Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Bogotá, miércoles, 14 de enero de 2026

| Vigencia: 2026 - Consecutivo: ASO-D-8 | |
|---|---|
| Vigencia | 2026 |
| Consecutivo | ASO-D-8 |
| Asunto | SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN. |
| Fecha de Radicación | 15/01/2026-09:37 AM |
| Destinatarios Externos | H.M. CARLOS CAMARGO ASSIS - CORTE CONSTITUCIONAL-(. |

Honorable Magistrado,
**CARLOS CAMARGO ASSIS**
Corte Constitucional

**Referencia:** Control de constitucionalidad al decreto de emergencia económica.
**Asunto:** Solicitud de medida cautelar de suspensión de los efectos del Decreto 1390 de 22 de diciembre de 2025 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional".
**Radicado:** RE0000387 y RE0000388.

Magistrados y magistradas:

Yo, Andrés Santamaría Garrido, identificado con cédula de ciudadanía n.º 94 499 269, con domicilio en Bogotá, actuando en representación de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), en mi calidad de Director General, me permito acudir respetuosamente ante su Honorable Despacho, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que habilitan la participación de terceros en los procesos de seguimiento constitucional, con el fin de presentar coadyuvancia a la solicitud de medida cautelar de los efectos del Decreto 1390 de 22 de diciembre de 2025 presentada por el Distrito de Medellín.

## I- FACULTAD PARA COADYUVAR

Asocapitales, como organización sin ánimo de lucro, encargada de representar y defender los derechos de las ciudades capitales, considera indispensable participar en el proceso de la referencia en calidad de coadyuvante. Lo anterior, con el fin de apoyar la suspensión provisional del decreto de emergencia económica, en tanto la Corte pueda proferir una decisión de fondo sobre la constitucionalidad del Decreto.

## II. DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 215 DE LA CONSTITUCIÓN

## 1. Requisitos fácticos para la Declaración del Estado de Emergencia Económica

De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 46 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica procede exclusivamente cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

La interpretación sistemática del artículo 215 constitucional permite establecer que las situaciones susceptibles de ser conjuradas mediante el estado de excepción son únicamente aquellas alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente uno o varios de los órdenes mencionados, o que constituyan grave calamidad pública de magnitud extraordinaria.

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que este mecanismo se encuentra diseñado para atender situaciones extremas e imprevisibles que, por su naturaleza excepcional, resultan imposibles de controlar mediante los instrumentos ordinarios de que disponen los poderes públicos en condiciones de normalidad [1]. El Constituyente estableció límites estrictos a este instrumento con el propósito expreso de impedir que el poder ejecutivo excediera sus competencias constitucionales.

En particular, la Corte Constitucional ha determinado que la amenaza grave e inminente del orden económico debe revestir tal magnitud que las medidas consagradas en la Constitución y la ley para períodos de normalidad resulten manifiestamente insuficientes o ineficaces para controlar la situación.[2]

De la lectura integrada del texto constitucional y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la procedencia de los estados de emergencia económica exige el cumplimiento concurrente de dos requisitos esenciales:

1) En primer lugar, la existencia de un hecho sobreviniente que ocasiona una amenaza grave e inminente del orden económico que comprometa la integridad de las

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 1999. MP Fabio Moron Diaz.

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. MP Carlos Gaviria Díaz.

finanzas del Estado colombiano, conforme al artículo 334 constitucional que establece al Estado como director general de la economía.

2) En segundo lugar, la imposibilidad de controlar dicha situación mediante las medidas ordinarias que consagran la Constitución y la ley, lo cual implica que los mecanismos institucionales, normativos y reglamentarios existentes resulten claramente insuficientes.

En consecuencia, no resulta constitucionalmente admisible que el Ejecutivo aplique este tipo de mecanismos excepcionales ante situaciones ordinarias o estructurales que deben ser resueltas mediante las instituciones, normativas y reglamentaciones vigentes en el ordenamiento jurídico.

**2. No existencia de hechos sobrevinientes: El sustento fáctico enunciado dentro del Decreto constituye hechos estructurales del Estado colombiano**

Para el caso concreto, el Gobierno Nacional fundamenta la expedición del decreto declaratorio del Estado de Emergencia en diversos hechos sobrevinientes que, en su concepto, configuran una amenaza grave e inminente del orden económico. Entre estos hechos se encuentran la obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la Unidad de Pago por Capitación de salud, la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana ante recientes alteraciones de orden público y el agravamiento del riesgo de atentados contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones. Asimismo, el Ejecutivo señala la no aprobación por parte del Congreso de la República de dos proyectos sucesivos de Ley de Financiamiento para las vigencias fiscales 2025 y 2026, por valores de $12 billones y $16,3 billones respectivamente.

Adicionalmente, el decreto invoca los desastres naturales causados por la actual ola invernal, la existencia de sentencias judiciales pendientes de pago, y obligaciones atrasadas de origen legal relacionadas con subsidios de servicios públicos de energía eléctrica y suministro de combustible. Finalmente, el Gobierno hace referencia al agotamiento de las alternativas de endeudamiento derivado de la aplicación de la Regla Fiscal y de cláusulas originadas en medidas unilaterales del Gobierno de los Estados Unidos, así como a las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.

Del análisis jurídico de los fundamentos invocados por el Gobierno, los motivos señalados son manifiestamente inconstitucionales, toda vez que no se trata de hechos sobrevinientes,

sino de hechos estructurales los cuales el Estado colombiano debe resolver bajo los mecanismos institucionales que se encuentran dentro del ordenamiento jurídico.

A continuación se exponen, de manera desagregada, las razones jurídicas por las cuales las motivaciones presentadas no cumplen con las características establecidas en el artículo 215 de la Constitución Política:

**Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud.** En relación con la obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la Unidad de Pago por Capitación de salud, debe precisarse que dicha obligación no constituye un hecho sobreviniente que amenace el orden económico. Lo anterior obedece a que se trata de una obligación judicial y legal preexistente que el Estado conoce y debe gestionar dentro de la normalidad institucional. El precedente constitucional en materia de estados de excepción es enfático al señalar que lo extraordinario se opone a lo estructural, de manera que aquellas situaciones que forman parte de las responsabilidades permanentes del Estado no pueden ser invocadas como justificación para la declaratoria de emergencia.[3]

Asimismo, debe precisarse que la situación descrita no configura una calamidad pública incontrolable, toda vez que se trata de gastos corrientes y previsibles ordenados desde la expedición de la Ley 100 de 1993, los cuales deben ser sufragados con recursos de la seguridad social en salud y del presupuesto nacional.

Por tal motivo, contrario a lo expuesto por el Gobierno, el cumplimiento y el financiamiento adecuado de la Unidad de Pago por Capitación no constituyen hechos de la magnitud requerida para alterar el orden económico en los términos exigidos por el artículo 215 de la Constitución Política.

**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.** En relación con la garantía de seguridad ciudadana por recientes alteraciones de orden público, y la protección por agravamiento del riesgo de atentados contra líderes sociales, defensores de derechos

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 1999. MP Fabio Moron Diaz.

humanos y candidatos para las próximas elecciones, debe señalarse que no existe una relación directa entre las alteraciones de orden público y las perturbaciones de forma grave e inminente al orden económico.

En suma, debe advertirse que la declaración de emergencia económica no constituye el mecanismo idóneo para la resolución de graves problemas de alteración del orden público, circunstancia que se refuerza al considerar que el artículo 215 de la Constitución Política establece expresamente que los hechos que dan origen a la declaración de emergencia económica deben basarse en situaciones distintas a las señaladas en los artículos 212 (Estado de Guerra) y 213 (Conmoción Interior por grave alteración del orden público) de la Carta Política. La estructura constitucional de los estados de excepción responde a una distribución diferenciada de competencias según la naturaleza específica de la crisis que se pretende conjurar, de modo que invocar problemas de orden público como fundamento de una emergencia económica representa una evidente confusión entre institutos jurídicos diferenciados.

Asimismo, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos constituye una obligación sustentada en mandatos constitucionales de carácter permanente, razón por la cual resulta jurídicamente inconsistente que esta situación sea presentada como un hecho imprevisible o sobreviniente. El Estado colombiano tiene el deber constitucional y convencional de garantizar la vida, integridad y seguridad de todas las personas bajo su jurisdicción, particularmente de aquellas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad por razón de su labor en defensa de los derechos humanos[4]. Entonces, esta obligación forma parte de las responsabilidades ordinarias y permanentes del Estado, para cuyo cumplimiento existen instituciones especializadas, marcos normativos específicos y asignaciones presupuestales regulares que hacen innecesaria la declaratoria de un estado de excepción.

**No aprobación por parte del congreso del proyecto de ley de financiamiento.** Debe indicarse que invocar este hecho como motivo para sustentar un decreto de emergencia económica contraviene abiertamente la finalidad constitucional del estado de excepción, pues, se reitera que tanto el Constituyente como la Corte Constitucional han establecido de manera categórica que estos mecanismos extraordinarios no tienen por objeto permitir que

[4] Corte Constitucional. Sentencia SU-546 de 2023. MP José Fernando Reyes Cuartas.

el Ejecutivo desborde arbitrariamente sus competencias ante cualquier circunstancia adversa, sino que su activación debe encontrarse justificada exclusivamente en situaciones de magnitud y gravedad excepcionales que escapen al control de los instrumentos ordinarios del Estado.

Ahora bien, no se configura un hecho sobreviniente, toda vez que el riesgo de rechazo de las iniciativas legislativas constituía un escenario plenamente previsible para el Ejecutivo dentro del ejercicio ordinario de sus funciones. Bajo este entendimiento, la negativa del Congreso carece de la naturaleza sorpresiva o de fuerza mayor constitucionalmente requerida para habilitar un estado de excepción. La discrepancia entre las ramas del poder público sobre materias tributarias y fiscales constituye un suceso ordinario inherente al sistema democrático, que debe resolverse mediante los mecanismos institucionales de diálogo, negociación política y deliberación legislativa previstos en la Constitución y en el ordenamiento jurídico, y no a través de la concentración excepcional de poderes en cabeza del Ejecutivo.

En suma, afirmar que la decisión del Congreso de no aprobar un proyecto de ley constituye fundamento suficiente para declarar una amenaza grave al orden económico representa una posición que vulnera los principios democráticos y deliberativos que inspiran el diseño institucional del Estado colombiano. Lo anterior debido a que esta interpretación impone indebidamente la posición del Ejecutivo sobre la del órgano legislativo, debilita las instituciones representativas y quebranta el equilibrio constitucional entre las ramas del poder público. El ejercicio autónomo de las competencias legislativas por parte del Congreso, incluida la facultad de rechazar iniciativas gubernamentales, constituye una manifestación esencial del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza al Estado social de derecho, y no puede ser presentado como una crisis institucional que justifique la concentración excepcional de poderes en el Ejecutivo.

**Desastres naturales causados por la actual ola invernal.** Debe observarse que el decreto bajo análisis fundamenta la crisis invocada en hechos que fueron formalmente declarados mediante acto administrativo expedido con más de un año de antelación. Esta considerable distancia temporal desvirtúa el carácter repentino o súbito que debe revestir toda situación susceptible de habilitar facultades extraordinarias en un Estado democrático de derecho.

Asimismo, el decreto señala la necesidad de asignar 0,5 billones de pesos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, el monto indicado no representa un hecho sobreviniente del cual el Gobierno no tuviera conocimiento al momento de realizar su presupuesto para la vigencia 2026.

Por ello, resulta jurídicamente inconsistente que, siendo totalmente previsibles los recursos que requiere la UNGRD para atender fenómenos climáticos igualmente previsibles, el Ejecutivo considere pertinente procurar dichos recursos de forma extraordinaria mediante la declaratoria de un Estado de Emergencia económica.

Debe tenerse presente que la misionalidad de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres posee carácter permanente y estructural, razón por la cual esta entidad debe contar con las apropiaciones presupuestales necesarias para atender en todo momento cualquier situación de contingencia que ocurra en el territorio nacional.

Asimismo, la atención de desastres naturales forma parte de las responsabilidades ordinarias del Estado colombiano, para lo cual se ha establecido un sistema institucional especializado mediante la Ley 1523 de 2012 y normas complementarias. La existencia de este marco normativo e institucional refuerza la conclusión de que no se trata de un hecho sobreviniente, como lo resalta el decreto, pues las necesidades de financiamiento de la UNGRD responden a situaciones estructurales deben ser satisfechas mediante los procedimientos ordinarios de planeación y ejecución presupuestal, y no a través de la activación de poderes excepcionales que distorsionan el funcionamiento normal de las instituciones democráticas.

**Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago.** Debe señalarse que las condenas judiciales de carácter patrimonial en contra de la Nación no constituyen de modo alguno una situación sobreviniente para el Estado colombiano. De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, resulta evidente que todas las instituciones del Estado deben responder patrimonialmente por los daños causados a los particulares en ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad patrimonial forma parte de los principios estructurales del Estado social de derecho y, por tanto, su materialización a través de sentencias condenatorias no puede ser invocada como un hecho excepcional o sobreviniente que justifique la declaratoria de emergencia económica.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico ha establecido mecanismos específicos para la gestión de estas obligaciones. Conforme al artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cada entidad pública debe contar con su propio fondo de contingencias destinado al pago de sentencias ejecutoriadas y conciliaciones. Para tal efecto, las entidades estatales tienen la obligación de efectuar una valoración rigurosa de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno, respecto de todos los procesos judiciales que se adelanten en su contra. Esta valoración

permite anticipar y presupuestar adecuadamente las obligaciones derivadas de eventuales condenas judiciales.

Con fundamento en estas disposiciones, las entidades públicas deben efectuar aportes periódicos al Fondo de Contingencias regulado por la Ley 448 de 1998, o las normas que la modifiquen o sustituyan, en los montos, condiciones, porcentajes, cuantías y plazos que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de atender oportunamente las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme. La existencia de este marco normativo especializado demuestra que el sistema jurídico colombiano ha previsto instrumentos ordinarios y permanentes para la gestión de estas obligaciones.

En ese sentido, el deber de planear, valorar y cuantificar el pago de sentencias no constituye un hecho sobreviniente ni grave que amenace el orden económico, sino una situación corriente la cual el ordenamiento jurídico ha establecido mecanismos específicos y suficientes.

**Obligaciones atrasadas de origen legal contractual pendientes de pago.** El decreto invoca la insuficiencia de recursos para el pago de subsidios a servicios públicos domiciliarios e indemnizaciones a familias víctimas del conflicto armado, compromisos adquiridos y regulados por las Leyes 142 y 143 de 1994, y la Ley 1448 de 2011, respectivamente.

Sobre este particular, debe reiterarse que el motivo invocado tampoco constituye un hecho sobreviniente, esto debido a que se trata de obligaciones legales adquiridas desde hace más de tres décadas en el caso de los subsidios a servicios públicos, y más de una década en el caso de las reparaciones a víctimas del conflicto armado. Esta permanencia y antigüedad en el ordenamiento jurídico imponen al Gobierno Nacional el deber de planificar adecuadamente sus gastos y elaborar su presupuesto de manera que garantice el financiamiento oportuno de los compromisos y destinaciones que la ley ha establecido de forma expresa.

Por tanto, no resulta jurídicamente admisible que el Gobierno pretenda atender la insuficiencia para cumplir estos gastos corrientes mediante un decreto de emergencia económica, toda vez que se trata de situaciones que debe afrontar en cada vigencia fiscal como parte de sus responsabilidades ordinarias y permanentes. Estas obligaciones carecen del elemento de imprevisibilidad y sobreviniencia exigido constitucionalmente, pues su existencia, naturaleza y periodicidad son plenamente conocidas por las autoridades competentes con suficiente antelación. Adicionalmente, el eventual incumplimiento de

estas obligaciones no configura una alteración súbita y excepcional del orden económico, sino el resultado de deficiencias en la gestión presupuestal ordinaria que deben ser corregidas mediante los instrumentos regulares de administración fiscal previstos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

**Agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.** En lo que respecta a las alternativas de endeudamiento y las restricciones presupuestales, debe llamarse la atención sobre el hecho de que esta situación no constituye un hecho sobreviniente, sino el resultado de las decisiones adoptadas en materia de política macroeconómica por parte del Gobierno Nacional y de la gestión de las finanzas públicas durante las vigencias fiscales precedentes. Por tanto, esta circunstancia no satisface los requisitos constitucionales para declarar un Estado de Emergencia Económica.

## 3. De la necesidad de suspender los efectos del decreto 1390 de 2025: La manifiesta inconstitucionalidad de los hechos que motivan la Emergencia Económica

De conformidad con el Auto 272 de 2023, la Corte Constitucional ha establecido de manera categórica que la suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de control constitucional constituye una medida excepcional que procede únicamente respecto de disposiciones abierta o manifiestamente inconstitucionales que producen efectos irremediables o que pretenden eludir el control de constitucionalidad.[5]

Dentro del mismo pronunciamiento, la Corte precisó que esta medida cautelar “procede única y exclusivamente respecto de disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales, esto es, que de una primera y simple observación se infiera su ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores sea porque vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas".

En virtud de lo expuesto, se concluye que las motivaciones que sustentan el Decreto 1390 de 2025 son abiertamente inconstitucionales, toda vez que, como se ha señalado, se trata de situaciones estructurales y de deberes permanentes que el Estado no puede pretender

[5] Corte Constitucional. Auto 272 de 2023. MP Jorge Enrique Ibáñez Nájar

solucionar desbordando los límites constitucionales establecidos para el ejercicio de poderes extraordinarios.

En efecto, la ausencia absoluta de hechos sobrevinientes en las motivaciones del decreto evidencia que el Gobierno Nacional pretende utilizar indebidamente el estado de excepción como un mecanismo ordinario de gestión fiscal y presupuestal para eludir los límites democráticos y constitucionales que rigen la actividad del Ejecutivo en condiciones de normalidad. Esta utilización desviada del instrumento excepcional constituye precisamente aquello que el Constituyente de 1991 buscó evitar mediante el establecimiento de requisitos estrictos y controles judiciales rigurosos sobre los estados de emergencia, como lo ha recordado reiteradamente la jurisprudencia constitucional.

Bajo ese entendido, la declaratoria del Estado de Emergencia bajo las circunstancias descritas representa una grave distorsión del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza al Estado social de derecho, toda vez que permite al Ejecutivo eludir el control democrático del Congreso de la República y concentrar facultades legislativas y fiscales que corresponden a la normalidad constitucional. Esta situación puede ocasionar efectos jurídicos graves e irreparables a los distintos sectores económicos que resulten gravados como consecuencia de la expedición de decretos legislativos adoptados bajo el amparo de una emergencia carente de fundamento constitucional válido, comprometiendo además la autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales y la estabilidad macroeconómica del país.

En concordancia con lo anterior, la manifiesta incompatibilidad del decreto con los claros mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción, sumada a la evidencia de que ninguna de las situaciones invocadas satisface el requisito de hecho sobreviniente, y la comprobada existencia de mecanismos ordinarios suficientes para atender todas las circunstancias señaladas, permiten concluir que se configura de manera ostensible el presupuesto de inconstitucionalidad manifiesta exigido por la jurisprudencia de esta Corporación para la procedencia de la suspensión provisional.

En consecuencia, ante la clara y evidente vulneración de las disposiciones constitucionales que regulan los estados de excepción, resulta procedente y necesario que la Corte Constitucional, en ejercicio de su función de guardiana suprema de la integridad de la Constitución Política, adopte las decisiones preventivas que impidan que el poder ejecutivo desborde sus competencias frente a las demás ramas del poder público. La suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025 constituye una medida constitucionalmente imperativa para preservar la integridad del orden constitucional, proteger el principio

democrático y la separación de poderes, y evitar la consolidación de efectos jurídicos que carecen de fundamento legítimo, en tanto se profiere la decisión definitiva sobre su constitucionalidad.

## III. SOLICITUD

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito a los Honorables Magistrados:

1. **SUSPENDER** los efectos jurídicos del Decreto 1390 de 2025 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional"

2. **SUSPENDER** los efectos jurídicos del 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" y los demás Decretos Legislativos que se expidan en el marco del Decreto 1390 de 2025.

## IV. NOTIFICACIONES

La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) recibe notificaciones electrónicas en el correo info@asocapitales.com.

Cordialmente,

Andrés Santa María C.

**ANDRÉS SANTAMARÍA GARRIDO**
Director General
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales