica por qué el antedicho proyecto de ley fue presentado el 18 de septiembre de 2025¹⁹⁷, días después de que el monto final del presupuesto se hubiese pactado. Así y todo, aunque el 25 de noviembre de 2025 se radicó la ponencia para debate en sesiones conjuntas de las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes¹⁹⁸, la propuesta fue archivada el 8 de diciembre de 2025 sin que se surtiera el primer debate. Todo lo cual frustró lo convenido desde antes del 15 de septiembre de 2025, esto es, el monto definitivo del presupuesto y sus fuentes principales de financiación.

72. De ese modo, fácticamente, la frustración de la iniciativa legislativa –que no fue siquiera discutida– tuvo impactos negativos en la financiación de los gastos previamente aprobados por el legislador. Por tal razón, no es aceptable la posición conforme a la cual la desfinanciación del presupuesto obedece exclusivamente al incremento del gasto público por parte del Gobierno. En este punto, la sentencia parece sugerir que la responsabilidad en el desfase presupuestal es únicamente imputable al Ejecutivo. Según fue expuesto, la discordancia entre los ingresos y los gastos aprobados también es imputable a los legisladores, quienes se negaron a discutir una fuente de financiación que ellos mismos aprobaron e incluyeron en el articulado del presupuesto para la vigencia 2026. Por lo tanto, no es acertado que la Corte introduzca críticas al modelo de gestión del gobierno (incremento del gasto público), pero guarde silencio sobre la incoherencia presupuestal y macroeconómica de las decisiones del legislador.

73. Finalmente, previo a profundizar en la responsabilidad política del legislador en la configuración del déficit, vale la pena señalar lo siguiente. A juzgar por el diseño constitucional en vigor, hay que reconocer que los arreglos institucionales que imperan en Colombia en materia de aprobación presupuestal no incentivan el trabajo cooperativo en este ámbito. Nótese que, si el Congreso se niega a aprobar el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo presenta, este último está avalado para expedirlo por decreto a partir de la ponencia inicialmente sometida a discusión congresual (artículo 348 de la Constitución Política). Esto, desde luego, presiona a los congresistas para discutir y aprobar el monto de gastos con el exclusivo propósito de que el presidente no dicte el presupuesto en ejercicio de sus potestades ejecutivas.

74. Con todo, la situación analizada da cuenta de que si bien el Congreso tiene incentivos institucionales para aprobar las partidas presupuestales –pues de lo contrario el presidente las dictará por decreto con base en la ponencia inicial sometida a discusión–, no las tiene para cooperar en la realización efectiva del presupuesto, en tanto y en cuanto no está obligada a aprobar las fuentes de financiación. En principio, esto da pie a un escenario de estrés institucional que obra en contra de los principios del sistema presupuestal; no obstante, tal escenario es ajeno al diseño institucional previsto en la materia. Si

¹⁹⁷ Cf. Gaceta del Congreso No. 1734 de 2025.

¹⁹⁸ Cf. Gaceta del Congreso No. 2227 de 2025.

bien es verdad que el artículo 347 de la Constitución Política obliga a que los proyectos de presupuesto y de creación de nuevas rentas e ingresos se estudien por separado, al tiempo que permite que el presupuesto sea aprobado sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, también avala a que este último trámite continúe su curso en el período legislativo siguiente¹⁹⁹, lo que demuestra la intención del Constituyente de permitir la extensión de los debates sobre los recursos adicionales en aras de la coherencia presupuestal. Coherencia que, en todo caso, el Congreso no respetó en esta oportunidad.

C. Conclusiones

75. En suma, el resolutivo segundo de la Sentencia C-075 de 2026 consolida una expansión progresiva e injustificada de las competencias de la Corte, al proyectar, desde una sentencia definitiva, efectos cautelares inter-expedientes, en contravía —una vez más— del mandato de control definitivo previsto en el artículo 241 de la Constitución y de la cosa juzgada constitucional fijada en la Sentencia C-179 de 1994. Esta construcción no solo carece de fundamento normativo suficiente, sino que introduce una nueva modalidad de competencia cautelar incompatible con el diseño constitucional de los estados de excepción.

76. A su vez, en lo que respecta al resolutivo primero, la decisión mayoritaria presenta déficits metodológicos relevantes. De manera transversal a toda la providencia, la ausencia de delimitación entre el juicio cautelar y el juicio definitivo desdibuja el carácter instrumental, excepcional y subordinado de la suspensión provisional, impide comprender el tránsito entre los distintos estándares de cognición y favorece una lectura según la cual la medida cautelar anticipa el sentido del fallo. Este déficit se agrava al tratarse del primer caso en que la Corte hizo uso de la suspensión provisional.

77. Adicionalmente, la motivación con que se despacharon dos de los presupuestos fácticos invocados por el Gobierno resulta insuficiente. En relación con la crisis del sistema de salud, la sentencia no distingue adecuadamente entre el juicio constitucional de sobreviniencia y suficiencia y la controversia técnica sobre la UPC, ni preserva la separación entre el control abstracto del decreto declaratorio y el seguimiento estructural a la Sentencia T-760 de 2008.

78. De igual forma, en el análisis de la no aprobación de la ley de financiamiento, la decisión resulta insuficiente al circunscribirse a la mera previsibilidad del trámite legislativo, sin examinar de manera integral el contexto constitucional en el que se produjo la desfinanciación del presupuesto. En particular, omite valorar que la aprobación del monto de gastos por parte del Congreso estuvo acompañada de la explícita expectativa de que se tramitarían las fuentes de financiación correspondientes, lo que compromete la confianza legítima del Gobierno en el marco de un proceso presupuestal construido sobre acuerdos interinstitucionales. Asimismo, la sentencia no incorpora una consideración diferenciada de la responsabilidad política del legislador en la ruptura de la coherencia entre ingresos y gastos previamente avalados, ni del carácter complejo y relacional del sistema presupuestal, en el que concurren decisiones coordinadas de ambas ramas del poder público.

¹⁹⁹ *Vid.* Artículo 347 de la Constitución Política.

Por lo anterior, discrepo parcialmente de la decisión adoptada.

Fecha *ut supra*,

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado