



Bogotá, D. C., 10 de febrero de 2026

Honorables Magistrados

Atención. Honorable Magistrado Ponente

CARLOS CAMARGO ASSIS

CORTE CONSTITUCIONAL

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Referencia: Expediente RE-00387

Asunto: Intervención en el proceso de revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 de 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

Honorable magistrado:

Juan Camilo Nariño Alcocer, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en representación de la Asociación Colombiana de Minería (en adelante: ACM), en mi calidad de Presidente, de acuerdo con el Certificado de Existencia y Representación anexo, estando dentro del término de fijación en lista, y con el mayor respeto por esa honorable corporación, intervengo en el proceso de la referencia en los términos del artículo 242 de la Constitución, con el propósito de solicitar a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 de 22 de diciembre de 2025 “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”.

Sustentamos esta solicitud, en primer lugar, en unas consideraciones de contexto orientadas a mostrar, por una parte, que con la expedición del Decreto Legislativo 1390 de 2025 se quebranta gravemente el diseño del Estado constitucional, democrático y social de Derecho previsto en nuestro ordenamiento superior, en la medida en que se desconocen los principios democrático y de separación de poderes, y, por otra, que la expedición del referido decreto no satisface los presupuestos que la Constitución, la ley y la jurisprudencia han previsto para el efecto.

Después de ese ejercicio de contextualización hacemos una síntesis del Decreto Legislativo 1390 de 2025 con el objeto de delinear su estructura y los elementos nucleares con los cuales el gobierno pretende brindarle sustento, para, a continuación, en un tercer apartado, presentar

unas consideraciones específicas sobre la inconstitucionalidad del decreto, en los términos que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado para el examen sobre la constitucionalidad de los decretos expedidos en el marco de los estados de excepción y, en particular, el estado de emergencia económica, social y ecológica.

1. Consideraciones de contexto

1.1. El Estado constitucional, democrático y social de Derecho

Colombia es un Estado constitucional, democrático y social de Derecho. La Constitución, a su vez, es el instrumento a través del cual se establece la estructura del Estado, con el doble propósito de permitirle el adecuado cumplimiento de los fines que se le atribuyen, al paso que se preservan las libertades ciudadanas. Para ese efecto se dispone la distribución del poder entre distintos órganos, los cuales obran separadamente en el ejercicio de las precisas competencias que se les asignan.

Del mismo modo, la Constitución establece los límites al ejercicio del poder, así como los derechos y libertades fundamentales de las personas y los instrumentos para su garantía. En esta dirección, la Corte Constitucional ha señalado que “[l]a Constitución de 1991, adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes.

El modelo por el cual optó el constituyente de 1991 mantiene el criterio conforme al cual, por virtud del principio de separación de poderes, las funciones necesarias para la realización de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. Sin embargo, la idea de la separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos. En conjunto, la estructura constitucional descrita responde al modelo de frenos y contrapesos que tiene el propósito, no solo de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines, sino, y principalmente, de garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias.”¹

Todo lo anterior implica que en Colombia se ha instaurado un modelo de *checks and balances*, que al paso que permite la actuación del Estado para el cumplimiento de los fines que le son propios, contempla los mecanismos de equilibrio y de control necesarios para preservar el modelo democrático y las libertades ciudadanas.

De esta manera, los órganos del Estado definidos en la Constitución se equilibran recíprocamente, para evitar que uno solo sea depositario de la plenitud del poder político y,

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005.

a su vez, se contemplan controles recíprocos, de tal manera que unos órganos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, puedan obrar como mecanismos de contención de otros y que, en tal virtud, la acción del Estado sea el producto de una compleja interacción entre distintos actores, tanto públicos como privados, sin que quepa la pretensión de imponer visiones unilaterales, desligadas del modelo constitucional de articulación de intereses y de competencias.

En esa dirección, en el artículo 113 de la Constitución se dispone que los órganos que conforman las ramas del poder público, así como los demás contemplados en la Constitución, son autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado y que, a ese efecto, todos tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. **Quiere ello decir que, de acuerdo con el diseño constitucional, hay supuestos en los que los órganos del poder carecen de la aptitud de obrar aisladamente, sino que requieren la colaboración y la complementación de otros poderes,** efecto para el cual es necesario adelantar procesos de concertación, de identificación de intereses y de objetivos, así como de escenarios posibles para su realización.

La H. Corte Constitucional ha señalado que el anterior diseño se desprende, tanto de “... un mandato de colaboración armónica que comprende no solo a los órganos que conforman las ramas ejecutiva, legislativa y judicial sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado, con lo que se asegura la especialización funcional y sin que ello signifique desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro ...”², como “... un mandato de ejercicio de controles recíprocos.”³ Para la Corte “[l]a articulación de la separación funcional y la colaboración armónica no puede implicar (i) la imposición de pautas rígidas que eliminen las formas de interacción entre órganos, (ii) la autorización para que un órgano asuma las funciones que a otro le corresponden o (iii) la disolución de las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución.”⁴ (Énfasis propio)

Así, particularmente en el ámbito de las funciones de gobierno, en la promoción de los distintos proyectos políticos, es posible encontrar puntos de encuentro entre las distintas fuerzas relevantes, que permitan llevarlos hacia adelante, pero también cabe la existencia de desacuerdos y escenarios en los cuales esa confluencia de voluntades entre los poderes no es posible. Cuando ocurra esta última hipótesis, no cabe, o al menos en un Estado Social de Derecho, la imposición unilateral de aquellas iniciativas en torno a las cuales no ha sido posible la concurrencia de las instancias que son requeridas por el ordenamiento constitucional.

Tal es el caso, por ejemplo, y específicamente, de la necesaria concurrencia que debe existir

² Corte Constitucional, Sentencia C-247 de 2013.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

entre el gobierno y el legislador para la aprobación de las iniciativas legislativas del primero. Por lo tanto, el desacuerdo entre ambos poderes en la emisión de nuevos impuestos no es más que la expresión de los distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes, que es el fundamento del Estado creado por el constituyente y no una causal de un estado de excepción.

1.2. Los estados de excepción

Desde los orígenes del constitucionalismo en los siglos XVIII y XIX, la Constitución democrática cumple una doble función estructural: por un lado, organiza y distribuye el poder público, definiendo competencias, procedimientos y controles; por el otro, establece un marco de garantías destinado a asegurar que la vida social transcurra bajo condiciones de normalidad jurídica, previsibilidad institucional y protección efectiva de los derechos. Así, la Constitución puede concebirse como la expresión de un consenso social orientado a evitar la arbitrariedad, contener la concentración del poder y permitir que la vida social pueda transcurrir bajo reglas estables y conocidas.

Es claro, sin embargo, que hay circunstancias en que la normalidad se rompe debido a acontecimientos que desbordan el marco de lo ordinario y frente a los cuales el diseño constitucional, previsto para tiempos de normalidad, se ve desbordado. Paradójicamente ante estas circunstancias es dable suspender ciertos apartes de la Constitución, con medidas que alteren las competencias ordinarias, revistan de nuevos poderes a ciertas autoridades y permitan la limitación de ciertos derechos, con el **único y exclusivo** propósito de restablecer la normalidad y con ella, la vigencia plena de la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “[l]os estados de excepción se convierten así, en la respuesta jurídica que se brinda a la sociedad ante situaciones extraordinarias que amenazan el orden institucional, frente a las cuales se debe contar con instrumentos igualmente excepcionales tendientes al restablecimiento de la normalidad, que deben conciliar la necesaria eficacia de la respuesta a las causas de perturbación con la preservación de los principios esenciales del Estado social de Derecho, cuya primacía es la que se pretende proteger.”⁵

Entendemos que en las etapas tempranas del constitucionalismo esos fenómenos tenían que ver, fundamentalmente, con problemas de orden público político y, para enfrentarlos, con frecuencia de facto, se acudía a la figura de la Ley Marcial, por virtud de la cual la autoridad militar asumía funciones civiles y judiciales en situaciones de grave perturbación del orden público, guerra, rebelión o insurrección. La respuesta institucional a esas situaciones excepcionales paulatinamente fue evolucionando en dos direcciones. Por un lado, para regular, tanto las condiciones en las que es posible acudir a los instrumentos de excepción, como las limitaciones a las que, aún en esas circunstancias, están sujetos los poderes públicos. Por otro lado, el Estado avanzó también en la caracterización de los distintos tipos de fenómenos extraordinarios que pueden requerir el empleo de instrumentos de excepción, con

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2020.

el consiguiente diseño de mecanismos de control específicos para cada caso.

Pues bien, en este apartado se pretende enfatizar que los estados de excepción, pese a que en la actualidad están dotados de una estricta regulación y sometidos a controles judiciales y políticos, no dejan de tener la connotación de ser una suspensión del régimen constitucional ordinario, con un traslado de competencias y la limitación de ciertos derechos y que, por consiguiente, únicamente pueden emplearse cuando quiera que **efectivamente se compruebe** que estamos ante una verdadera ruptura de la normalidad constitucional, esto es, cuando acontecimientos sobrevinientes amenacen de manera grave la paz, el orden público o el orden social y económico **y no sean susceptibles de ser conjurados mediante el empleo de los mecanismos ordinarios del Estado**. A este respecto la Corte Constitucional ha señalado que “... la Carta Política de 1991 estableció un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho, aún en periodos de anormalidad, en guarda del principio democrático, de la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales”.⁶

El diseño y regulación constitucional de estos mecanismos excepcionales, entonces, en buena medida se orienta a evitar que se conviertan en instrumentos para concentrar las competencias de los poderes públicos, o para dirimir diferencias entre los órganos superiores del Estado mediante el recurso de permitir que, al margen de la separación de poderes, se imponga la voluntad de uno, con desconocimiento de las decisiones que hayan sido adoptadas por otros.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-122 de 1997 la Corte puso de presente que si bien el estado de emergencia puede “... autorizar al ejecutivo a regular materias íntimamente ligadas a la representación política y a la deliberación democrática, como son las relativas al presupuesto y a la imposición de tributos...” no es menos cierto que “[s]e comprende que sólo ante hechos sobrevinientes de carácter extraordinario cuyos efectos perturbadores o amenazantes del orden económico, social o ecológico, sean graves e inminentes, y que no puedan enfrentarse mediante los poderes ordinarios del Estado, se pueda acudir al método excepcional de gobierno monocrático de la economía que se conoce con el nombre de estado de emergencia.”

A su vez, en la Sentencia C-252 de 2010 la Corte expresó que “... los estados de excepción no excepcionan la Constitución y no son, ni pueden ser un Estado de facto. Si bien la Carta Política le confiere al Presidente de la República poderes extraordinarios, éstos no revisten un grado absoluto, al encontrarse limitados por diversos tipos de controles que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios fundamentales que soportan el Estado de derecho”. Agregó la Corte que “[e]l cumplimiento efectivo de la Constitución y la Ley Estatutaria y la vigencia de tratados internacionales, depende de la existencia de los controles, tanto jurídicos como políticos, sobre el decreto declaratorio de los estados de excepción y sobre los decretos que se dicten en desarrollo del mismo.” Y en la Sentencia C-135 de 2009

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2011.

puso de presente que **“[l]a doctrina ha señalado que este sistema mixto de control, reconoce que el acto mediante el cual se declara un estado de excepción si bien es un acto político, sujeto a consideraciones de necesidad, oportunidad y conveniencia, también es un acto jurídico atado a reglas y requisitos formales y materiales dirigidas a garantizar su legitimidad y a evitar su uso arbitrario.”** (Énfasis propio)

2. El Decreto Legislativo 1390 de 2025

2.1. Antecedentes

En octubre de 2025 el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2026. En dicho presupuesto se fijaron los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026, en la suma por \$546,9 billones. En la discriminación de los ingresos que se hace en el artículo 1º de la ley se contemplan ingresos corrientes por \$501 billones, e ingresos de establecimientos públicos por \$29,6 billones, para un total de ingresos sin ley de financiamiento de \$530.689.198.920.436. A ello se agrega un cálculo de ingresos por ley de financiamiento por \$16,3 billones, para un total de ingresos con ley de financiamiento de \$546.975.198.920.436.

El 1 de septiembre de 2025 el gobierno radicó el Proyecto de Ley de Financiamiento del PGN 2026, proponiendo medidas tributarias, presupuestales y de financiamiento. El 9 de diciembre de 2025, el Congreso archivó el proyecto de ley de financiamiento, dado que al ser sometida a consideración la ponencia positiva, en la Comisión Cuarta del Senado de la República, obtuvo 4 votos a favor y 9 votos en contra.

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno expidió el Decreto Legislativo 1390 de 2025 mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional.

Entre los argumentos para esa declaratoria el gobierno señala que “la no aprobación del Proyecto de Ley de Financiamiento compromete la sostenibilidad fiscal, aumenta el déficit fiscal e incrementa las necesidades de endeudamiento, que si se realiza a través de deuda interna puede presionar al alza la tasa de interés real, elevando el costo del capital para el sector privado y generando un efecto de desplazamiento sobre la inversión privada (efecto crowding out). El efecto sobre la inversión privada deteriora la sostenibilidad fiscal si la tasa de interés real supera de manera persistente la tasa de crecimiento del producto.”

2.2. Justificación del gobierno

Para justificar la declaratoria del estado de emergencia el gobierno enuncia las siguientes ocho causas: 1) Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud; 2) Garantía de seguridad ciudadana por recientes

alteraciones de orden público y, protección por agravamiento del riesgo por atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones; 3) No aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales 2025 (12 billones) y 2026 (16.3 billones); 4) Desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decreto 1372 de 2024 de Emergencia de Desastre Nacional por cambio climático y sus efectos); 5) Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago; 6) Obligaciones atrasadas de origen legal (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.; 8) Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación”.

Específicamente, al desarrollar el presupuesto de suficiencia⁷, el gobierno expresa:

“Que, pese a la implementación de estas medidas, las presiones en las finanzas de la nación son persistentes. Situación que el Gobierno nacional ha buscado conjurar con medidas que permitan el incremento de los ingresos corrientes de la nación y la reducción del gasto a través de iniciativas legislativas y administrativas.

“Que el proyecto de ley de financiamiento también permitía: (i) reducir gastos tributarios (IVA); (ii) establecer un impuesto al patrimonio de personas naturales más progresivo; (iii) incrementar el impuesto de renta al sector financiero; (iv) contribuir con la prevención en salud pública con impuestos saludables al consumo a las bebidas alcohólicas y vapeadores y los juegos de azar en línea y; (v) combatir la evasión y elusión fiscal con el fortalecimiento institucional para de reformas normativas, operativas y tecnológicas.”

“No obstante, el Congreso ha negado las soluciones de mayores ingresos tributarios propuestas por el Gobierno, lo que ha agravado y acelerado de manera imprevisible e irresistible la crisis fiscal y conducido a buscar el uso de medidas excepcionales, como la declaratoria del Estado de Emergencia.”

2.3. Contenido

A partir de las anteriores consideraciones, el gobierno adoptó las siguientes determinaciones:

ARTÍCULO 1º Declárese el Estado de Emergencia Económica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

⁷ Pp. 14 y ss. Del Decreto 1390 de 2025.

ARTÍCULO 2º El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, el artículo 1 º del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3º El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas que sean necesarias y estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, incluyendo las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4o. Convocar 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.

ARTÍCULO 8º El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2.4. Alcance previsto para las medidas de emergencia

Como se puede advertir a partir de los resolutivos del decreto, y se confirma con la expedición del Decreto legislativo 1474 de 2025, las medidas que se anuncian se orientan, en esencia, a expedir, en el marco de la emergencia económica, las mismas normas que el Congreso había rechazado al archivar el proyecto de ley de financiamiento.

3. Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 de 2025

3.1. El Decreto Legislativo 1390 de 2025 no encaja en el concepto de estados de excepción, y con ello, contraviene distintos principios y mandatos constitucionales.

Como se ha visto, en los considerandos del Decreto Legislativo 1390 de 2025, de manera expresa el gobierno manifiesta que “... la no aprobación del Proyecto de Ley de Financiamiento compromete la sostenibilidad fiscal, aumenta el déficit fiscal e incrementa las necesidades de endeudamiento ...” razón por la cual, para enfrentar un complejo panorama fiscal, estima necesario decretar el estado de emergencia, para expedir por esa vía las medidas, principalmente de carácter tributario, que se habían propuesto ante el Congreso pero que no fueron aprobadas en el debate democrático.

Como se examinará con algún detalle más adelante, para proceder con la declaratoria de la emergencia el gobierno invoca una serie de causales que, en general, tienen carácter estructural, lo cual significa que, para atender asuntos que, pese a su gravedad, hacen parte

del giro ordinario de la actividad del Estado y deben enfrentarse con los instrumentos propios de la normalidad constitucional, el gobierno, acude a los mecanismos de excepción, con lo cual busca sobreponerse a la decisión adoptada por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales.

A este respecto cabe anotar lo siguiente:

- 3.1.1. En primer lugar, la decisión de no aprobar el proyecto de ley de financiamiento presentado por el gobierno fue adoptada por el Congreso de la República, sin que quepa tratar de disminuir su valor, como se hace en la motivación del decreto, señalando que se trató de una decisión de la Comisión Cuarta del Senado, o que la misma fue adoptada “por nueve senadores de la Comisión Cuarta”⁸. Ello sería tanto como pretender que, ante una decisión dividida, 5 a 4, de la Corte Constitucional, se está, no ante una sentencia de la Corte, sino ante la decisión de cinco de sus magistrados.
- 3.1.2. En segundo lugar, esa decisión del Congreso de la República fue adoptada en el ámbito de sus competencias constitucionales.

En general, lo propio del escenario representativo y deliberativo del Congreso de la República, es que los proyectos que allí se presentan puedan ser, o aprobados, o modificados, o negados. En contraste con este presupuesto, el gobierno señala que la decisión de “nueve senadores de la Comisión Cuarta” se produjo “a pesar de que las plenarias de Cámara y Senado del Congreso de la República habían aprobado el monto del presupuesto 2026, incorporando los ingresos provenientes del referido proyecto de ley de financiamiento”, o que esa aprobación se habría producido “... contraviniendo la aprobación de la Ley de Presupuesto realizada por las mayorías de las plenarias del Senado y Cámara de Representantes”.

Sobre el particular cabe señalar que el hecho de que en la ley de presupuesto se haya aprobado un monto global que incluye recursos supeditados a la posterior aprobación de una ley de financiamiento, no implica que el Congreso deba forzosamente aprobar el proyecto de ley de financiamiento que le sea presentado por el gobierno.

Efectivamente el artículo 347 de la Constitución establece que “si los ingresos autorizados en la ley de apropiaciones 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.” Se agrega en esa disposición que “el presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite

⁸ Decreto 1390 de 2025, p. 15.

podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.” En desarrollo de esa previsión constitucional en el artículo 55 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto Ley 111 de 1996) se establece que “Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso (L. 179/94, art. 30).”

Es claro, entonces, que de acuerdo con el artículo 55 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el gobierno debe suspender las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso. Una vez producida esa decisión y si como consecuencia de ella se aprueban los recursos adicionales, el gobierno podrá reactivar las apropiaciones que se encuentren suspendidas. Si, por el contrario, la decisión del Congreso es negativa, las referidas apropiaciones no podrán ejecutarse.

Pretender que la aprobación de una ley de presupuesto que incorpore la previsión de recursos supeditados a la expedición de una ley de financiamiento hace imperativo para el Congreso la aprobación de la referida ley, desnaturaliza el carácter representativo y deliberativo del proceso legislativo y no tiene correspondencia con la circunstancia de que la misma Constitución haya previsto el escenario de un presupuesto con apropiaciones que requieren de la aprobación de una ley adicional. Para la aproximación planteada por el gobierno, la Constitución habría prescindido de la exigencia de una ley adicional disponiendo que la aprobación del presupuesto con exceso sobre los ingresos legalmente autorizados comportaría la aprobación automática del proyecto complementario. Pero no fue esa la opción acogida por el constituyente, que por el contrario estableció la necesidad de una ley separada en la que se disponga la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados en el presupuesto.

- 3.1.3. En ese contexto, la negativa del Congreso de la República en aprobar la ley de financiamiento no puede tenerse como un hecho sobreviniente e imprevisible que pueda servir para justificar la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica.

Por el contrario, se trata del ejercicio de una competencia del Congreso, que en el giro ordinario de la actividad del Estado puede aprobar una propuesta del ejecutivo, o abstenerse de hacerlo.

A la luz de las anteriores consideraciones cabe señalar que no se puede normalizar un escenario conforme al cual el gobierno, aun en contravía de expresiones tanto técnicas como

políticas, impulse una serie de propuestas que no solamente no contribuyen a mitigar y corregir las condiciones que han dado lugar a un déficit estructural, sino que, por el contrario, profundicen en esas causas y hagan más gravoso sus efectos. Así, la situación se torna aún más compleja cuando se advierte que con el recurso de los mecanismos de excepción, incluso acorde con su naturaleza, en lugar de aportar elementos que permitan corregir en sus causas los problemas que se han detectado, se orientan a permitir que el gobierno persevere en su pretensión de impulsar un modelo que las mantiene y las hace más gravosas.

De este modo, el Decreto Legislativo 1390 de 2025, no solamente contraviene las disposiciones legales y estatutarias que regulan el estado de emergencia económica social y ecológica, sino que, además, al hacerlo desconoce los principios democrático y de separación de poderes, en cuanto que emplea los instrumentos de excepción para dejar sin efecto una decisión del Congreso de la República y asumir competencias que van en detrimento del principio de legalidad tributaria que se traduce en que no “hay tributación sin representación adecuada”. Si bien la Constitución permite que en el estado de emergencia económica, social y ecológica el gobierno expida decretos en materias que tengan relación directa con la emergencia y establezcan, en forma transitoria, nuevos tributos o modifiquen los existentes, ello debe ocurrir con estricta sujeción a los requisitos que la Constitución ha establecido para el efecto y que, como se verá, no se satisfacen en este caso.

En particular, no se advierte el carácter sobreviniente de las causas que en criterio del gobierno justificaban la declaratoria del estado de emergencia, dado que, como se expone, se está ante problemas de naturaleza estructural y, por la misma razón, las medidas que se proponen no se orientan a conjurar la crisis, sino, tan solo, a paliar sus efectos, con un riesgoso desplazamiento hacia el futuro de las consecuencias del persistente agravamiento de la situación de las finanzas públicas, sin que se adopten medidas adecuadas para enfrentarlas.

Esta situación puede apreciarse claramente cuando se examina cada uno de los hechos que se invocan como justificativos de la emergencia. Así, de la mano de los expertos que fueron convocados por la Corte, se advierte que cada uno de esos hechos responde a situaciones de vieja data, a las que se suman ciertas dificultades financieras que se han visto exacerbadas por virtud de acciones u omisiones del propio gobierno, aspecto al que se hace alusión en el siguiente aparte. A este respecto, como parte de esta intervención, se adjunta el concepto preparado por el experto Luis Fernando Mejía, sobre el cual apoyamos varias de nuestras afirmaciones, y que con el mayor respeto ponemos a disposición de la Honorable Corte.

3.2. Presupuestos para la declaratoria de un estado de emergencia

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, del régimen constitucional de los estados de excepción se desprenden tres presupuestos para la declaratoria del estado de emergencia, el fáctico, el valorativo y el de suficiencia.

3.2.1. Análisis del presupuesto fáctico en el Decreto Legislativo 1390 de 2025

Tal como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020, el juicio sobre el carácter sobreviniente de los hechos que soportan la declaratoria de emergencia requiere que se acredite que sean extraordinarios y no se confundan con situaciones crónicas, sistémicas estructurales o previsibles. En el presente caso, el propio contenido del decreto evidencia que no se está frente a una perturbación repentina del orden económico, sino ante la acumulación progresiva de tensiones fiscales y presupuestales que se han venido manifestando durante varios años. Esta circunstancia desvirtúa el carácter excepcional de la declaratoria y revela una utilización del estado de emergencia como mecanismo para atender problemas que debieron ser abordados dentro de la normalidad institucional.

3.2.1.1. Entre las causas que invoca el Decreto Legislativo 1390 para declarar la emergencia figura la necesidad de cumplir los autos de la Corte Constitucional relacionados con la UPC de salud.

Llama la atención que, al concretar esta causal, el gobierno limita su alcance a la necesidad de allegar recursos para 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, efecto para el cual el ministro de Salud y Protección Social expidió la Resolución 2605 del 15 de diciembre de 2025. Aunque se expresa que lo anterior ocurrió en cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte desde la Sentencia T-760 de 2008 y en subsiguientes autos de seguimiento, se omite señalar que esas órdenes han tenido un desarrollo progresivo en el tiempo, y en especial, que en los autos más recientes la Corte ha centrado su atención, no en la necesaria equiparación de regímenes, sino en la necesidad de asegurar la suficiencia de la UPC para todo el sistema, aspecto en relación con el cual se han emitido diversas órdenes desde 2023, y que ha dado lugar a un incidente de desacato que cursa contra el Ministro de Salud.

Cabe observar, entonces, que no se está ante un hecho sobreviniente, como quiera que se refiere a un proceso complejo y gradual, que se dispuso desde el 2008. En consonancia con las labores de seguimiento de la Corte en materia del sistema de seguridad social en salud, desde el principio del gobierno, distintos sectores han venido advirtiendo que la destinación de recursos para cubrir la UPC ha sido insuficiente. De este modo, de las decisiones de la Corte Constitucional se desprende que, pese a la existencia de órdenes categóricas, el gobierno ha mantenido su reticencia a suplir los recursos que requiere el sistema. Y solo en diciembre de 2025 se expidió una resolución con la que, se afirma, se pretende, justo en ese momento, y en presencia de lo que el gobierno estima como una grave crisis fiscal, poner en marcha, con carácter de urgencia, un proceso de ajuste que la Corte Constitucional había dispuesto desde 2008.

Es de conocimiento público que la atención de los requerimientos del sistema de seguridad social en salud no es un hecho súbito, sino, un problema de vieja data que habría hecho necesario el impulso de una política integral. De algún modo el gobierno condicionó el

soporte financiero del sistema a que se aprobara el cambio de modelo propuesto. Diversos sectores representados en el congreso, asociaciones de pacientes y de profesionales de la salud y voces de la academia han expresado que no se trata de negar las posibilidades de cambios en el modelo, pero que no es menos cierto que ellos deben ser un producto de un esfuerzo de concertación y que, en todo caso, el impulso de una transformación del modelo no puede provenir de una persistente mora en la atención a los referidos problemas estructurales.

De este modo, el problema relacionado con la determinación de la UPC y el cumplimiento del Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, en nuestra consideración, no constituye un hecho sobreviniente ni imprevisto, sino que proviene de un proceso iniciado desde 2008 y cuyas complicaciones actuales son, en buena medida, atribuibles al agravamiento de una crisis estructural como consecuencia de un incumplimiento sistemático de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional.

3.2.1.2. La causal No. 3, alude a la 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).

Las observaciones a esta tercera causal en buena medida fueron cubiertas con lo expuesto en relación con las competencias constitucionales del Congreso de la República. En este apartado cabría agregar que desde el principio de este gobierno se ha presentado un incremento significativo y sostenido del gasto público primario. En consonancia con esa línea de acción el gobierno propuso al Congreso de la República, para las vigencias de 2025 y 2026, presupuestos con niveles de gasto cuya cobertura hacia necesaria la aprobación de sendas leyes de financiamiento.

En el año 2024 no fue posible que el Congreso, en buena medida por los desacuerdos sobre la cuantía de los gastos propuestos, se pronunciara oportunamente sobre el proyecto de ley de presupuesto, razón por la cual el presupuesto general de la Nación fue expedido por decreto. La ulterior negativa del Congreso a aprobar la ley de financiamiento presentada por el gobierno implicó la necesidad de prescindir de las apropiaciones que carecían de recursos. Para el año 2026 nuevamente se presentó por el gobierno un proyecto de presupuesto cuya financiación requería la creación de nuevas rentas. En esta ocasión el proyecto fue aprobado por el Congreso, corporación que, sin embargo, luego no acogió el proyecto de ley de financiamiento presentado por el gobierno.

La no aprobación de la ley de financiamiento, entonces, no constituye un hecho sobreviniente e imprevisto, tanto así que ya había ocurrido en el año 2024, sino que corresponde al normal ejercicio de las competencias del Congreso de la República, que puede, válidamente, considerar que no es viable financiar con nuevas cargas tributarias el exceso de gasto sobre los recursos disponibles. Se trata de una expresión del modelo de frenos y contrapesos y, como se ha dicho, su desconocimiento comportaría una grave afectación de los principios

democrático y de separación de poderes.

3.2.1.3. Los hechos enumerados como 2 (garantía de seguridad ciudadana), 4 (Desastres naturales causados por la actual ola invernal), 5 (Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago) y 6 (Obligaciones atrasadas de origen legal), pueden abordarse de manera conjunta, porque comparten características desde la perspectiva del presupuesto que se analiza.

Todos estos hechos comparten la característica de aludir a circunstancias estructurales en las que no es posible advertir la presencia de elementos sobrevinientes e imprevisibles.

Así, si bien cabe admitir la intensificación de graves hechos de orden público y la necesidad de atender los riesgos de seguridad de los candidatos para las próximas elecciones, no es menos cierto que se trata de situaciones que se ha agravado durante este periodo de gobierno y que, en todo caso, no tienen carácter sobreviniente, sino que, desafortunadamente, se trata de fenómenos estructurales, con una prolongada presencia en la realidad nacional, sin que, al margen de que hace un año, en relación con aspectos puntuales, se declaró un estado de conmoción anterior, se advierta ahora una circunstancia repentina de agravamiento de condiciones que no pueda ser enfrentada con las herramientas y con los recursos con los que de ordinario cuenta el Estado para estos efectos. El Decreto 1390 se limita a enunciar esta causal, pero no muestra de qué manera ella corresponde a un hecho súbito, imprevisible y que supera la capacidad ordinaria de reacción del Estado.

En cuanto hace a los desastres naturales causados por la ola invernal, el gobierno no hace una identificación precisa de los fenómenos a los que alude, ni a la cuantificación de sus efectos. Lo propio ocurre con las deudas atrasadas, las obligaciones contractuales pendientes y las sentencias, en la medida en que tampoco constituyen hechos sobrevinientes ni imprevisibles, y cuya cobertura debía obedecer a una adecuada planeación fiscal. Igual consideración cabe hacer en relación con las 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. Si se trata de obligaciones adquiridas antes del actual gobierno, es claro que no se está ante hechos sobrevinientes e imprevisibles.

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

Expresa el gobierno que la agudización de la crisis fiscal proviene también de limitaciones en materia de endeudamiento, derivadas de la regla fiscal y de la exigencia de cláusulas contractuales restrictivas, adicionales, con respecto al endeudamiento, derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU. contra el gobierno de Colombia.

Nuevamente, en este caso no se está ante un hecho sobreviniente sino ante la existencia de un marco regulatorio que efectivamente establece restricciones, las cuales se orientan,

precisamente, a exigir que para evitar progresivos deterioros de la sostenibilidad fiscal, los gobiernos adopten de manera oportuna por decisiones de priorización del gasto, revisión de programas y ajustes estructurales, sin que en ausencia de esas medidas o ante la insuficiencia de las adoptadas, resulte admisible que se argumente que de la regla fiscal se desprende un agravamiento inusitado de la situación de las finanzas públicas.

Tal como se pone de presente en el análisis técnico del experto Luis Fernando Mejía, el cual adjuntamos a esta intervención, “la regla fiscal es un marco institucional autoimpuesto, diseñado precisamente para disciplinar la política fiscal y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a lo largo del tiempo. Sus parámetros, metas y mecanismos de corrección son conocidos *ex ante* por las autoridades y forman parte integral del proceso de planeación fiscal. En este sentido, las restricciones derivadas de la regla fiscal no constituyen un choque externo ni inesperado, sino una consecuencia previsible del deterioro fiscal acumulado.”⁹

Se añade en el referido concepto que el limitado espacio de endeudamiento que enfrenta el Estado colombiano es el resultado de decisiones pasadas de política fiscal, particularmente del aumento significativo del endeudamiento durante la pandemia y de la persistencia de déficits fiscales elevados en los años posteriores, asunto que, explica “... ha sido ampliamente documentado por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal y entidades técnicas independientes, incluyendo Fedesarrollo, que han advertido sobre la necesidad de un ajuste fiscal creíble y sostenible.”¹⁰

Se concluye en ese estudio, contrario a lo que señala el Decreto Legislativo objeto de revisión, que “... la restricción derivada del endeudamiento y de la regla fiscal no puede ser interpretada como un hecho sobreviniente. Se trata de una condición estructural del marco fiscal colombiano, conocida y anticipada, que exige ajustes de política dentro del marco ordinario y no habilita, desde el punto de vista económico, la declaratoria de un estado de emergencia.” Mas aún cuando la cláusula de escape de la Regla Fiscal fue activada por el mismo Gobierno.

En efecto, el ordenamiento fiscal colombiano dispone de múltiples mecanismos ordinarios para enfrentar la situación descrita en el Decreto 1390. Entre ellos se encuentran los ajustes del gasto mediante facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la mejora en la eficiencia y ejecución presupuestal, el uso de la cláusula de escape de la Regla Fiscal, ya activada en junio de 2025, y el fortalecimiento de la gestión de recaudo y reducción de la evasión.

Por otra parte, en los considerandos del Decreto Legislativo 1390 no se explica qué medidas o qué circunstancias en concreto, en relación con las medidas unilaterales del gobierno de los Estados Unidos, se convierten en un obstáculo insalvable para enfrentar una situación de crisis fiscal de la magnitud de la que motiva la declaratoria del estado de emergencia.

⁹ Análisis técnico económico sobre el Decreto Legislativo 1390 de 2026, preparado para la Asociación Colombiana de Minería, Luis Fernando Mejía, 10 de febrero de 2026, p. 14.

¹⁰ Ibid.

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

Se expresa en la motivación del Decreto Legislativo 1390 que la no aprobación del Proyecto de Ley de Financiamiento compromete la sostenibilidad fiscal, aumenta el déficit fiscal e incrementa las necesidades de endeudamiento.

En relación con estas restricciones se tiene que no se está en realidad ante el enunciado de un hecho nuevo, sino ante la reiteración del que ya se había planteado respecto de la no aprobación de la ley de financiamiento. Con todo, cabe señalar, tal como se expresa en el concepto del experto Luis Fernando Mejía, que los problemas de liquidez del Tesoro no surgen de manera autónoma ni repentina, sino que reflejan la interacción de factores estructurales previamente descritos: déficits fiscales persistentes, rigideces presupuestales y crecimiento inercial del gasto. En este sentido, las restricciones de caja son una manifestación operativa de desequilibrios acumulados, no un hecho exógeno sobreviniente. En criterio del referido experto, “[l]a gestión de caja es, por definición, una función ordinaria de la política fiscal y financiera del Estado. El ordenamiento colombiano cuenta con instrumentos regulares para manejar tensiones de liquidez, incluyendo la programación de pagos, el uso de créditos de tesorería y la administración activa de la deuda de corto plazo.

La existencia de estos mecanismos implica que las tensiones de caja, aun cuando generan dificultades operativas, no constituyen *per se* una emergencia económica, salvo que se demuestre una ruptura abrupta y no anticipada del flujo de recursos, lo cual no se acredita en el decreto.” Y añade que “... el Decreto no presenta evidencia de un evento puntual que haya generado una interrupción súbita de la liquidez en diciembre de 2025. Por el contrario, las restricciones de caja descritas son consistentes con una trayectoria fiscal previamente conocida y advertida por analistas y entidades técnicas. Desde el análisis económico, la falta de liquidez refleja problemas de planeación y de consistencia fiscal intertemporal, no la ocurrencia de un choque extraordinario.”

3.2.2. Análisis del presupuesto valorativo en el Decreto Legislativo 1390 de 2025

De acuerdo con la jurisprudencia, “... en el presupuesto valorativo se evalúa la calificación del Presidente de la República sobre la intensidad de la perturbación o de la amenaza al orden económico, social y ecológico, o de la calamidad pública”,¹¹ que se produce como consecuencia de los hechos en los que se fundamenta la declaratoria de la emergencia.

La ausencia de acontecimientos que puedan calificarse como sobrevinientes e imprevisibles, o de un agravamiento de problemas estructurales, igualmente repentino y no anticipable, haría en principio innecesario abundar en consideraciones sobre la gravedad de los supuestos en los que se basa la declaratoria del estado de emergencia. Sin embargo, en el Decreto

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023

Legislativo 1390 de 2025, al exponer la postura del gobierno en esta materia, se señala que, a los hechos que se consideran sobrevinientes como causas de la emergencia, se suman otros como una “crisis sistémica mundial pospandémica”, un “crecimiento inercial y sostenido del gasto”, o unos “ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción [que el gasto]”, lo que, en conjunto conduce a que la nación enfrente “una coyuntura fiscal excepcional, que afecta el funcionamiento de la estructura esencial del Estado y el cumplimiento de sus fines esenciales respecto de la garantía de los derechos fundamentales de manera directa e inmediata.” Agrega el gobierno que “la 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.”

Para hacer un examen de estas consideraciones es preciso señalar que, nuevamente, no se está ante hechos sobrevinientes e imprevistos, sino de fenómenos que datan de varios años y frente a los cuales ha sido posible reaccionar con los instrumentos ordinarios con los que cuenta el Estado. En particular, si bien es cierto que el presupuesto aprobado incorporaba supuestos de financiación que no se materializaron, como se ha mostrado, ello no puede calificarse como algo sobreviniente ni imprevisible, como tampoco tienen ese carácter el déficit fiscal estructural o la rigidez del gasto.

A este respecto, en un contexto similar al que ahora es objeto de consideración, la Corte Constitucional señaló que “[l]os estados de excepción constituyen, como ya lo expresó la Corte, el ‘último recurso’ al cual se puede acudir con miras a conjurar una situación de crisis, justamente porque este representa un instrumento que reduce el ámbito de la democracia y las libertades y, además, porque los órganos del Estado y las autoridades competentes tienen el deber primario de gobernar dentro de la normalidad y con las herramientas a su disposición, que no son pocas y cuya utilización diligente y eficiente puede tener la virtualidad de enfrentar eventos críticos y agudos ya sea en un sentido preventivo o correctivo.

El pensamiento que inspiró al constituyente en esta materia fue el de limitar los estados de excepción a las situaciones extremas, que no pudieren ser resueltas satisfactoriamente a través de los medios ordinarios.”¹² Con todo, en esa misma sentencia la Corte puntualizó que “[l]a agudización de problemas estructurales, así éstos obedezcan a una intrincada patología y deban resolverse por los medios ordinarios de la democracia, pueden no obstante manifestarse como perturbadoras del orden económico y social.” En una hipótesis tal, en criterio de la Corte, se impone “establecer si dentro de la normalidad, existe un marco de competencias y de poderes ordinarios suficientes con vistas a prevenir o corregir las distorsiones, daños y efectos negativos que provengan de hechos extraordinarios.”

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 1997

En ese contexto cabría plantear la pregunta de si del conjunto de hechos presentados por el gobierno se desprende una grave perturbación del orden económico y social, que, por su intensidad y su carácter repentino, no pueda ser atendida con los instrumentos ordinarios con los que cuenta el Estado. La respuesta a ese interrogante es negativa, a partir de dos consideraciones: (i) En ninguno de los asuntos planteados por el gobierno se hace evidente la presencia de un agravamiento inusitado de una situación que, como se ha visto, tiene carácter estructural; (ii) El impacto fiscal que tiene el conjunto de hechos enunciados no permite hablar de un agravamiento de la crisis fiscal al punto de admitir la existencia de una grave perturbación del orden económico y social, al punto que el faltante estimado, del orden de 16,3 billones de pesos, equivale a menos del 3% del Presupuesto General de la Nación de 2026, una magnitud que, desde una perspectiva fiscal, es manejable mediante ajustes ordinarios de gasto o priorización presupuestal.

Sobre este aspecto el experto Luis Fernando Mejía hace notar que la referida magnitud del faltante, desde una perspectiva macroeconómica, dificulta sustentar la existencia de una perturbación grave e inminente del orden económico. Añade que “[l]a experiencia reciente demuestra, además, que el Gobierno ha sido capaz de realizar ajustes fiscales de mayor magnitud mediante instrumentos ordinarios. En 2024, por ejemplo, se implementaron ajustes del orden de 28 billones de pesos sin recurrir a facultades excepcionales...”¹³

Por otra parte, es preciso resaltar que, en esta oportunidad, de la misma manera como se puso de presente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-122 de 1997 al analizar lo supuestos que en aquel entonces dieron lugar a la declaratoria de un estado de emergencia, el examen de las causas de fondo que, de conformidad con lo expresado por el Gobierno, determinan el problema fiscal, permite establecer que el mismo no puede ser conjurado a través de un estado de excepción. Esto es, la totalidad de los supuestos esgrimidos por el gobierno como justificatorios de la declaratoria de la emergencia tienen carácter estructural y requieren, por consiguiente, medidas de esa misma naturaleza, las cuales no son susceptibles de adoptarse por vía de un estado de excepción. De este modo, el estado de emergencia no resulta apto para dar respuesta a los problemas planteados y se orientaría únicamente a solventar transitoriamente los efectos de la crisis, asunto que, se acaba de señalar y como se ha puesto de presente en los conceptos que numerosos expertos han rendido a la Corte, puede atenderse mediante el recurso a los medios ordinarios con los que cuenta el Estado.

3.2.3. Análisis del presupuesto de suficiencia en el Decreto Legislativo 1390 de 2025

Tal como se señaló en la Sentencia C-383 de 2023, en el presupuesto de suficiencia dentro del control material de los decretos declaratorios de emergencia se examina si las herramientas previstas para situaciones de normalidad constitucional eran suficientes para

¹³ Análisis técnico económico sobre el Decreto Legislativo 1390 de 2026, preparado para la Asociación Colombiana de Minería, Luis Fernando Mejía, 10 de febrero de 2026, p. 22.

conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En ese sentido, la Corte evalúa tres factores: (i) la existencia de mecanismos ordinarios; (ii) si éstos fueron utilizados por el Estado; y (iii) la insuficiencia o falta de idoneidad de esas medidas para superar la crisis.

Para proceder con este análisis debe recalcar que, aunque el gobierno enuncia ocho causales que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, todas ellas concurren en la insuficiencia de los recursos disponibles frente a los gastos que fueron apropiados en el presupuesto para 2026. De este modo, el juicio de suficiencia debe orientarse a examinar si frente a esa circunstancia de desbalance entre los gastos presupuestados y los ingresos disponibles el gobierno cuenta con instrumentos ordinarios para hacer frente a la contingencia.

A este respecto la jurisprudencia ha planteado dos dimensiones de análisis. Por un lado, es necesario que el gobierno presente las razones por las cuales considera que carece de instrumentos ordinarios para hacer frente a la situación que motiva la declaratoria de la emergencia y, en segundo lugar, debe procederse con una consideración específica sobre la existencia de tales mecanismos y si fueron empleados por el gobierno o si son susceptibles de emplearse para atender la situación planteada.

Sobre el particular el gobierno expresa que “la gestión fiscal del gobierno entre 2022 y 2026 se ha caracterizado por una estricta responsabilidad fiscal” y que “adelantó todas las medidas ordinarias a su alcance en materia legal y reglamentaria con el fin de generar los recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales a la salud, la protección de la población vulnerable, el acceso a servicios públicos, el cumplimiento de pago de los créditos judicialmente reconocidos y la garantía de seguridad, entre otros.”

Agrega que, pese a lo anterior, “el Congreso ha negado las soluciones de mayores ingresos tributarios propuestas por el Gobierno, lo que ha agravado y acelerado de manera imprevisible e irresistible la crisis fiscal” y añade que, por otra parte, “... no es posible el recorte inmediato de gasto por parte del Gobierno, dado que más del 93% del Presupuesto General de la Nación corresponde a erogaciones obligatorias e inflexibles y de otras obligaciones que actualmente son exigibles”.

En relación con estos considerandos del decreto puede señalarse que el gobierno hace unos enunciados generales y subjetivos sobre lo que estima ha sido su desempeño en materia de política fiscal y sobre el impacto que en el déficit tiene la no aprobación de la ley de financiamiento, así como las restricciones estructurales del gasto, pero no muestra que frente a la coyuntura que en su criterio justifica la emergencia, se hayan agotado los instrumentos ordinarios y no sea posible acudir a otros alternativos.

En esta materia, varios expertos coinciden en que dado el nivel porcentual del déficit que se invoca para justificar la emergencia, resulta evidente que el Estado colombiano dispone de múltiples instrumentos regulares para atender el desbalance fiscal identificado en el Decreto

1390. En ese contexto se mencionan alternativas como el aplazamiento de partidas, la priorización del gasto, la revisión de programas de baja efectividad, la postergación de inversiones no esenciales o los traslados presupuestales. Incluso se ha planteado la posibilidad de agotar otras opciones legislativas distintas a la de la ley de financiamiento. En esa dirección, Luis Fernando Mejía señala que existen mecanismos ordinarios suficientes para enfrentar la crisis fiscal que se plantea como soporte de la emergencia, entre los cuales se encuentran “... la reprogramación del gasto, la mejora en la ejecución presupuestal, la priorización de programas, la gestión activa de caja y deuda y el trámite de iniciativas legislativas dentro del marco constitucional vigente.”¹⁴ Se añade en el concepto que “[l]a existencia de estas herramientas, y su uso reiterado en vigencias anteriores, debilita de manera sustantiva el argumento de que el Estado carece de medios ordinarios suficientes para enfrentar el desbalance fiscal identificado”¹⁵

De este modo, no se encuentra que se haya acreditado la insuficiencia de los instrumentos con los que cuenta el Estado para hacer frente a una crisis fiscal, ni dicha insuficiencia se desprende de la consideración de instrumentos alternativos a los que puede acudir el Estado y a los que, de hecho, se ha acudido en el pasado en casos en los que se ha presentado sobreestimación en los recaudos,¹⁶ o a los que inclusive ha acudido este gobierno en oportunidades recientes.

4. Conclusión

En esta intervención ha quedado demostrado que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica realizada mediante el Decreto Legislativo 1390 de 2025 no solo va en contravía con los presupuestos que, a partir de las normas constitucionales y estatutarias, ha desarrollado la jurisprudencia constitucional para la viabilidad de la decisión de acudir a los estados de excepción, sino que, además, y con particular énfasis, en esta ocasión, con esa decisión y con el propósito central de adoptar medidas de carácter tributario, se va en abierta contravía con una determinación legítimamente adoptada por el Congreso de la República, con lo cual se afectan los principios democrático y de separación de poderes y se contraviene el postulado esencial al estado derecho, conforme al cual los tributos deben ser la expresión de un proceso representativo y deliberativo.

¹⁴ Análisis técnico económico sobre el Decreto Legislativo 1390 de 2026, preparado para la Asociación Colombiana de Minería, Luis Fernando Mejía, 10 de febrero de 2026, p. 3.

¹⁵ Ibid., p. 9.

¹⁶ A este respecto, por ejemplo, en la sentencia C-122 de 1997 se expresó que “[l]os mismos argumentos ya expuestos para excluir que los errores o desajustes del programa macroeconómico se erijan en causales de los estados de excepción, militan aquí *mutatis mutandis* para objetar que el desfase presupuestal por sí mismo constituya motivo válido para aumentar los poderes del Presidente. Así toda ley de presupuesto, fruto de la deliberación democrática, llevaría *in nuce* la concesión de facultades extraordinarias en favor del Presidente para el caso de que sus cálculos y predicciones no correspondieran a la realidad.”

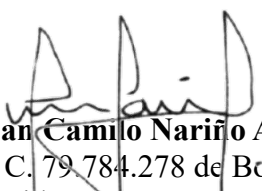
Destacamos, también, que, en el contexto de lo que ha venido ocurriendo en el país, la declaratoria del estado de emergencia, en las condiciones que se han dejado consignadas, es expresión de una aproximación a las potestades del gobierno que desconoce el sistema de frenos y contrapesos dispuesto por la Constitución y que busca impulsar, sin los requeridos niveles de concertación y de consenso, reformas estructurales. En esa aproximación la declaratoria de la emergencia objeto de revisión se convierte en un instrumento para evadir, con alcance coyuntural, las medidas de contención que surgen del modelo constitucional, sin que, por otra parte, se observe que se haya procedido con los ajustes estructurales que se estiman indispensables y que una situación como la planteada parece hacer imperativos.

Igualmente se concluye que el gobierno no cumplió el presupuesto valorativo, pues la intensidad de las situaciones no reviste el carácter de imprevisibles ni sobrevinientes, por el contrario, eran prevenibles y se conocían con anterioridad, incluso se trata de situaciones estructurales, que por definición no pueden ser abordadas mediante estados de emergencia.

En este mismo sentido el decreto tampoco supera el presupuesto de suficiencia de los estados de excepción, pues no solo no argumenta de forma específica y clara las herramientas ordinarias que usó y las razones por las cuales no resultan suficientes para conjurar las situaciones descritas, sino que además ha quedado demostrado que el gobierno cuenta con una gran variedad de instrumentos jurídicos ordinarios que le sirven para abordar las situaciones que señala en el Decreto Legislativo 1390.

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

Con respeto, del Honorable Magistrado,



Juan Camilo Narino Alcocer
C. C. 79.784.278 de Bogotá
Presidente ACM