



Honorables magistradas y magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

Magistrado ponente: **Carlos Camargo Assis**

Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

La Ciudad

Referencia: Expediente RE-387 - Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1390 de 22 de diciembre de 2025 *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”*.

Asunto: Intervención ciudadana Decreto 2067 de 1991, Artículo 7.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y **ÉDGAR VALDELEÓN PABÓN** Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, **DAVID MURILLO CRUZ**, Jefe del Área de Derecho Público y miembro del Observatorio, **DANIELA NARANJO REYES**, estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio y **JUAN DAVID GARCÍA CHAPETÓN**, estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio, presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el artículo 242, numeral 1º, de la Constitución Política de Colombia y el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, dentro del término otorgado en el auto donde se avoca conocimiento del presente asunto proferido por el magistrado sustanciador el 14 de enero de 2026.

I. NORMA OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La presente intervención se realiza en el marco del control automático de constitucionalidad sobre el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025 *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”*. De conformidad con la norma objeto de control, el debate constitucional gira en torno a la necesidad de declarar el estado de excepción debido a la situación fiscal que afronta el Estado colombiano.

La tesis central de esta intervención parte de reconocer que el problema fiscal es real; sin embargo, ello no implica que tenga naturaleza excepcional. Por el contrario, se trata de una situación estructural. En este sentido, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre sostendrá que la declaratoria cuestionada no satisface los presupuestos constitucionales exigidos, por cuanto, de una parte, no se configura la existencia de hechos sobrevinientes y, de otra, se desconoce el principio de necesidad que rige los estados de excepción.

Asimismo, se explicará que la actual crisis fiscal encuentra parte de su origen en los impactos derivados de la pandemia del COVID-19 y que, en realidad, se está ante una crisis institucional de las finanzas públicas. En consecuencia, el recurso a la figura del estado de excepción no constituye una respuesta necesaria frente a una situación de anormalidad constitucional, sino que se enmarca en un contexto de tensiones institucionales derivadas de decisiones adoptadas por las distintas ramas del poder público que han afectado gravemente la capacidad de recaudo y financiación del Gobierno Nacional Central.

II. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se describieron los riesgos del empleo indebido de los estados de excepción para la estabilidad de orden social y constitucional, generándose un fuerte rechazo al uso abusivo de los poderes excepcionales. Producto de dichas reflexiones son las normas del capítulo VI de la Constitución Política de 1991, donde se fijó una regulación rigurosa y extensa, con fuertes requisitos tanto de forma como de fondo, al igual que un control jurisdiccional¹, automático², integral³, participativo⁴, definitivo y estricto⁵, para prevenir el exceso en el uso de las atribuciones del Presidente de la República, así como evitar que la “excepción” o la “anormalidad” en el ejercicio del poder se convirtiera en la “regla” o la “normalidad”.

Con el propósito de coadyuvar en el control automático de constitucionalidad del decreto legislativo remitido se aplicarán las reglas establecidas por la Corte Constitucional para el juicio de proporcionalidad *stricto sensu*. Así, se determinará si la declaratoria del estado de emergencia económica y social del Decreto 1390 de 2025 es constitucional o inconstitucional.

1. SISTEMA DE CONTROLES DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA

Los estados de excepción son situaciones previstas en el ordenamiento jurídico constitucional. Tienen la finalidad de constatar una situación de anormalidad constitucional con la finalidad de evitar la ruptura completa del orden constitucional⁶. Una de las características de este tipo de facultades excepcionales consiste en que se invierte el principio democrático, pues se faculta

¹ La Corte decide sobre la constitucionalidad de decretos legislativos (Arts. 214 numeral 6, 215 párrafo y 241 numeral 7 de la Constitución y art. 55 de la Ley 137 de 1994). 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.

² El Gobierno Nacional debe enviar a la Corte al día siguiente de su expedición los decretos legislativos. Si no lo hiciera la Corte aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento. Arts. 214 numeral 6 y 215 párrafo de la Constitución y art. 55 de la Ley 137 de 1994. Este control judicial de constitucionalidad de los decretos legislativos a su vez se complementa con el control automático de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para todas aquellas medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos. Cfr. Sentencia C-466 de 2017.

³ 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. Cfr. Sentencias C-004 de 1992 y C-179 de 1994 que examinó el Proyecto de Ley Estatutaria de los estados de excepción.

⁴ La ciudadanía podrá intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los decretos legislativos objeto de control. Además, debe rendirse concepto por el Procurador General de la Nación.

⁵ La Corte decide definitivamente sobre constitucionalidad de decretos legislativos (Arts. 214 numeral 6 y 241 numeral 7 de la Constitución). Por lo tanto, una vez se pronuncie sobre la constitucionalidad de los decretos estos no pueden ser objeto de un nuevo examen de constitucionalidad.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-145 de 2020 y C-383 de 2023.

al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley. Sin embargo, debido a su excepcionalidad y a las facultades de legislador que se le otorgan al ejecutivo, el control de constitucionalidad es riguroso y los parámetros de control se encuentran en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la Ley 137 de 1994. En virtud de ello, se evidencian dos tipos de limitaciones con la finalidad de controlar el poder que el ejecutivo asume en este tipo de escenarios.

El primero se denomina presupuestos formales⁷. En este se realiza una evaluación formal de los elementos que deben concurrir para que el gobierno nacional decrete un estado de excepción, los cuales son: (i) que haya sido firmado por el presidente de la República y todos los ministros; (ii) que esté motivada adecuadamente; (iii) que se establezca expresamente su duración; (iv) que se determine con precisión el ámbito territorial de aplicación; (v) que se convoque al Congreso de la República; (vi) y, aunque no sea un elemento forma de la declaratoria del estado de emergencia, que al día siguiente de la declaratoria de emergencia el Gobierno envíe a los secretarios generales de la OEA y la ONU una comunicación donde se dé aviso a los Estados parte de dichas instancias internacionales sobre la declaratoria del estado de excepción⁸.

El segundo límite son los presupuestos materiales y tienen la finalidad de revisar que las alteraciones expuestas por el gobierno nacional deben ser conjuradas a través de un estado de emergencia. Para ello, con posterioridad a la Sentencia C-135 de 2009, la Corte Constitucional ha evaluado la configuración de tres presupuestos: (a) fáctico, (b) valorativo y (c) de suficiencia⁹. En el presupuesto fáctico se examina que los hechos invocados como fundamento de la declaratoria acaecieron y, además, que son distintos a los que habilitan la declaratoria de guerra exterior o conmoción interior, y que se trata de hechos sobrevinientes y extraordinarios¹⁰. En el presupuesto valorativo se verifica si el análisis realizado por el presidente de la República sobre los hechos identificados y sus consecuencias, responden a la de hechos que perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan grave calamidad pública¹¹. Finalmente, el juicio de suficiencia analiza si son necesarias las facultades extraordinarias o si, por el contrario, la situación identificada puede enfrentarse con los mecanismos ordinarios con los que cuenta el presidente de la República¹².

El Decreto Legislativo 1390 de 2025, como cualquier norma transitoria expedida conforme a la Constitución, se rigen por las reglas generales de temporalidad y materialidad¹³. Ello implica que la norma sólo estará vigente por un lapso concreto y para solucionar una situación particular. El constitucionalismo excepcional no tiene vocación de suprimir la vigencia plena de la Constitución. La vocación de permanencia de una norma excepcional implica que toda medida normativa tenga un mandato de temporalidad estricto. La temporalidad de sus contenidos deberá ser proporcional y acorde a la necesidad de las medidas que se adopten para morigerar la crisis.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-145 de 2020, C-156 de 2020 y C-383 de 2023.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-145 de 2020 y C-383 de 2023.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-145 de 2020 y C-135 de 2009.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2009 y C-145 de 2020.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2009 y C-145 de 2020.

¹² Ibidem.

¹³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-617 de 2015.

El control constitucional frente a los decretos legislativos que emanan de la declaratoria de emergencia económica y social es un control automático e integral, que deberá ser realizado por la Corte Constitucional en relación con todos decretos legislativos: el declaratorio de emergencia económica, social y ecológica y los de desarrollo, que adoptan medidas que limitan derechos fundamentales con la finalidad de superar la emergencia. El Consejo de Estado conocerá del control de constitucionalidad y de legalidad de los demás decretos reglamentarios que toman medidas para superar y solventar la situación que ha generado la emergencia.

En ese sentido, la Corte Constitucional no sólo deberá realizar un control de constitucionalidad meramente formal de los decretos, limitado a confirmar la existencia de una motivación formal del estado de excepción, la firma del presidente y los ministros y la restricción temporal, sino también material, con el objeto de verificar que las medidas adoptadas no supongan una violación de las normas constitucionales, teniendo particular cuidado con los derechos fundamentales, ya que los estados de excepción no pueden, de manera alguna, conllevar a su vulneración. Por ello, el control material supone que la Corte también verifique las materias reguladas en el decreto legislativo, pues ellas deben tener relación directa y específica con la situación que motivó la declaración del estado de excepción. La falta de conexidad implica exceso en el uso de las excepcionales atribuciones legislativas del Presidente, lo que obligaría a declarar inconstitucional el decreto sujeto a estudio.

El Constituyente de 1991 partió de la necesidad de crear diferentes tipos de controles para evitar la concentración de poder y las posibilidades de abuso del gobernante en el marco de los estados de excepción. Para ello, creó el control político realizado por parte del Congreso de la República y el control de legalidad realizado por la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre los decretos legislativos expedidos por el gobernador o por los alcaldes, en aras de superar la anormalidad y recuperar el orden y la normalidad.

Desde la arquitectura constitucional diseñada en 1991, esta variedad de controles no es excluyente, por el contrario, su teleología busca la complementariedad de los unos y los otros. En consecuencia, el control de legalidad, pese a ser un control de carácter jurídico, no presenta incompatibilidad alguna con el control que ejerce la Corte Constitucional, en la medida que la competencia para llevar a cabo dichos controles está radicada en diferentes entidades, con distintas jurisdicciones y sobre normas que difieren tanto en su contenido formal como material.

De esta manera, los decretos legislativos están sujetos a tres tipos de controles: constitucional, realizado por la Corte Constitucional; político, efectuado por el Congreso de la República y, de legalidad, a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre los decretos legislativos expedidos por los gobernadores o alcaldes. La finalidad de estos controles es revisar las medidas emitidas y consideradas necesarias para recuperar el orden o la normalidad, dado que, en los estados de excepción, suele proferirse un voluminoso número de normas y éstas no pueden ser contrarias al orden constitucional ni legal.

Por lo anterior, se le solicita a la Honorable Corte Constitucional que además de efectuar el control constitucional de esta norma, conocida como decreto matriz, se garantice el control constitucional automático de los decretos derivados que se expidan con las medidas necesarias para superar la emergencia económica y social, haciendo énfasis, en aquellos decretos que de una u otra forma limiten o suspendan derechos fundamentales de los ciudadanos. De igual forma, se insta a garantizar el control político por parte del Congreso de la República, así como

el control de legalidad de los demás decretos reglamentarios, por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1390 DE 2025, “POR EL CUAL SE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL”

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 212, 213, 214 y 215 regula la declaración de estados de excepción, sus diferentes modalidades (guerra exterior, conmoción interior y emergencia), así como los requisitos formales y materiales que deben cumplir tanto los decretos legislativos de declaratoria como los que se emiten para su desarrollo.

La Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, establece los lineamientos que debe cumplir el Gobierno Nacional en los estados de excepción y los límites de sus facultades extraordinarias: prevalencia de tratados internacionales, garantía de derechos intangibles, prohibición de suspender derechos, obligación de mantener el estado de derecho, entre otras.

Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido en su precedente jurisprudencial los derroteros del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional. Igualmente, ha delimitado y diferenciado su competencia para el ejercicio de dicho control abstracto, particularmente, para evitar una eventual colisión de competencias con el Consejo de Estado, en relación con los decretos emitidos por gobernadores y alcaldes en el marco de los estados de excepción.

Por medio de dichos derroteros, la Corte Constitucional ha precisado que, dada su función de guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, el control abstracto de constitucionalidad de los decretos legislativos debe cobijar un examen tanto del fondo como de la forma, para garantizar una defensa integral del texto constitucional¹⁴.

2.1. EXAMEN FORMAL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1390 DE 2025

El control de constitucionalidad formal del decreto legislativo declaratorio del estado de excepción de emergencia económica y social verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 215 de la Constitución Política y desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En particular, la Corte ha señalado que deben concurrir los siguientes elementos: (1) que el decreto esté firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (2) que el decreto esté debidamente motivado; (3) que precise el ámbito territorial de aplicación; (4) que señale el término de duración de la medida; (5) que se notifique a los organismos internacionales competentes; (6) que se convoque al Congreso de la República; y

¹⁴ Es importante recordar que la jurisprudencia constitucional en sus inicios no fue unánime sobre este punto. Algunos magistrados de la época presentaron resistencia al control integral de constitucionalidad de los decretos legislativos declaratorios de estados de excepción, al considerar que el control abstracto de la Corte Constitucional debía limitarse al examen formal de las normas, sin adentrarse en su estudio de fondo. Ver al respecto, los salvamentos de voto emitidos en las sentencias: C-004/92, C-556/92, C-031/93, C-027/96 y C-122/99. Incluso, en algunas oportunidades, se afirmó que la incompetencia absoluta de la Corte Constitucional para realizar el examen material de los decretos legislativos, como se advierte en los salvamentos de voto de las sentencias: C-300/94, C-366/94, C-466/95, C-027/96 y C-0122/97.

(7) que el decreto sea remitido a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición para el respectivo control automático de constitucionalidad.

Una vez analizado formalmente el Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, se constata lo siguiente:

1. El Decreto 1390 de 2025 se encuentra suscrito por el Presidente de la República y por la totalidad de los ministros del despacho, cumpliendo así con la exigencia constitucional relativa a la responsabilidad política solidaria del Gobierno en la declaratoria del estado de emergencia.
2. El Decreto cuenta con un apartado considerativo en el cual se exponen las razones que fundamentan la declaratoria del estado de emergencia económica y social, particularmente la situación fiscal del Estado colombiano, el déficit estructural de las finanzas públicas, las dificultades de recaudo y las tensiones institucionales que han afectado la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, desde el punto de vista formal, el requisito de motivación se encuentra satisfecho.
3. El Decreto 1390 de 2025 establece que el estado de emergencia económica y social se declara en todo el territorio nacional, determinando de manera expresa el ámbito territorial de aplicación de la medida.
4. El Decreto señala expresamente que la declaratoria de emergencia tendrá una duración conforme al límite máximo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, esto es, por un término determinado que no excede los treinta (30) días.
5. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el Gobierno debe comunicar la declaratoria a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A partir de la información disponible, no se evidencia en el texto del decreto constancia expresa de dicha comunicación, por lo cual su acreditación deberá verificarse dentro del trámite de control.
6. El decreto incluye la convocatoria al Congreso de la República para que se reúna dentro del término constitucional, con el fin de ejercer el control político correspondiente sobre la declaratoria del estado de emergencia.

De acuerdo con la verificación de los requisitos del examen formal de constitucionalidad, se concluye que el Decreto Legislativo 1390 de 2025 cumple con la mayoría de los requisitos formales exigidos por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, sin perjuicio de la verificación probatoria que corresponda respecto de la notificación a los organismos internacionales.

2.2. EXAMEN MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1390 DE 2025

Superado el análisis formal, corresponde abordar el estudio material del Decreto Legislativo 1390 de 2025, expedido en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica

declarado con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política. Este examen tiene por objeto determinar si la situación invocada por el Gobierno Nacional cumple las exigencias sustanciales que justifican la activación de facultades legislativas extraordinarias.

En primer lugar, debe verificarse la configuración del presupuesto fáctico, lo que implica establecer si los hechos descritos en el Decreto 1390 de 2025 constituyen circunstancias sobrevinientes y extraordinarias que alteran de manera grave el orden económico, social o ecológico del país, o que configuran una grave calamidad pública. El análisis no puede limitarse a la simple existencia de dificultades estructurales o problemáticas ordinarias, sino que debe evidenciar una afectación excepcional que desborde la capacidad de respuesta institucional ordinaria.

En segundo término, se impone examinar el componente valorativo, esto es, la apreciación realizada por el Ejecutivo sobre la gravedad, intensidad e inminencia de la crisis. En el marco del estado de emergencia económica, la Constitución exige que la perturbación tenga una entidad suficiente para comprometer de manera seria alguno de los órdenes protegidos. Por tanto, el control constitucional debe verificar que la calificación efectuada por el Gobierno esté razonablemente sustentada en los hechos expuestos y que exista una relación coherente entre la situación descrita y la necesidad de adoptar medidas excepcionales.

Finalmente, corresponde analizar el juicio de suficiencia o necesidad, orientado a determinar si los instrumentos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico resultaban inadecuados para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La declaratoria de emergencia solo encuentra respaldo constitucional cuando se demuestra que las competencias habituales del Estado no son suficientes para afrontar la situación, haciendo indispensable el ejercicio transitorio de facultades legislativas extraordinarias.

En consecuencia, el examen material del Decreto Legislativo 1390 de 2025 exige constatar la concurrencia real y demostrable de estos tres elementos, pues únicamente su configuración simultánea legitima la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica desde la perspectiva constitucional.

2.2.1. Examen del presupuesto fáctico

De conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución, el examen del presupuesto fáctico verifica que la declaratoria del estado de excepción se sustente en hechos que tengan los siguientes rasgos: (i) sean reales, (ii) distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución y, además, (iii) que sean sobrevinientes y extraordinarios, lo que conlleve que se analice, en el presupuesto fáctico, los juicios de realidad¹⁵, identidad¹⁶ y sobrevinencia¹⁷.

a. Aplicación del juicio de realidad

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en este escenario se evalúa si los hechos que motivan la declaratoria de estado de emergencia efectivamente ocurrieron o existe evidencia científica que acredite que su ocurrencia es altamente probable. Se trata de un examen objetivo dirigido a descartar que el recurso a las facultades extraordinarias previstas en el artículo 215

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibid.

de la Constitución se sustente en hechos supuestos o hipotéticos, que no corresponde al mundo de los fenómenos reales o cuya configuración es remota¹⁸.

En este asunto, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre expondrá algunas consideraciones sobre algunas circunstancias que presentó el gobierno nacional respecto a la existencia de una crisis fiscal. Particularmente hará referencia a (i) la crisis fiscal provocada por la pandemia del Covid-19 y su impacto en el gasto social; (ii) el subsidio a los combustibles; (iii) los problemas de recaudo tributario que se han presentado a lo largo de las últimas reformas tributarias y (iv) el incremento del gasto.

En primer lugar, **la pandemia del Covid-19** causó una de las mayores crisis sanitarias y económicas de la historia reciente¹⁹. Con la finalidad de evitar mayores contagios y muertes, los gobiernos optaron por tomar medidas estrictas de confinamiento, cierres fronterizos y restricciones económicas, lo que conllevó una contracción económica grave. Debido a dicha situación, la mayoría de los gobiernos recurrieron (a) al déficit fiscal con la finalidad de financiar programas de emergencia; (b) la creación y/o fortalecimiento de subsidios directos a las poblaciones afectadas; (c) el apoyo al sector empresarial; y, (d) al refuerzo del sistema de salud. Todas estas acciones dejaron un alto nivel de endeudamiento, lo que conlleva una limitación a los márgenes de maniobra fiscal de los gobiernos²⁰.

En Colombia, la situación fue similar. En el 2020, el Producto Interno Bruto -PIB- tuvo una caída preocupante, debido a la disminución de las actividades económicas, aun cuando para el 2021 hubo un incremento considerable, llegando a niveles del 2019. Ello se debió al papel que desempeñó el gasto público. En efecto, del 2011 al 2019, el gasto primario osciló entre el 15% y el 17% del PIB; en época de pandemia el gasto llegó a 20% del PIB; y, a partir del 2021, la participación del gasto primario ha tenido una escasa disminución, no obstante, para el 2024, el gasto primario estaba casi en el 19% del PIB. Los anteriores datos son relevantes en la medida en que las dificultades para revertir la participación del gasto primario a niveles de pre-pandemia son las que generan la crisis fiscal actual²¹. A continuación, se observa la caída de diversos renglones de la economía, producto de las medidas adoptadas para controlar los efectos de la pandemia en Colombia.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2009, C-145 de 2020 y C-383 de 2023.

¹⁹ Pardo, O. (2025). El laberinto fiscal en Colombia. Causas, riesgos y salidas a la crisis fiscal. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. p. 27.

²⁰ Pardo, O. (2025). p. 28.

²¹ Pardo, O. (2025). p. 32.

Actividad económica	2019 pr			2020 pr		
	Enero	Febrero	Marzo	Enero	Febrero	Marzo
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1.2	1.0	0.4	6.6	8.4	5.6
Explotación de minas y canteras	5.9	4.1	4.4	-3.5	5.3	-9.9
Industrias manufactureras	2.7	2.7	3.0	4.2	4.9	-10.4
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.6	3.6	2.9	3.4	6.5	0.3
Construcción	-3.8	-6.5	-6.5	-8.9	-10.3	-8.5
Comercio, transporte, restaurantes y hoteles	3.1	3.1	3.5	6.6	10.2	-12.7
Información y comunicaciones	4.5	1.9	3.7	0.6	3.0	0.5
Actividades financieras y de seguros	3.2	7.3	8.1	10.3	5.0	-7.9
Actividades inmobiliarias	2.3	2.4	2.7	3.1	2.8	1.9
Actividades profesionales, científicas y técnicas	4.4	4.7	0.9	4.2	4.6	-0.4
Administración pública y defensa, educación y salud	4.9	5.7	2.2	5.5	2.9	1.5
Actividades artísticas, de entretenimiento y otros.	5.0	0.8	6.8	1.1	1.4	-11.6
Indicador de Seguimiento a la Economía	3.0	2.9	2.5	3.7	4.6	-4.9

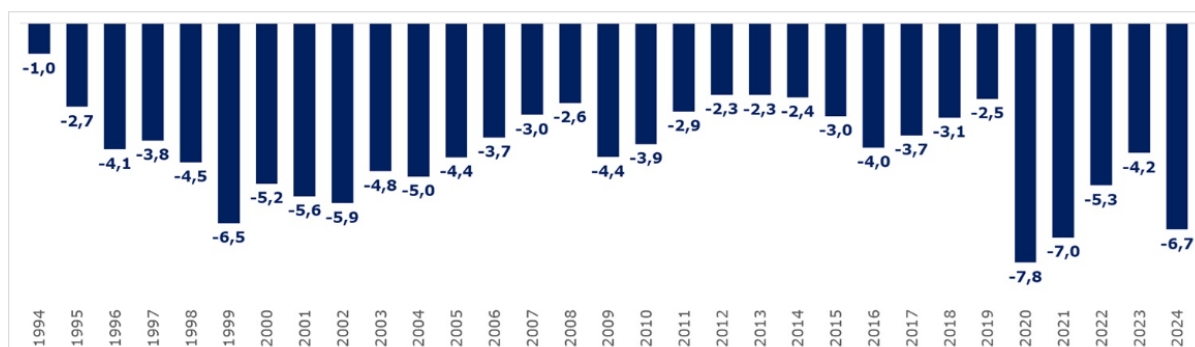
*Fuente: Naciones Unidas - Colombia. Análisis de impacto socio-económico en la crisis Covid-19.

Por su parte, el gasto total -la suma del gasto primario y el pago de intereses sobre la deuda pública- incrementó del 18.7% del PIB en el 2019 al 23.2% en el 2020. A pesar de que ha transcurrido un poco más de un lustro desde la pandemia, en el 2024 la participación del gasto total en el PIB se mantiene 4.5 puntos del PIB por encima en comparación con el 2019. El incremento del gasto sería sostenible si ello hubiese estado acompañado de un aumento de los ingresos²². Sin embargo, la nación no ha podido incrementar el recaudo de manera significativa y permanente. En efecto, aun cuando se han presentado múltiples reformas tributarias, los ingresos tributarios no dejan de oscilar entre el 13% y el 14.5% del PIB, entre 2011 y 2024, pues para este año -2024-, los ingresos tributarios volvieron a estar por debajo del 14.5% del PIB. En este sentido, las reformas tributarias no han logrado un eficiente recaudo tributario²³.

Estas causas han conllevado la existencia de un desbalance en las finanzas públicas, la cual no pudo ser corregida en el 2024 y el 2025. Mientras que entre el 2011 y el 2019 el déficit fiscal oscilaba entre el 2% y el 4% del PIB, en el 2020 alcanzó el 7.8% del PIB y, aunque en el 2021 presentó una disminución, en la actualidad el déficit se ha mantenido por encima del porcentaje de prepandemia y no ha podido volver a estar por debajo del 4% del PIB, como se observa en la siguiente gráfica. La persistencia del déficit ha tenido un impacto directo en la evolución de la deuda pública. Durante la pandemia, la deuda pasó del 48% en el 2019 al 61% en el 2020 y, aunque se redujo entre el 2021 y el 2023, en el 2024 nuevamente aumentó al 59% del PIB, es decir, casi a niveles de pandemia.

²² Naciones Unidas – Colombia. (2020). Análisis de impacto socio-económico en la crisis COVID-19. Disponible en: https://colombia.un.org/sites/default/files/2021-11/Analisis-de-Impacto-Socio-economico-en-la-crisis-COVID-19-sin-Prologo-VF_compressed1.pdf. Al respecto, en dicho informe se evidencia lo siguiente: “Las medidas del Gobierno para mitigar el impacto social y distribuir las cargas económicas a hogares y empresas le han supuesto un aumento en el gasto para proveer subsidios y alivios económicos a la población, de tal forma que comparado con el 2019, con \$15 billones de gasto y un déficit fiscal cercano al 5% del PIB, este último se ampliaría al 6.1%. A esto se suma un descenso esperado en los ingresos tributarios hacia el rango 13%-13.5%. A pesar de los esfuerzos fiscales del gobierno, los costos que supone a la sostenibilidad financiera son altos para el país, más aún si se tiene en cuenta que los ingresos del Gobierno podrían seguir disminuyendo debido a la baja de los precios en el petróleo o a la recesión mundial.”.

²³ Pardo, O. (2025). p. 38.



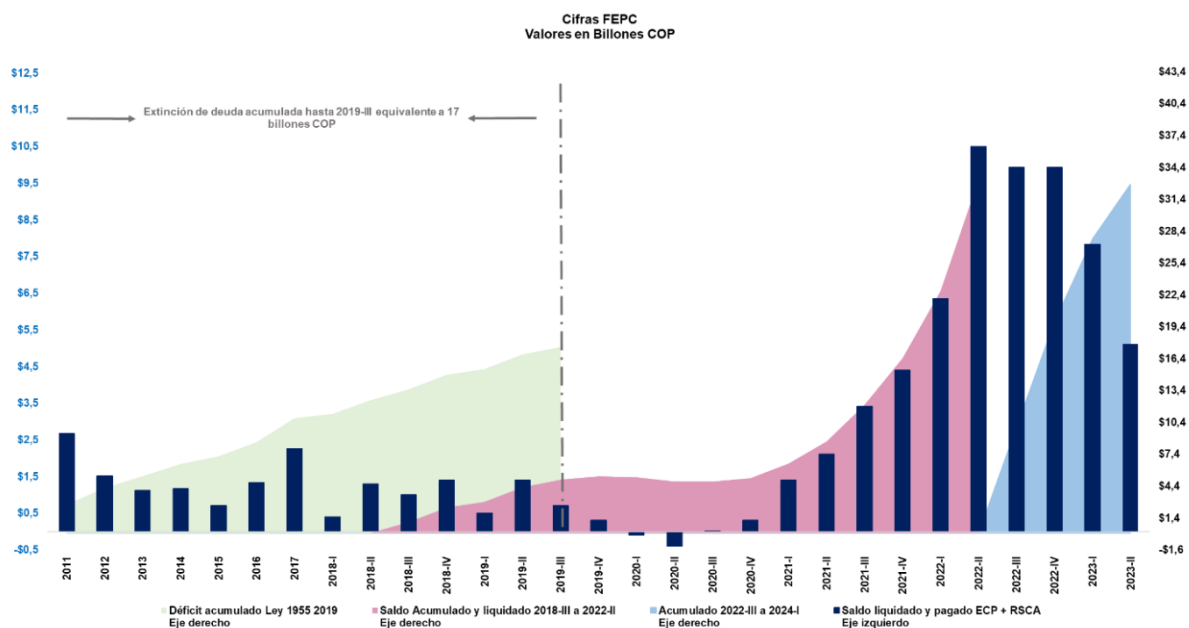
*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁴.

Las dificultades fiscales previamente referidas conllevaron al gobierno a suspender la regla fiscal en el 2020 y extender dicha suspensión hasta el 2021, a través de la reforma a la Ley 2155 de 2021. Por lo cual la regla fiscal entraría en vigor en el 2022. La nueva regla fiscal fijó un ancla de deuda pública del Gobierno Nacional Central -GNC- del 55% del PIB; no obstante, si bien tuvo la finalidad de estabilizar el endeudamiento, dicho incremento de la deuda fiscal generó la legitimación del incremento de la deuda pública²⁵.

En segundo lugar, en relación con el **Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles -FEPC-**, es necesario precisar que el FEPC fue diseñado como un mecanismo para evitar que las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo se traduzcan en aumentos en los precios internos de la gasolina y el diésel. Sin embargo, dicho mecanismo de subsidio se convirtió en un aspecto grave en las finanzas públicas debido a que se convirtió en un mecanismo de subsidio de la gasolina y el diésel. En efecto, mantener los precios internos bajos implicó que el gobierno nacional asumiera la diferencia entre el precio al que se venden los combustibles a nivel interno en relación con el costo de venderlos a nivel internacional. Dicha diferencia generó una presión fiscal importante, que incluso impactó en el 2025. Según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se observa que las transferencias para cubrir el déficit del FEPC era un gasto inexistente en el 2019, no obstante, en el 2023 es un componente del gasto público, debido a que alcanzó un equivalente al 1.7% del PIB. Asimismo, en el 2024, el FEPC representó una transferencia del 1.2% del PIB, lo que fue considerado como la transferencia que más contribuyó al aumento del gasto primario. En efecto, aunque el déficit del FEPC se acumula y corresponde a un año específico, su pago y registro se realizan en el año siguiente. Ello significa, en términos fiscales, que hay un desfase entre el momento en que se genera la deuda y cuando esta aparece formalmente en las cuentas públicas. A continuación, se evidencian las cifras sobre la acumulación histórica del déficit del FEPEC:

²⁴ Datos disponibles en: <https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/cifras-de-politica-fiscal/gobierno-nacional-central/balance>

²⁵ Pardo, O. (2025). p. 40.



*Fuente: Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Hacienda. Prohibición de utilización de combustibles líquidos fósiles, estabilizados dentro del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), como materia prima para la producción de otros combustibles derivados del petróleo²⁶.

En tercer lugar, en relación con la **caída del recaudo**, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre presentará las siguientes consideraciones. Según algunos economistas²⁷, el 2024 fue uno de los peores años en materia fiscal en la historia reciente. En dicho año se alcanzó el déficit de 6.7% del PIB. Sin embargo, es necesario revisar el año 2023 con la finalidad de entender cómo se elaboró el Presupuesto General de la Nación del 2024.

	Cierre del 2023 (resultado)	PGN del 2024 (pronóstico)	Diferencia
Ingresos tributarios	16.6	18.6	2.0
Otros ingresos	2.1	2.1	0.0
Gasto primario	19.1	20.6	1.5
Intereses	3.9	4.5	0.6
Déficit	4.2	4.2	0.2

*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Actualización del Plan Financiero para el PGN del 2024 y balance fiscal del GNC.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Gobierno nacional proyectó ingresos y gastos que aseguraba la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, posteriormente se publicó la actualización del Plan Financiero donde se incrementó las proyecciones de ingresos y de gastos frente a lo consignado en el MFMP, lo que constituyó una vulneración del principio de sostenibilidad financiera, no obstante, dicha actualización funcionó como base para el PGN del 2024. En la gráfica se observa que se pronosticó un aumento de 2 puntos del PIB por encima del año 2023. Para sustentar dicho incremento, el gobierno nacional le apostó a dos medidas.

La primera consistió en acelerar el recaudo que la DIAN obtenía a partir de sus litigios con los contribuyentes a través del arbitraje tributario. Para que este mecanismo funcionara, era necesario que el Congreso de la República lo concretara en virtud de ley. Sin embargo, ello no fue posible en la medida en que se consideró que la Constitución Política otorgaba la facultad de dirimir las controversias tributarias a los jueces de la República y, por tanto, no era posible resolver dichos conflictos a través de árbitros²⁸. En consecuencia, se dejó sin fundamento el recaudo adicional que se esperaba obtener con dicho mecanismo. La segunda medida consistió en obtener más recaudo a partir de la gestión adicional de la DIAN. Dichas medidas partían de la base de que esta entidad tenía la capacidad técnica e institucional suficiente de incrementar sus esfuerzos para detectar y sancionar la evasión y elusión fiscal. Para que ello sucediera, la entidad debía alcanzar niveles de eficiencia mayores a los que tenía, lo cual ello no era posible. Producto de ello, es posible revisar la siguiente tabla donde se muestra la diferencia entre lo pronosticado en 2024 y el cierre de 2024²⁹.

	PGN del 2024	Cierre del 2024	Diferencia
Ingresos tributarios	18.6	14.4	-4.2
Otros Ingresos	2.1	2.1	0.0
Gasto primario	20.6	18.9	-1.7
Intereses	4.5	4.4	-0.1
Déficit	4.4	6.7	2.3

*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Actualización del Plan Financiero para el PGN del 2024 y balance fiscal del GNC.

Ahora bien, para tener el panorama completo, es necesario comparar el resultado en el balance del 2024 con el resultado del balance del 2023. Y como se expondrá, en la comparación se evidencia una reducción en los ingresos tributarios, pues disminuyen 2.2 puntos del PIB. Asimismo, frente al gasto primario del 2024, este se redujo en 0.2 puntos del PIB frente al 2023, lo que conlleva entender que, a pesar de que hubo un ajuste en el gasto primario, ello no fue importante en relación con la reducción de los ingresos tributarios.

	Cierre de 2023 (resultado)	Cierre de 2024 (resultado)	Diferencia
Ingresos tributarios	16.6	14.4	-2.2
Otros Ingresos	2.1	2.1	0.0
Gasto primario	19.1	18.9	-0.2
Intereses	3.9	4.4	0.5
Déficit	4.2	6.7	2.5

*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Balance fiscal del GNG, cierre del 2023 vs. Cierre del 2024 (porcentaje del PIB).

La ausencia de un ajuste importante de gasto se debió a las inflexibilidades legales y constitucionales como a las inflexibilidades de gasto políticas, que están relacionadas con la concreción del plan de gobierno del presidente de la República³⁰. Y, además, en el 2024, el pago de intereses de la deuda aumento en 0.5 puntos del PIB frente al 2023 como se evidencia en la anterior gráfica, lo que generó aún más el deterioro fiscal. El resultado de ello es que el déficit fiscal incrementó del 4.2% en el 2023 al 6.7% del PIB en el 2024, es decir, 2.5 puntos

²⁸ Pardo, O. (2025). p. 85.

²⁹ Pardo, O. (2025). p. 85.

³⁰ Pardo, O. (2025). p. 80.

del PIB. Este deterioro tiene origen, entre otras razones, en el pronóstico optimista del recaudo, es decir, del incremento de ingresos tributarios -que no se cumplió-, junto con las inflexibilidades del gasto constitucionales, legales y políticas.

Según los economistas³¹, la caída de 2.2% del PIB en el recaudo tributario tiene origen en el menor recaudo del impuesto sobre la renta. Entre 2022 y 2024 el sistema tributario tuvo una fuerte relación con el sector minero energético, debido a que en aquel periodo de vigencia fiscal hubo un fuerte crecimiento de las utilidades empresariales de este sector. Ello conllevó, entonces, la ampliación de la base gravable del impuesto por pagar en el año 2023; no obstante, en el 2023, al presentarse una desaceleración económica en dicho sector, se redujo las utilidades empresariales, lo cual afectó el recaudo del impuesto a la renta en el 2024. Por su parte, los sectores carboneros y de petróleo tuvieron un impacto negativo en el recaudo del impuesto a la renta de las personas jurídicas, pues según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el 2024, en el sector carboneros el recaudo tuvo una caída del 0.6% del PIB y en el sector petrolero se presentó una caída del 0.4% del PIB, lo que conlleva entender que, para el 2024, haya una contracción casi de la mitad de lo esperado a recaudar por concepto del pago del impuesto a la renta.

Impuesto	2022	2023	2024	2023-2022	2024-2023
Renta	7.2	9.6	7.5	2.4	-2.1
IVA interno	2.9	3.1	3.1	0.2	0.0
IVA externo y aranceles	3.0	2.4	2.2	-0.6	-0.3
Gravamen a los movimientos financieros	0.8	0.9	0.8	0.0	0.0
Impoconsumo	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0
Combustibles y carbono	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0
Régimen simple	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Patrimonio	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Resto	0.1	0.1	0.3	0.0	0.1
Total	14.4	16.6	14.4	2.2	-2.2

*Fuente: Pardo, O. (2025), con base en el balance fiscal del GNC. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta situación se agravó, adicionalmente, con la declaratoria de inexecutable de la prohibición de la deducibilidad del pago de las regalías en el pago del impuesto a la renta. Al respecto, la Ley 2277 de 2022 establecía la imposibilidad de que las regalías fuesen deducidas del cálculo del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras. Dicha norma fue demandada ante la Corte Constitucional, quien, en la Sentencia C-489 de 2023 declaró la su inexecutable, lo que representó una caída adicional del recaudo para el año 2024. Sus efectos se explicarán en el apartado siguiente, debido a que es una de las razones por las cuales se ha agravado la crisis fiscal del Estado colombiano.

Respecto al 2025, los ingresos del GNC alcanzaron el 4.4% del PIB en el primer trimestre del 2025. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ello significó una reducción de 0.2

³¹ Pardo, O. (2025). p. 83.

puntos frente al mismo periodo del 2024 (4.6% del PIB). Según dicha entidad, la reducción se explica principalmente por una caída de 0.1 puntos del PIB en los ingresos corrientes de la Nación, correspondientes a una reducción de los ingresos tributarios como proporción al PIB. Asimismo, los ingresos de capital contribuyeron con una caída de 0.1 puntos del PIB, debido a una disminución en la misma magnitud de los excedentes financieros.

Cuadro 2. Ingresos del GNC*

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (%PIB)		Dif (% PIB)
	2024	2025	2024	2025	
Ingresos Totales	77.913	77.730	4,6	4,4	-0,2
Ingresos Corrientes	63.800	64.849	3,7	3,6	-0,1
Ingresos Tributarios	63.295	64.360	3,7	3,6	-0,1
Ingresos no Tributarios	505	490	0,0	0,0	0,0
Fondos Especiales	1.075	923	0,1	0,1	0,0
Ingresos de Capital	13.038	11.958	0,8	0,7	-0,1
Rendimientos financieros	0	-303	0,0	0,0	0,0
Excedentes Financieros	12.707	11.979	0,7	0,7	-0,1
Banco de la República	9.217	10.031	0,5	0,6	0,0
ECOPETROL	0	0	0,0	0,0	0,0
Resto	3.490	1.948	0,2	0,1	-0,1
Otros ingresos de capital	331	281	0,0	0,0	0,0

*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cierre fiscal. GNC. Primer Trimestre 2025.

Finalmente, es importante advertir que el documento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público contiene argumentos donde explican lo imprevisto del bajo recaudo del impuesto a la renta. Sin embargo, dicha imprevisión la califica como transitoria, lo cual explicaría que, para 2025, es posible que se retorne a niveles parecidos a los del 2023. No obstante, el CARF proyectó, para el 2025, ingresos tributarios del 14.9% del PIB, lo cual es una cifra cercana al 2024 que, al recaudo del 2023, lo que conllevaría entender que no es posible calificarla como algo transitorio. En conclusión, para el 2024, los ingresos tributarios no solo se basaban en un pronóstico sin los suficientes fundamentos, sino que, además, se presentaron riesgos gravísimos en relación con el recaudo del impuesto a la renta- Como resultado de ello, los ingresos tributarios del 2024 estuvieron 2.2 puntos del PIB por debajo de los ingresos tributarios del 2023 y 4.2 puntos del PIB por debajo de lo proyectado para la elaboración del PGN del 2024.

Por su parte, para el 2025 los ingresos totales de la Nación se redujeron en 0.2 puntos del PIB respecto al 2024. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los ingresos tributarios de la Nación registraron un incremento nominal de \$1.1 billones a 2024; sin embargo, su participación en el PIB se redujo en 0.1 puntos, ubicándose en el 3.6% del PIB en 2025 y, además, los ingresos de capitalización totalizaron el 0.7% del PIB, lo que representa una caída de 0.1 puntos porcentuales frente al 2024.



*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cierre fiscal. GNC. Primer Trimestre 2025³².

Al comparar dichos resultados con los años anteriores mencionados en la gráfica se evidencia que el déficit total acumulado para el GNC en el primer trimestre del 2025 se incrementó en 1.1% del PIB en 2022 a 2.1% del PIB en 2025, lo que representa un aumento de 0.9 puntos del PIB. Según el Ministerio de Hacienda, el déficit se incrementó gracias al aumento del gasto del GNC, que pasó del 4.7% del PIB en el primer trimestre del 2022 a 6.5 del PIB en el mismo periodo del año 2025, como se explicará a continuación.

Finalmente, en relación con el **incremento del gasto**, en el primer trimestre del 2025, los gastos se ubicaron en el 6.5% del PIB según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta cifra evidencia un 0.9 puntos del PIB mayor al mismo periodo de 2024. Para dicha cartera, el incremento del gasto se explicó por una mayor inversión pública y un aumento en el pago de intereses de la deuda, además de existir un mayor incremento de gastos de funcionamiento, tal como se observa en la siguiente tabla.

CONCEPTO	I TRIM (\$MM)		I TRIM (%PIB)		Dif (% PIB)
	2024	2025	2024	2025	
Gastos Totales	94.257	115.352	5,5	6,5	0,9
Gastos Corrientes	84.923	94.918	5,0	5,3	0,3
Intereses	15.970	21.796	0,9	1,2	0,3
Intereses deuda externa	3.775	3.927	0,2	0,2	0,0
Intereses deuda interna	8.421	13.723	0,5	0,8	0,3
Indexación TES B (UVR)	3.774	4.145	0,2	0,2	0,0
Funcionamiento**	68.952	73.122	4,0	4,1	0,1
Servicios Personales	7.329	8.359	0,4	0,5	0,0
Transferencias	58.081	60.224	3,4	3,4	0,0
SGP	18.085	17.482	1,1	1,0	-0,1
Pensiones	13.266	15.575	0,8	0,9	0,1
Aseguramiento en salud	10.318	9.046	0,6	0,5	-0,1
ICBF y SENA	1.273	1.670	0,1	0,1	0,0
Otras transferencias	15.139	16.452	0,9	0,9	0,0
Gastos Generales	3.542	4.539	0,2	0,3	0,0
Inversión**	9.419	20.451	0,6	1,1	0,6
Préstamo Neto	-85	-17	0,0	0,0	0,0
Déficit total	-16.344	-37.621	-1,0	-2,1	-1,2

*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cierre fiscal. GNC. Primer Trimestre 2025.

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre los efectos fiscales de la pandemia -que a pesar de que ha pasado un poco más de un lustro, pero que sus impactos tributarios siguen teniendo repercusiones en la actualidad-, la financiación del subsidio de los combustibles, la caída de los ingresos tributarios y el incremento del gasto fiscal permite constatar la existencia real de una crisis fiscal, y, por tanto, los argumentos del gobierno nacional no son hipotéticos o eventuales, sino, por el contrario, son reales y constatables a partir de las cifras económicas que muestran las instituciones del Estado y la literatura especializada en la materia. En consecuencia, el Decreto 1390 de 2025 satisface el criterio de realidad exigido en el presupuesto fáctico del control de constitucionalidad de los decretos de estados de excepción.

b. Aplicación del juicio de identidad

La Corte Constitucional ha explicado que este juicio se orienta a establecer que los hechos que sustentan la declaratoria del estado de emergencia sean distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución. Debido a la amplitud de circunstancias que pueden amenazar o

³² Disponible en: [file:///C:/Users/salas/Downloads/2024-05-06%20Cierre%20fiscal%20GNC%201T-2025%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/salas/Downloads/2024-05-06%20Cierre%20fiscal%20GNC%201T-2025%20(1).pdf)

perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o configurar grave calamidad pública, el juicio de identidad opera por vía negativa, esto es, examinando que los hechos invocados en el decreto examinado no sean aquellos que habilitan la declaratoria de los estados de guerra exterior y conmoción interior (Arts. 212 y 213, C.P.).

Frente a este requisito el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que las causas referidas por el gobierno nacional en el Decreto 1390 de 2025 se enmarcan en la emergencia económica, social y ecológica como modalidad de los estados de excepción prevista en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia. Al respecto, si bien, por ejemplo, el gobierno nacional explica que hay un incremento en acciones bélicas contra líderes políticos y sociales, dicha causal tiene la finalidad de enunciar un estado de conmoción interior, sino por el contrario, de enunciar las consecuencias de un estado grave actual que está viviendo el Estado colombiano en materia de política fiscal. En este sentido, dichas causales deben entenderse a la luz de la declaratoria de una emergencia económica, social y ecológica y no ante la conmoción interior como una modalidad de los estados de excepción.

En consecuencia, para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, el juicio de identidad se encuentra satisfecho en los términos de la jurisprudencia constitucional.

c. Aplicación del juicio de sobreviniencia y de hechos extraordinarios

En este escenario, la jurisprudencia constitucional ha indicado que se examina que los hechos invocados como fundamento de la declaratoria de estado de emergencia tengan carácter sobreviniente y extraordinarios. En este sentido, se trata de hechos que sean imprevisibles, repentinos e inesperados, por tanto, problemáticas de carácter estructural o fenómenos cíclicos o recurrentes no pueden ser utilizados como argumentos para la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica. Sin embargo, en la Sentencia C-145 de 2020, la Corte Constitucional explicó que la “regla consistente en que las situaciones crónicas y estructurales no constituyen hechos sobrevinientes ni extraordinarios no es absoluta, ya que en la resolución caso a caso se han podido verificar algunas excepciones”³³.

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha diseñado dos reglas concretas en materia de declaratoria de estados de excepción cuando las situaciones sean estructurales. En la primera, en aquellos eventos en los que se acude al estado de excepción para responder a problemas estructurales de vieja data y ampliamente conocidos, sin invocar alguna circunstancia adicional, de carácter sobreviniente y excepcional que agravara la crisis genera la inexequibilidad del estado de excepción, debido a que no satisface el juicio de sobreviniencia³⁴. Y, la segunda regla se refiere a eventos en los que la declaratoria del estado de emergencia busca responder al agravamiento de una problemática estructural debido a la circunstancias

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2020.

³⁴ Esta regla fue construida en la revisión del Decreto 4975 de 2009, donde el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia con la finalidad de conjurar problemas que afectaban el sistema de salud de tiempo atrás. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-252 de 2010, consideró que la declaratoria no superaba el juicio de sobreviniencia, por cuanto las problemáticas del sistema de salud invocadas en el decreto tenían carácter estructural, y 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.

sobrevinientes y excepcionales que agudizan la crisis ya existente, escenario donde se satisfecerá el criterio fáctico del juicio de constitucionalidad del estado de emergencia.

Además de ser sobrevinientes, los hechos deben ser extraordinarios. Para la Corte, aun cuando no se exija este requisito en la Constitución, el mismo se deduce de la interpretación del artículo 2° de la LEEE realizada en la sentencia C-122 de 1997, donde se establece que las facultades otorgadas por los estados de excepción “solo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado”. Para la Corte, las circunstancias extraordinarias pueden tener origen en un hecho del gobierno o pueden ser el resultado de acción u omisión³⁵.

En este aspecto, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que, de conformidad con lo expuesto en el juicio de realidad, no se está ante una situación de sobreviniencia o de hechos extraordinarios sino, por el contrario, que se está ante una crisis institucional. En este sentido, para el Observatorio, como se expondrá a continuación, el Decreto 1390 de 2025 es inconstitucional porque no se funda en hechos sobrevinientes, ni en una catástrofe económica. No obstante, ello no conlleva a negar la existencia de una crisis real y sería producto de una crisis política e institucional derivada de la adopción de decisiones políticas fiscales contradictorias tomadas por el ejecutivo y el legislativo como ramas del poder público que se encargan de configurar política y jurídicamente el sistema normativo fiscal y de gastos colombiano.

Al respecto, como se observó en el análisis del juicio de realidad, las circunstancias que provocan la crisis fiscal del Estado colombiano no tienen el carácter de sobrevinientes, debido a que se trata, primero, de efectos relacionados con las consecuencias económicas de la Pandemia y que, a pesar de haber transcurrido varios años, sus efectos fiscales continúan repercutiendo en las finanzas del Estado; segundo, se trata de decisiones políticas adoptadas por los distintos gobiernos que son inconvenientes, como por ejemplo la financiación del subsidio a la gasolina; tercero, se trata de errores al momento de crear mecanismos de recaudo tributario eficiente en cada reforma tributaria presentada que conlleva la disminución de los ingresos del gobierno nacional; y cuarto, se trata del incremento de los gastos que ha tenido el gobierno nacional, ya sea porque se traten de inflexibilidades legales y constitucionales o por inflexibilidades de los programas de gobierno.

En este sentido, la crisis en las finanzas públicas no ha sido un asunto que se presente como imprevisto para el gobierno nacional. Asimismo, las restantes causas alegadas por el gobierno nacional en el decreto objeto de control tampoco se enmarcan en el concepto de sobreviniencia. En efecto, la posibilidad de cumplir con los autos de la Corte Constitucional en materia de salud no es un aspecto que sea sorpresivo, sino por el contrario, que se trata de un aspecto crítico constatado por decisiones de la Corte Constitucional, adoptadas dentro de la Sala de seguimiento creada para cumplir lo decidido en la Sentencia T-760 de 2008. Por tanto, no se está ante un escenario sorpresivo de anormalidad constitucional.

Asimismo, las inflexibilidades legales y constitucionales tampoco pueden enmarcarse en lo que se considera sobreviniente. En efecto, las obligaciones laborales se encuentran sustentadas en las leyes laborales o las obligaciones contractuales, los gastos del SGP se encuentran previamente determinados en la Constitución Política, la financiación del sistema de seguridad social se encuentra ordenado en la Constitución, así como en diferentes decisiones de la Corte

³⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023 y C-122 de 1997.

Constitucional. En consecuencia, no puede entenderse como excepcional y sobreviniente el cumplimiento de las órdenes constitucionales, legales y contractuales que están en cabeza del Estado colombiano.

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, la crisis actual se explica, entre otras razones, por la incapacidad de aumentar el recaudo y retornar nuevamente a la senda del gasto vigente antes de la pandemia. Dicha crisis, en consecuencia, no es un asunto coyuntural, sino, por el contrario, estructural. Por tanto, el desafío de corregir dichas situaciones excede las capacidades que tiene el gobierno nacional tanto a nivel de normalidad constitucional como en escenarios de estados de excepción. En consecuencia, es necesario que se adopten decisiones de Estado que superan a aquellas que se adopten en escenarios de anormalidad constitucional.

El ajuste fiscal en las finanzas del Estado, que esté dirigida a retornar a niveles moderados de deuda pública podría superar los 4 puntos del PIB. Ello, entonces, genera que sea necesario adoptar medidas combinadas entre las cuales se encuentra combinación de reformas tributarias sucesivas, una reforma al sistema de salud orientada a la racionalización de costos y al fortalecimiento del control público en materia de asignación de recursos a las instituciones prestadoras de salud, o una reforma al sistema pensional -que para la fecha de la presentación de la presente intervención se encuentra suspendida por expresa decisión de la Corte Constitucional-. Asimismo, es necesario garantizar que la ley de competencia, que desarrolle el Acto Legislativo 03 de 2024, sea compatible con el principio de sostenibilidad fiscal. Y, finalmente, el Observatorio considera que también es necesario fortalecer el marco institucional que regula la gestión de las finanzas públicas, con la finalidad de asegurar un presupuesto coherente con el principio de sostenibilidad fiscal y la garantía de derechos fundamentales.

Debido a que, para el Observatorio, la crisis fiscal no es coyuntural sino estructural, y además, para su superación se requiere la participación de todas las ramas del poder público y, por tanto, no es superable por medio de la declaratoria de un estado de excepción, es necesario reprochar, en la presente intervención, las decisiones políticas adoptadas tanto por el Congreso de la República como por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

Al respecto, si bien el Congreso de la República constitucional y normativamente no tiene la obligación de aprobar los proyectos de ley que presente el gobierno nacional en materia tributaria y fiscal, la negación de la aprobación del proyecto de ley de financiamiento tiene consecuencias graves para las finanzas del Estado.

En efecto, dicho proyecto de ley se consideró como una reforma tributaria ambiciosa, debido al volumen en el recaudo y al alcance de sus medidas. En efecto, allí el gobierno nacional estimó ingresos adicionales de \$26.3 billones de pesos en 2026, es decir, el equivalente al 1.4% del PIB, que crecerían a \$37 billones en 2030. Dichos ingresos buscaban aliviar el déficit del GNC, que en 2025 alcanzaría el 7.1% del PIB. Además, el proyecto de ley se fundaba en la reducción del gasto tributario en IVA, renta de personas naturales y beneficios específicos a sectores como combustibles o turismo. Asimismo, incorporaba impuestos ambientales y al consumo de alcohol y tabaco, además de ajustes en patrimonio, renta de personas jurídicas y ganancias ocasionales, además de pretender el fortalecimiento de instrumentos de control tributario. Asimismo, desde una perspectiva distributiva, el proyecto de ley introducía elementos progresivos como el impuesto al patrimonio, pues se diseñaron mecanismos para aumentar el recaudo en \$2,1 billones, según lo presupuestado por el gobierno nacional. En

igual sentido, el proyecto de ley de financiamiento promovía igualar el IVA de los juegos de suerte y azar operados por internet, con la finalidad de recaudar alrededor de 70.000 millones, siempre y cuando, los apostadores siguieran teniendo dicho comportamiento.

Por su parte, en relación con las decisiones de la Corte Constitucional, si bien dicha corporación tiene la función de proteger la supremacía e integridad de la Constitución, y sin perjuicio del principio de autonomía judicial protegido en la Constitución, es necesario advertir que, en su ejercicio, ha adoptado decisiones complejas en relación con las finanzas públicas, por ejemplo, con la expedición de la Sentencia C-489 de 2023.

En efecto, en concordancia con las metas definidas en el PND 2022-2026 sobre la distribución de recursos, el párrafo 1° del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 estableció la imposibilidad de que en el cálculo del impuesto a la renta de las empresas que explotan RNNR dedujeran lo que cancelaban por concepto de regalías, en cumplimiento de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. La Corte Constitucional declaró inexecutable dicho párrafo debido a que el Legislador no previó un sistema de cálculo del pago de regalías cuando los precios del petróleo fueran bajo a nivel internacional, lo que constituiría un ejercicio de confiscación tributaria, el cual está expresamente prohibido en la Constitución.

La no deducibilidad de las regalías pretendía recaudar un total de recursos que representaban anualmente el 0.2% del PIB hasta el 2026 y el 0.1% del PIB del 2027 al 2034. Ello implicaba un equilibrio fiscal donde los gastos son sostenibles tanto como los ingresos generados, lo que se traducía en una estabilidad macroeconómica.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Total No deducibilidad de regalías	\$3.8	\$2.9	\$3.0	\$2.9	\$2.4	\$2.7	\$3.0	\$3.1	\$2.8	\$2.6	\$2.8	\$2.7
Hidrocarburos	\$2.2	\$1.4	\$1.9	\$1.8	\$1.3	\$1.6	\$1.9	\$2.0	\$1.7	\$1.5	\$1.7	\$1.6
Minería	1.6	1.6	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	\$1.1	\$1.1	\$1.1	\$1.1
Recaudo como % del PIB por no deducir regalías	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%

*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023.

Según el MFMP del 2023, la no deducibilidad de las regalías tenía un impacto representativo en el Presupuesto de la Nación, pues le permitiría incrementar los ingresos corrientes del Estado y, por tanto, el nivel de gasto público que, como se evidencia en la anterior tabla, podría sostenerse en el 0.1% del PIB en el mediano plazo. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que la expedición de la Sentencia C-489 de 2023 generó un desfinanciamiento para el país de al menos \$34.9 billones de pesos en valor presente entre el 2024 y 2034, el cual se incrementaría con el paso del tiempo, debido a que cerca del 80.8% del impacto fiscal se concentra desde el 2025 en adelante, lo que generaba una posible insostenibilidad fiscal.

Lo anterior conlleva entender que, si bien la Rama Ejecutiva tiene amplias facultades para el manejo y la dirección de la economía en el Estado, la crisis fiscal que actualmente se presenta en el Estado colombiano no es de exclusiva responsabilidad del ejecutivo, sino, también, de las decisiones tomadas por las ramas legislativa y judicial del poder público. Lo anterior, debido a que a pesar de que sus decisiones se enmarcan dentro del cumplimiento de sus funciones

constitucionales y legales, la adopción de estas generó graves impactos en las finanzas del Estado, razón por la cual, la crisis fiscal sistemática que vive actualmente el Estado colombiano es como consecuencia de que todas las ramas del poder público adoptaron decisiones que afectaron de manera grave las finanzas de la Nación.

En consecuencia, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que el Decreto 1390 de 2025 no satisface el requisito de sobreviniencia exigido dentro del presupuesto fáctico del control de constitucionalidad de los estados de excepción, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

2.2.2. Examen del presupuesto valorativo

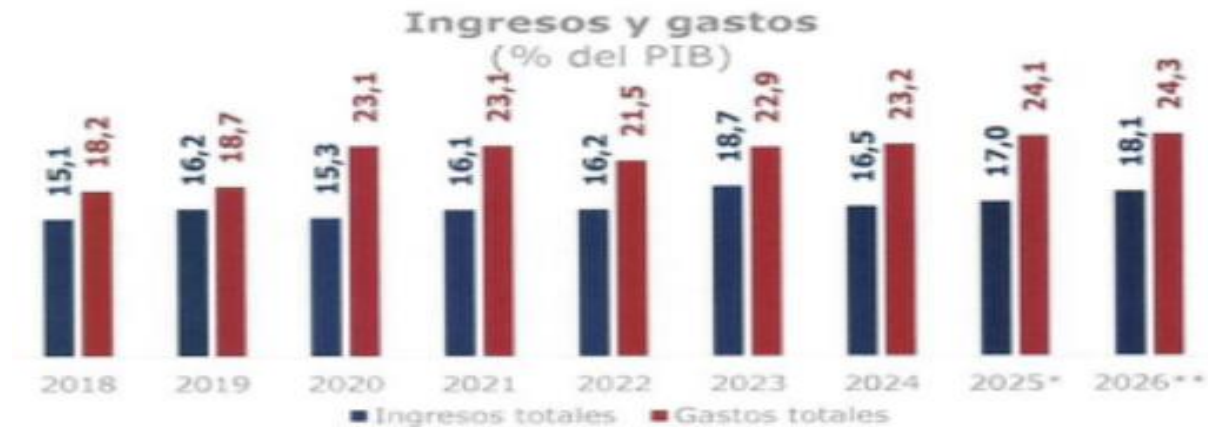
Según la Corte Constitucional, el presupuesto valorativo estudia la calificación del presidente de la República sobre la intensidad de la perturbación o de la amenaza al orden económico, social y ecológico, o de la calamidad pública, que se produce como consecuencia de tales hechos. Para ello, es necesario revisar la inminencia y la gravedad de la afectación al orden económico, social y ecológico del país.

Frente a la inminencia, la Corte Constitucional ha indicado que para que se cumpla este requisito “no ha de tratarse de un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 constitucional sino de un riesgo efectivo que puede materializarse en cualquier momento, de un peligro potenciado por su inmediatez temporal.”. Por su parte, la gravedad tiene un alto componente valorativo y, por tanto, se reconoce un margen de apreciación del presidente de la República para determinar la gravedad de las perturbaciones o amenazas al orden económico, social o ecológico, o de la calamidad pública, que motivan la declaratoria de emergencia. Frente a la gravedad, le corresponde a la Corte Constitucional evaluar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o en un error manifiesto, sin llegar a suplantarle en la valoración correspondiente³⁶.

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, a pesar de que se encuentre probada la situación de gravedad de la afectación al orden económico, social y ecológico del Estado colombiano, producto de una crisis causada, entre otras razones, por la propia institucionalidad, no se evidencia el cumplimiento del criterio de inminencia.

En efecto, el fundamento jurídico 67 de la parte considerativa del Decreto 1390 de 2025 establece que los ingresos tributarios, aunque han crecido, lo han hecho a un ritmo inferior al de los gastos en general. Dicha diferencia produce un mayor endeudamiento y rezago del gasto social, como lo explica en el siguiente gráfico:

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2023, C-145 de 2020 y C-307 de 2020.



*Fuente. Decreto 1390 de 2025, considerando 67.

Para el Observatorio, dicha razón es contradictoria con la exposición de una inminencia en el riesgo de atentar contra la institucionalidad. En efecto, se evidencia que, durante casi una década, en mayor o menor medida, el valor de los gastos totales (funcionamiento, inversión y servicio de la deuda) han ido incrementando y, a pesar de que los ingresos también hayan aumentado, su aumento siempre ha estado por debajo de los gastos del Estado. Ello significa que no se trata de una situación de inminencia sino, por el contrario, que se está ante una situación que se encontraba configurada con anterioridad. Por tal motivo, incumple con uno de los requisitos del presupuesto valorativo exigido por la Corte Constitucional.

2.2.3. Examen del presupuesto de suficiencia

Este presupuesto examina si las herramientas jurídicas previstas para situaciones de normalidad constitucional eran suficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Para ello, es necesario revisar, primero, la existencia de mecanismos ordinarios, segundo, si estos fueron utilizados por el Estado y, tercero, la insuficiencia o falta de idoneidad de estas medidas para superar la crisis³⁷. La Constitución no prevé este requisito para la emergencia económica, social y ecológica como tipología de estado de excepción. Sin embargo, la Corte Constitucional lo ha incorporado en el estudio de los requisitos de fondo, el cual fue nombrado presupuesto de suficiencia en la Sentencia C-135 de 2009, al integrarlo al estudio de los requisitos materiales del control de constitucionalidad de este tipo de estados de excepción.

La revisión de este requisito no consiste en reservar el estado de emergencia a los eventos de colapso institucional o social, pues eso desconocería el propósito de prevenir o remediar graves crisis que se deriven en perturbaciones mayores o irreparables. Por el contrario, persigue que los estados de excepción funjan como último recurso al cual se puede acudir o se limite a situaciones extremas, ya que representan “un instrumento que reduce el ámbito de la democracia y las libertades, 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”³⁸.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023, C-156 de 2011, C-386 de 2017, C145 de 2020 y C-307 de 2020.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023 y C-122 de 1997.

La Corte Constitucional ha desarrollado una serie de criterios que orientan la verificación del presupuesto de suficiencia. Primero, que 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 realiza con los decretos de desarrollo³⁹. Segundo, por tratarse de un control que protege el principio democrático, los criterios de eficacia no pueden primar frente al principio de subsidiariedad al momento de evaluar la suficiencia de las medidas ordinarias⁴⁰. Tercero, la evaluación de esos mecanismos depende del contexto y de la experiencia acumulada del Estado con respecto a la situación específica⁴¹. Cuarto, aunque se reconoce un importante margen de valoración del presidente de la República sobre la suficiencia de los mecanismos ordinarios, el ejercicio de esta competencia debe sujetarse al marco normativo de los estados de excepción⁴². Y quinto, el examen se hace más estricto en los casos en que el gobierno concurre por acción u omisión en las circunstancias que llevaron a la situación de emergencia⁴³.

Al respecto, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que dicho requisito no se cumple en el presente asunto, por las siguientes razones. Primero, porque el decreto no ofrece una argumentación completa sobre la insuficiencia de los instrumentos que establece el ordenamiento jurídico ordinario para adoptar las medidas que adopta por medio del estado de excepción. En este sentido, es insuficiente las apreciaciones genéricas sobre la insuficiencia de los instrumentos normativos en situación de normalidad para decretar el estado de excepción.

Segundo, porque el gobierno nacional no explica por qué, por ejemplo, no puede acudir a mecanismos, tales como el recorte del gasto público u otra alternativa fiscal, como por ejemplo la reducción o el aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales, prevista en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996, o el uso de la cláusula de escape en materia fiscal contemplada en la Ley 1473 de 2011, que le permite suspender de manera provisional los límites fiscales establecidos por la regla fiscal cuando se presente circunstancias excepcionales que impidan el cumplimiento de dicha regla (como una caída del recaudo acompañada de inflexibilidades constitucionales o legales del gasto público), que son medidas que pueden adoptarse, de cara a aquellas medidas que pretende decretar el gobierno nacional por medio del Decreto 1474 de 2025.

Y, tercero, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, es necesario que este requisito sea más estricto en su evaluación en el caso concreto, debido a que la crisis fiscal que presenta actualmente el Estado colombiano tiene como consecuencia acciones y omisiones los distintos gobiernos que han precedido el manejo de las finanzas públicas en el último lustro.

Por las anteriores razones, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que no se satisface el criterio de necesidad exigido por la jurisprudencia constitucional en materia del control de constitucionalidad de los estados de excepción.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023, C-135 de 2009, C-254 de 2019, C-843 de 2010, C-156 de 2011, C-216 de 2011, C-670 de 2015 y C-145 de 2020.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2023, C-122 de 1997, C-252 de 2010 y C-156 de 2011.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023, C-307 de 2020, C-122 de 1997 y C-252 de 2010.

⁴² Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023, C-135 de 2009, C-156 de 2011, C-670 de 2015 y C-307 de 2020.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencias C-383 de 2023, C-122 de 1997, C-156 de 2011, C-145 de 2020 y C-307 de 2020.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL DECRETO 1390 DE 2025

Finalmente, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre presentará las siguientes consideraciones con la finalidad de sustentar la inviabilidad de suspender, de manera provisional, el Decreto 1390 de 2025 y los decretos que desarrollan el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el gobierno Nacional. En efecto, en la revisión del Decreto 1390 de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional, a través del auto 082 de 2026, declaró la suspensión provisional de dicha norma, hasta tanto la Corte Constitucional adopta una sentencia que resuelva la exequibilidad o inexecuibilidad del decreto controlado.

Frente a dicha suspensión, el Observatorio considera que la Corte Constitucional adoptó una decisión que no responde al precedente judicial en relación con la prohibición expresa de la suspensión de decretos legislativos. Además, la decisión tampoco se adecúa a las exigencias previstas en el Auto 272 de 2023 en relación con la posibilidad de suspender provisionalmente leyes por parte de la Corte Constitucional en el marco del control de constitucionalidad. Para ello presentará las siguientes consideraciones.

En primer lugar, en la revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de estados de excepción, el Congreso de la República, en distintos artículos del PLE, estableció la facultad de que la Corte Constitucional suspendiera provisionalmente los decretos legislativos dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al momento en que el Tribunal constitucional avocara conocimiento del control del decreto. Dicha facultad fue declarada inexecuible por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 de 1994. Para ello, argumentó que el Legislador no puede atribuirle una facultad en la ley que no se encuentra expresamente consagrada en la Constitución Política. En consecuencia, la Corte Constitucional se ha negado a adoptar medidas de suspensión provisional en el trámite de control de constitucionalidad de normas jurídicas.

De manera aparente, dicho precedente fue variado por la Corte Constitucional en el Auto 242 de 2023. En dicha oportunidad, en el control de constitucionalidad de una ley ordinaria, la Corte Constitucional, a pesar de que negó la suspensión de la ley, consideró que era posible que en el trámite de constitucionalidad se adoptara una decisión de suspensión de las leyes mientras se decidía de fondo sobre la constitucionalidad de éstas. Para ello, explicó que deben concurrir dos requisitos, a saber: (a) que la ley sea manifiestamente inconstitucional y (b) que sus efectos sean irreversibles.

Sin embargo, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera que los requisitos para suspender leyes en el trámite de constitucionalidad no deben ser aplicados en el trámite de revisión de los decretos que declaran y desarrollan los estados de excepción previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, por las siguientes razones.

En primer lugar, porque expresamente, en relación con el estudio de constitucionalidad de decretos legislativos, el precedente vigente es la sentencia C-179 de 1994. Así, aun cuando exista la posibilidad de que la Corte Constitucional decrete la suspensión provisional de las leyes en el marco de la revisión de constitucionalidad, en materia de decretos legislativos la Corte Constitucional no tiene competencia para ello, de hecho, en el Auto 272 de 2023 no se

fijó dicha competencia. En este sentido, la suspensión provisional del decreto objeto de control y los decretos que lo desarrollan, por expresa disposición de una sentencia de constitucionalidad, no puede ser decretada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, la figura de la suspensión debe ser diferenciada según el tipo de norma a controlar. La posibilidad de que la Corte Constitucional tenga la facultad jurisprudencial de suspender una ley, en el marco de un control de constitucionalidad, está sustentada en la hipótesis de que la norma suspendida tiene una vocación de permanencia. Por tanto, a pesar de que regule situaciones jurídicas, estas medidas no están destinadas exclusivamente a enfrentar situaciones de anormalidad constitucional. Lo anterior conlleva identificar una diferencia sustancial con los decretos que declaran el estado de excepción: estas normas tienen una vocación de temporalidad limitada y estricta y, además, están encaminadas a adoptar medidas urgentes para evitar la agravación de una crisis estructural que atente contra las instituciones democráticas o los derechos fundamentales. En este sentido, la figura jurídica de la suspensión provisional de leyes no puede ser aplicada en el presente caso, debido a que dicha institución fue creada para revisar la manifiesta inconstitucionalidad e impactos irreversibles de las leyes, lo cual es diferente en relación con la naturaleza jurídica de los decretos que declaran y desarrollan los estados de excepción.

En consecuencia, adoptar una decisión de suspensión de decretos legislativos podría conllevar un escenario donde no se puedan tomar las medidas importantes e imperantes para restablecer el orden afectado y, por tanto, incrementar el riesgo de afectación de las instituciones estatales o de los derechos fundamentales. En todo caso, es necesario precisar que, con el precedente vigente, y a la fecha de presentación de esta intervención, la jurisprudencia constitucional no tiene un criterio definido sobre las fórmulas de ponderación y proporcionalidad que permitan adoptar una decisión cuando se enfrentan los principios de supremacía de la Constitución con la necesidad de adoptar medidas urgentes para mitigar crisis institucionales.

En tercer lugar, en el Auto 272 de 2023, la Corte Constitucional precisó dos requisitos para la procedencia de la suspensión de leyes, a saber: (a) que se evidencie una inconstitucionalidad manifiesta y (b) que se constaten efectos irremediables con la medida legislativa. Sin embargo, revisar la configuración de estos requisitos en escenarios de estados de excepción es complejo y distinto al control de constitucionalidad de las leyes. En efecto, la revisión de este tipo de requisitos es, en principio, procedente en leyes, debido a que en su examen se limita a la revisión de un solo texto normativo y, por tanto, solo basta revisar un texto normativo para revisar si se satisfacen los requisitos de procedencia de la suspensión de leyes por parte de la Corte Constitucional.

Sin embargo, este examen es más complejo tratándose de los decretos que declaran los estados de excepción. Al respecto, en los estados de excepción se expiden, al menos, los siguientes tres tipos de actos normativos. Primero, el decreto legislativo que declara el estado de excepción; segundo, los decretos legislativos que desarrollan el estado de excepción; y, tercero, los decretos proferidos por el gobierno que concretan aspectos instrumentales en el marco del estado de excepción. Mientras que los dos primeros tipos de decretos son controlados de manera automática por la Corte Constitucional, el último es objeto de control por el Consejo de Estado. En este sentido, en el marco del estado de excepción es necesario que exista, al menos, primero, un acto proferido por el gobierno nacional que declara el estado de excepción y se habilita para proferir normas de esta naturaleza y, segundo, un acto que desarrolla las medidas para afrontar la situación de anormalidad constitucional.

Esta precisión evidencia la dificultad de aplicar los requisitos de suspensión provisional de las leyes a los decretos de estados de excepción, debido a que el decreto que declara el estado de excepción puede ser manifiestamente inconstitucional, sin embargo, no es posible revisar la irreversibilidad de las medidas, debido a que no las contiene, pues ellas se encuentran en los decretos legislativos que lo desarrollan. En consecuencia, en relación con el decreto declarativo no es posible evidenciar uno de los requisitos de la suspensión provisional: la irreversibilidad de las medidas adoptadas y, por tanto, con base en las reglas fijadas por el Auto 272 de 2023 no es posible suspender provisionalmente el Decreto 1390 de 2025.

Asimismo, en relación con los decretos que desarrollan los estados de excepción, en principio las medidas que se adopten pueden ser irreversibles, sin embargo, pueden que no sean manifiestamente inconstitucionales, debido a que el decreto que declara el estado de excepción aún no ha sido objeto de pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional. Por tanto, no se evidencia un exceso de las facultades del gobierno nacional para declarar la existencia de un estado de excepción.

Frente a la inconstitucionalidad manifiesta de los decretos que desarrollan los estados de excepción, es posible entender que dicho examen podría llevarse a cabo con base en las normas constitucionales y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sin necesidad de esperar a la decisión de fondo sobre la constitucionalidad del decreto que declara la emergencia. En caso de tratarse de dicha hipótesis, el Decreto 1474 de 2025 *“Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025”*, no cumpliría dicha hipótesis, por las siguientes dos razones.

Primero, porque el gobierno nacional, en estados de excepción, sí puede decretar impuestos o modificar los existentes. Al respecto, el inciso 3° del artículo 215 de la Constitución prevé que, en escenarios de emergencia económica, social y ecológica, el gobierno nacional tiene la posibilidad de decretar impuestos o modificar aquellos existentes, los cuales tendrán vigencia durante el año fiscal correspondiente⁴⁴. En este sentido, en principio, de manera general el gobierno nacional sí podría decretar las medidas que se encuentran en el Decreto 1474 de 2025.

Y, segundo, porque no afectaría el principio de separación de poderes (art. 113 C.P.) y no tributación sin representación (338 C.P). En efecto, podría reprocharse que el gobierno nacional, con base en las facultades excepcionales, tiene la finalidad de aprobar las medidas tributarias que le fueron negadas por el Congreso de la República al momento de archivar el proyecto de ley de financiamiento y, por tanto, sería inconstitucional en la medida en que se desconoce el principio de separación de poderes y no tributación sin representación. Sin embargo, no es posible sustentar la inconstitucionalidad del Decreto 1474 de 2025 por esta razón, con base en los siguientes dos argumentos.

En primer lugar, no es cierto haya una identidad entre el proyecto de ley de financiamiento archivado y el Decreto 1474 de 2025, pues en este último, por una parte, se prohíbe a las personas jurídicas que explotan RNNR que deduzcan en el cálculo del impuesto a la renta el pago de las regalías ordenadas en los artículos 360 y 361 de la Constitución -lo cual se ajusta a lo ordenado en la Sentencia C-489 de 2023-; y, por la otra, las estimaciones sobre el recaudo tributario son distintas, pues mientras que en el proyecto de ley de financiamiento se propuso recaudar \$16 billones de pesos, en el Decreto 1474 de 2025 se propone recaudar \$11 billones

⁴⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 215, inciso 3°.

de pesos. En este sentido, materialmente no son las mismas normas y, por tanto, en principio no se estaría desconociendo el principio de separación de poderes. Y, en segundo lugar, a pesar de que exista el principio constitucional de que no existe tributación sin representación⁴⁵, el mismo texto constitucional, como se enunció anteriormente, prevé la posibilidad de que, en escenarios de anormalidad institucional, el gobierno nacional decrete nuevos impuestos o modifique los existentes.

En este sentido a la luz del texto constitucional, no existen argumentos generales para la Corte Constitucional suspenda la totalidad del Decreto 1474 de 2025, pues dicha medida, de manera aparente, no es manifiestamente inconstitucional, razón por la cual no se cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para declarar la suspensión provisional de actos normativos.

III. CONCLUSIONES Y SOLICITUD

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, si bien existe una crisis real y seria en las finanzas públicas de la Nación, el Decreto 1390 de 2025 debe declararse inexecutable por inconstitucional, debido a que no se fundamenta en hechos sobrevinientes ni en catástrofes económicas, sociales o ecológicas exigidas en el artículo 215 de la Constitución. En este sentido, la situación actual del país no constituye una situación de anormalidad constitucional remediable por medio del uso de la figura del estado de excepción, sino por el contrario, se encuentra ante una crisis política e institucional originada, por una parte, de decisiones erradas adoptadas por las tres ramas del poder público y, por la otra, de utilizar el conflicto fiscal como un escenario de enfrentamiento político.

Debido a lo anterior, el Decreto 1390 de 2025 no satisface el subcriterio de sobreviniencia exigido en el elemento fáctico, el subcriterio de inminencia exigido dentro del elemento valorativo y el criterio de necesidad. En consecuencia, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita a la Sala Plena de la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** total del Decreto 1390 de 2025, por las razones explicadas en el presente documento.

Atentamente,



KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

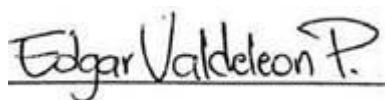
jkbv@hotmail.com

-

jorgek.burbanov@unilibre.edu.co

-

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co



EDGAR VALDELEÓN PABÓN

Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

⁴⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 338.

Facultad de Derecho Universidad Libre
Correo: edgar.valdeleonp@unilibre.edu.co



DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ

PhD. Derecho Público

Jefe Área Derecho Público; Docente Investigador y Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Correo: david.murillo@unilibre.edu.co



DANIELA NARANJO REYES

Estudiante Derecho

Semillero Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Correo: daniela-naranjor@unilibre.edu.co



JUAN DAVID GARCÍA CHAPETÓN

Estudiante Derecho

Semillero Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Correo: juanda-garciach@unilibre.edu.co