

Bogotá D.C., 27 de enero de 2026.

Honorable Magistrado:

**CARLOS CAMARGO ASSIS**

Magistrado Ponente

**CORTE CONSTITUCIONAL**

E. S. D.

**secretaria3@corteconstitucional.gov.co**

**REFERENCIA:** Expediente RE-387.

**ASUNTO:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las solicitudes de suspensión provisional del Decreto Legislativo 1390 de 22 de diciembre de 2025, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”.

**ROSA DORY CHAPARRO ESPINOSA**, identificada como aparece al pie de mi firma, jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando como delegada del señor **MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, doctor **GERMÁN ÁVILA PLAZAS**, me permito presentar consideraciones de la entidad que represento respecto de las solicitudes de suspensión de los efectos del Decreto 1390 de 2025.

## **I. La suspensión provisional: una medida improcedente**

Sin perjuicio de las consideraciones que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de Estado expuso para solicitar el rechazo de las solicitudes de suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025, y que a su vez acompañaron a la intervención que el Gobierno nacional presentó el pasado 21 de enero, esta cartera destaca que la suspensión provisional de normas sometidas a su control es absolutamente extraordinaria y sin precedentes en más de tres décadas de funcionamiento de la Corte Constitucional.

Introducir la suspensión provisional supondría una modificación sustancial del alcance del control constitucional, adoptada sin respaldo normativo expreso y sin procedimiento que permita la contradicción y el ejercicio del derecho de defensa. Además, iría en contravía del principio de estabilidad y coherencia institucional que debe guiar la actuación de la Corte Constitucional.

De hecho, la propia Corte se contradeciría si llega a suspender los decretos legislativos en el marco de la Emergencia Económica y Social declarada, puesto que previamente, en la Sentencia C-179 de 1994, sostuvo que dicha posibilidad “*configura una clara y abierta violación de la normatividad Suprema*” y en el Auto 272 de 2023 reconoció que el criterio fijado por dicha Sentencia constituye cosa juzgada constitucional.

## **II. Advertencia sobre los efectos de una eventual suspensión provisional**

Es necesario aclarar que los hechos que sirvieron para la declaratoria de la Emergencia Económica y Social los informa el Gobierno bajo su responsabilidad, y son los mismos que se han comunicado a la Contraloría General de la Nación,

quien lo comprobó en ejercicio de sus funciones constitucionales de vigilancia fiscal, calificando la situación fiscal como crítica desde el punto de vista de la disponibilidad efectiva de recursos.

## HECHOS

Los ocho hechos que originaron la Emergencia conforman una coyuntura excepcional en dos sentidos: agravan de manera extraordinaria la situación fiscal e impiden la garantía de derechos fundamentales de población vulnerable.

Conforme con la jurisprudencia constitucional, la existencia de un fenómeno estructural no excluye que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria, cuando concurren eventos nuevos que alteran súbitamente su intensidad, alcance o exigibilidad, particularmente cuando dicha agravación se presenta de forma simultánea con otros factores críticos que afectan la capacidad ordinaria de respuesta del Estado.

En este sentido, desde la Sentencia C-135 de 2009, la Corte Constitucional precisó que “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. Desde esta óptica, en el Decreto 1395 de 2009 se advirtió la existencia de una crisis fiscal agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente que están asociados al menoscabo de los derechos de la población más vulnerable del país.

En concreto, según se expone en el archivo anexo a este documento, se relacionaron ocho hechos que, por un lado, agravan la actual crisis fiscal y, por otro, ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales. Así, el resultado de dicho agravamiento se materializa en la coyuntura fiscal excepcional que actualmente enfrenta la Nación.

### **1. Agudización de la situación referida a la equiparación de la UPC del régimen subsidiado y el régimen contributivo**

Mediante el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, la Corte Constitucional ordenó de manera expresa la equiparación de la UPC entre los regímenes subsidiado y contributivo, e inició un incidente de desacato frente a su incumplimiento. Esta orden fue cumplida por el Gobierno Nacional mediante Resoluciones 2605 del 15 de diciembre de 2025 y 2764 de diciembre de 2025, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Bajo este criterio, la situación relacionada con la UPC dejó de ser una brecha estructural de corrección progresiva y se transformó, en diciembre de 2025, en una crisis de exigibilidad inmediata, como consecuencia de la intervención directa del juez constitucional, en un contexto ya tensionado por restricciones fiscales concurrentes.

Esta orden judicial concreta introdujo un elemento cualitativamente nuevo en la ecuación fiscal y administrativa del sistema de salud, al imponer la obligación de disponer recursos adicionales de forma inmediata, estimados en aproximadamente \$3,3 billones, sin que estos se encontraran previstos en el Presupuesto General de la Nación ni pudieran ser absorbidos dentro de los márgenes ordinarios de ajuste.

La agravación del problema estructural adquiere una dimensión particularmente relevante desde la perspectiva de los derechos fundamentales, en tanto la falta de equiparación afecta de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables de la población, que son los beneficiarios del régimen subsidiado. Para estos

grupos —personas en situación de pobreza, comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado y otros sujetos de especial protección constitucional— la insuficiencia de la UPC no es una falla abstracta del sistema, sino una restricción real al acceso oportuno, continuo y efectivo a los servicios de salud, cuya corrección se torna inaplazable.

Así, la orden judicial de equiparación no solo intensificó la presión fiscal, sino que aceleró los efectos negativos de una brecha histórica, convirtiéndola en una amenaza inmediata al goce efectivo del derecho fundamental a la salud de millones de personas que dependen exclusivamente del aseguramiento público. En términos prácticos, esta agravación se refleja en mayores riesgos de desfinanciamiento de las EPS del régimen subsidiado, dificultades para la contratación de servicios y tensiones crecientes en la red prestadora, con impacto directo sobre la población más vulnerable, en un escenario de recursos públicos severamente limitados.

De acuerdo con la línea jurisprudencial reiterada en la Sentencia C-383 de 2023, la Corte ha reconocido que la confluencia de varios eventos puede dar lugar a la agravación sobreviniente y extraordinaria de una crisis estructural, satisfaciendo el presupuesto de sobrevinencia exigido para la declaratoria de estados de excepción. En este caso, la exigibilidad inmediata de la orden judicial se suma a un contexto caracterizado por restricciones severas de caja, límites al endeudamiento, agotamiento de los instrumentos presupuestales ordinarios y presiones concurrentes derivadas de otros hechos críticos invocados en el decreto, potenciando de manera exponencial los efectos del problema preexistente.

A ello se agrega que el incumplimiento de la orden de equiparación no solo expone al Estado a sanciones por desacato, sino que incrementa el riesgo de litigiosidad masiva, nuevas acciones de tutela y posteriores órdenes judiciales con impacto fiscal adicional. Esta dinámica genera un círculo de agravación institucional que, en interacción con los demás factores concurrentes, amplifica la presión sobre las finanzas públicas y profundiza la crisis del sistema de salud, afectando de manera prioritaria a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.

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

Cabe resaltar que, de no contar con tales recursos, se afectarían cerca de 23 millones de personas pobres y vulnerables, que dejarían de recibir más y mejores servicios de salud, con mayor oportunidad, afectando las tasas de morbilidad y mortalidad de esta población vulnerable, creándose una condición que atentaría con el derecho fundamental autónomo de la salud.

De esta forma se estaría imposibilitando de forma material, por falta de financiamiento, las consideraciones de la Corte Constitucional, fundadas en un déficit de atención en salud y de presunta violación del derecho fundamental a la salud, que la llevaron a ordenar la equiparación aludida.

También se resalta que el Presupuesto General de la Nación para 2026 ya había sido aprobado el pasado 20 de octubre por el Congreso de la República, sin que se

tenga posibilidad de financiar el impacto estimado en 2026, salvo que se obtengan los recursos previstos al amparo de la Emergencia Económica.

En caso de suspenderse el Decreto de Emergencia, forzosamente habría que suspender a su vez, las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

## **2. Agudización de los problemas de seguridad ciudadana y orden público**

La persistencia de problemas de seguridad ciudadana (líderes sociales y candidatos) y orden público, así como los riesgos asociados a la violencia ejercida por grupos armados organizados, constituye una situación estructural que el Estado colombiano ha enfrentado de manera permanente mediante políticas de seguridad, asignaciones presupuestales recurrentes y capacidades institucionales ordinarias. No obstante, conforme a la jurisprudencia constitucional, la existencia de un fenómeno estructural no impide que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria, cuando se presentan hechos nuevos que intensifican súbitamente su gravedad, alcance territorial o impacto fiscal, especialmente cuando dicha intensificación ocurre de forma concurrente con otras presiones críticas sobre la capacidad de respuesta estatal.

En particular, el paro armado nacional perpetrado por grupos armados al margen de la ley, así como los ataques coordinados en los departamentos del Cauca, César y Norte de Santander, evidenciaron una perturbación excepcional del orden público. El uso de tecnología de drones con fines ofensivos, que dejó como saldo varios soldados muertos y heridos, introdujo un elemento cualitativamente nuevo en el conflicto, al revelar un nivel de sofisticación tecnológica que supera las capacidades previstas en los esquemas ordinarios de seguridad y defensa y exige respuestas estatales más costosas e inmediatas.

Esta intensificación del conflicto armado interno tuvo efectos inmediatos y verificables sobre la movilidad regional, la actividad económica y la seguridad de la población civil, lo que obligó al Estado a adoptar medidas urgentes para restablecer el orden público y proteger bienes constitucionales esenciales. La confluencia de estas acciones armadas en distintos territorios puso de manifiesto un riesgo sistémico para la seguridad nacional que, en interacción con otras contingencias concurrentes, no podía ser atendido con los recursos y capacidades previamente asignados.

De manera simultánea, el deterioro del orden público se tradujo en un agravamiento significativo del riesgo para los candidatos a las próximas elecciones, lo que generó una exigencia inmediata de recursos adicionales para la Unidad Nacional de Protección (UNP). En un contexto electoral caracterizado por un número excepcionalmente alto de candidatos (más de 100 precandidatos presidenciales y más 3.200 candidatos al Congreso) la escalada de violencia y la materialización efectiva del riesgo obligaron a reforzar y ampliar esquemas de protección de forma urgente, desbordando las previsiones presupuestales ordinarias de dicha entidad y sumándose a otras obligaciones estatales inaplazables.



Desde la perspectiva fiscal, el Decreto 1390 de 2025 da cuenta de la magnitud de esta agravación al estimar que el fortalecimiento de la UNP requiere recursos adicionales por \$1 billón, mientras que el Ministerio de Defensa Nacional calcula en \$2,7 billones las necesidades de inversión para dotar a la Fuerza Pública de infraestructura y tecnología adecuada que le permita enfrentar los nuevos desarrollos y desafíos que presentan las organizaciones armadas ilegales. Estas erogaciones se incorporan en un escenario de presión fiscal acumulada, caracterizado por restricciones de caja, límites al endeudamiento y obligaciones judiciales concurrentes.

La concurrencia de un paro armado de alcance nacional, ataques con tecnologías no convencionales y el agravamiento del riesgo electoral configura, conforme a la Sentencia C-383 de 2023, una confluencia de eventos críticos que transforma una problemática estructural en una crisis extraordinaria. Esta acumulación de factores, considerada de manera integral y no fragmentaria, incrementa de forma sustancial la gravedad del fenómeno y modifica las condiciones bajo las cuales el Estado puede responder mediante instrumentos ordinarios.

En suma, los hechos descritos en el Decreto 1390 permiten concluir que la situación de seguridad ciudadana y orden público experimentó una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un problema estructural, no examinada de manera aislada, sino como parte de una convergencia simultánea de factores críticos. La intensificación de las acciones armadas, el uso de nuevas tecnologías por parte de grupos ilegales y el incremento del riesgo electoral, en interacción con otras presiones fiscales y sociales concurrentes, generaron exigencias inmediatas de gasto público que no podían ser razonablemente previstas ni atendidas con los mecanismos ordinarios, contribuyendo de manera decisiva a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

### 3. Agravación de una situación estructural respecto de la no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias 2025 y 2026

La insuficiencia estructural de los ingresos públicos frente al crecimiento sostenido de los gastos inflexibles del Estado constituye una problemática persistente de las finanzas públicas, que ha sido gestionada históricamente mediante reformas tributarias periódicas y leyes de financiamiento. Este desbalance estructural,



caracterizado por el hecho de que cerca del 93 % del presupuesto se encuentra comprometido en gastos de carácter inflexible, ha sido tradicionalmente corregido dentro del marco institucional ordinario, a partir de la articulación entre la ley anual de presupuesto y los instrumentos legislativos que aseguran su financiamiento.

Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, la existencia de un problema estructural no excluye la posibilidad de que este se agrave de manera sobreviniente y extraordinaria, cuando concurren hechos nuevos que alteran de forma abrupta las condiciones bajo las cuales el Estado venía gestionándolo. Como lo señaló la Corte en la Sentencia C-135 de 2009, la “agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente” puede tener carácter extraordinario, y, de acuerdo con la Sentencia C-383 de 2023, la confluencia de varios eventos críticos puede satisfacer el presupuesto de sobreviniencia exigido para la declaratoria de un estado de excepción.

En este contexto, la no aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento, correspondientes a las vigencias fiscales 2025 y 2026, introdujo un factor de agravación cualitativamente distinto del problema estructural de ingresos. En particular, la negativa del proyecto de ley de financiamiento del PGN 2026 presenta rasgos de imprevisibilidad, en la medida en que el propio Congreso había aprobado previamente el monto del presupuesto incorporando expresamente los ingresos derivados de dicha ley, lo que generó una expectativa razonable de coherencia entre la decisión presupuestal y su fuente de financiamiento.

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

Ahora bien, es importante precisar que la no aprobación de las leyes de financiamiento, considerada de manera aislada, no constituye por sí sola el detonante de la declaratoria de emergencia. No obstante, su relevancia constitucional surge cuando este hecho confluye con otros factores concurrentes, como las restricciones de caja, los límites al endeudamiento derivados de la regla fiscal, las obligaciones judiciales inaplazables y los choques sobrevinientes en materia de seguridad, salud y desastres naturales.

En efecto, conforme a la Sentencia C-383 de 2023, la acumulación de eventos críticos puede transformar un fenómeno estructural manejable en una crisis extraordinaria. En este caso, la eliminación abrupta de ingresos esenciales, sumada a la presión simultánea de gastos constitucionalmente obligatorios, agravó el desbalance fiscal hasta un punto en el que las herramientas ordinarias —aplazamientos, reducciones presupuestales y mecanismos fiscales previstos en la legislación vigente— resultaron insuficientes, desbordando la capacidad normal de respuesta del Estado.

En suma, la negativa sucesiva de las leyes de financiamiento para las vigencias 2025 y 2026, en especial aquella que rompió de manera imprevisible la coherencia entre la aprobación del presupuesto y su financiamiento, constituye un factor de agravación rápida e inusitada de un problema estructural preexistente. En

confluencia con los demás hechos invocados, este evento contribuyó a que el fenómeno fiscal dejara de ser solucionable mediante instrumentos ordinarios, configurando una situación extraordinaria que justifica la adopción de medidas excepcionales.

4. Agudización de la situación asociada a los desastres naturales y la variabilidad climática

La ocurrencia de desastres naturales asociados a fenómenos climáticos extremos constituye una situación estructural que el Estado colombiano ha venido afrontando de manera progresiva, en el marco de la variabilidad climática y el cambio climático. Tradicionalmente, este fenómeno ha sido atendido mediante instrumentos ordinarios de gestión del riesgo, declaratorias de desastre y la formulación de planes de acción orientados a la atención, rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, la existencia de un problema estructural no impide que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria, especialmente cuando su impacto se manifiesta de forma simultánea con otros factores críticos que presionan la capacidad fiscal e institucional del Estado.

La agravación de esta situación estructural se intensificó con la ocurrencia del terremoto en los municipios de Paratebueno y Medina, el cual ocasionó daños severos en viviendas, infraestructura pública, vías, redes de servicios y equipamientos esenciales. Este evento sísmico se superpuso a un contexto ya afectado por emergencias climáticas en curso, incrementando de manera súbita y no prevista las necesidades de atención humanitaria, rehabilitación y reconstrucción.

En consecuencia, no se trata de un hecho aislado, sino de una convergencia excepcional de factores:

- Ruptura climática entre sequía extrema (2024) y lluvias excesivas persistentes (2025).
- Evento sísmico de alto impacto territorial.
- Restricción fiscal severa.
- Insuficiencia comprobada de recursos ordinarios.

Esta confluencia generó una ruptura de la normalidad institucional, haciendo materialmente imposible conjurar la crisis mediante los mecanismos ordinarios del Estado, configurándose plenamente el carácter sobreviniente exigido por el artículo 215 de la Constitución Política.

Variable	2024	2025	Evidencia del quiebre
Comportamiento climático	Finales de 2024 con transición a lluvias intensas	Persistencia de anomalías positivas entre nov/2024 y ago/2025	IDEAM reporta lluvias por encima del promedio histórico durante 9 meses consecutivos
Eventos hidrometeorológicos	Noviembre 2024: incremento del 30%	Febrero 2025: aumento del 43% en eventos lluviosos	Crecimiento sostenido fuera del patrón normal
Movimientos en masa	Octubre 2024: 22 eventos →	Febrero 2025: incremento del 20% adicional	Multiplicación abrupta (más de 6 veces)

Variable	2024	2025	Evidencia del quiebre
	Noviembre: 135 eventos		
Inundaciones	Octubre: 45 → Noviembre: 109	Febrero 2025: más del doble frente a enero	Expansión territorial del riesgo
Familias afectadas	Noviembre 2024: 4 veces más que octubre	Enero 2025: se triplican vs diciembre	Tendencia ascendente sostenida
Fallecidos	Enero 2025: 6 personas	Febrero 2025: 14 personas	Incremento del 133%
Viviendas destruidas	Nivel base en dic/2024	Febrero 2025: +400%	Impacto material agravado
Anomalías de precipitación	Inicio de excesos en nov/2024	Persisten hasta ago/2025	Evento prolongado fuera del patrón estacional
Proyección climática	Sin alerta estructural	71% probabilidad fenómeno La Niña	Riesgo futuro agravado
Necesidades financieras	PRE proyectado: \$1,94 billones	Asignación real: \$200 mil millones	Brecha fiscal estructural

La comparación entre el comportamiento climático de finales de 2024 y la evolución registrada durante 2025 evidencia una ruptura cualitativa frente a ciclos invernales precedentes, caracterizada por la persistencia prolongada de anomalías positivas de precipitación, el incremento exponencial de eventos hidrometeorológicos, el aumento sostenido de víctimas y daños materiales, así como una presión fiscal estructuralmente insatisfecha, lo cual confirma el carácter extraordinario, imprevisible y sobreviniente de la situación.

5. Agudización de la situación asociada a las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago

La existencia de sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago constituye una problemática estructural del Estado colombiano, vinculada a la expansión progresiva de obligaciones judiciales —particularmente en materia de reparación a víctimas del conflicto armado— y a las restricciones fiscales del Presupuesto General de la Nación. Este fenómeno ha sido atendido históricamente mediante apropiaciones presupuestales y reglas de priorización definidas en el marco normativo vigente, sin que, en condiciones ordinarias, ello implicara una alteración extraordinaria del orden económico o social.

Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, la presencia de un problema estructural no excluye que este pueda agravarse de manera sobreviniente y extraordinaria cuando concurren circunstancias nuevas que intensifican su impacto y desbordan los mecanismos ordinarios de respuesta estatal. La Corte Constitucional ha sostenido, desde la Sentencia C-135 de 2009 y de manera reiterada en las sentencias C-386 de 2017 y C-383 de 2023, que la agravación rápida e inusitada de un fenómeno preexistente, analizada a partir de la confluencia de varios eventos, satisface el presupuesto de sobreviniencia exigido para los estados de excepción.

En relación con las sentencias judiciales de reparación a víctimas, el documento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público da cuenta de una situación particularmente crítica: con corte al 19 de enero de 2026, un total de



\$1.490.553.283.011, destinados al pago de 151.392 indemnizaciones, aunque fueron obligados presupuestalmente, no han sido desembolsados a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Como consecuencia, estos recursos permanecen en reserva presupuestal, sin que las víctimas beneficiarias hayan recibido efectivamente la reparación reconocida judicialmente.

Este hecho introduce un elemento cualitativamente nuevo en la problemática estructural, pues ya no se trata de la ausencia de apropiación o de fallas en la programación presupuestal, sino de una imposibilidad material de giro derivada de restricciones severas de caja en la Tesorería General de la Nación. Así, aun cuando el Estado ha cumplido formalmente con la obligación de apropiación y compromiso presupuestal, carece de la liquidez necesaria para materializar el pago efectivo de las sentencias, lo que transforma una dificultad estructural en una crisis de exigibilidad inmediata.

La agravación de esta situación adquiere una especial relevancia constitucional, en tanto afecta de manera directa a las víctimas del conflicto armado, quienes son sujetos de especial protección constitucional. La falta de desembolso de recursos ya obligados implica una forma de revictimización institucional, pues las personas que han atravesado largos procesos administrativos y judiciales, y han obtenido una sentencia favorable, continúan privadas del goce efectivo de su derecho a la reparación integral por causas estrictamente fiscales.

Este fenómeno no puede ser examinado de manera aislada, sino en concurrencia con los demás hechos que fundamentan la declaratoria de emergencia, tales como las restricciones generalizadas de liquidez de la Tesorería, la exigibilidad inmediata de nuevas órdenes judiciales (como la equiparación de la UPC), las necesidades extraordinarias en materia de seguridad, los efectos fiscales acumulados de los desastres naturales y la insuficiencia de ingresos derivada de la no aprobación de las leyes de financiamiento. La simultaneidad de estas presiones ha reducido de forma crítica la capacidad del Estado para atender obligaciones judiciales ya consolidadas.

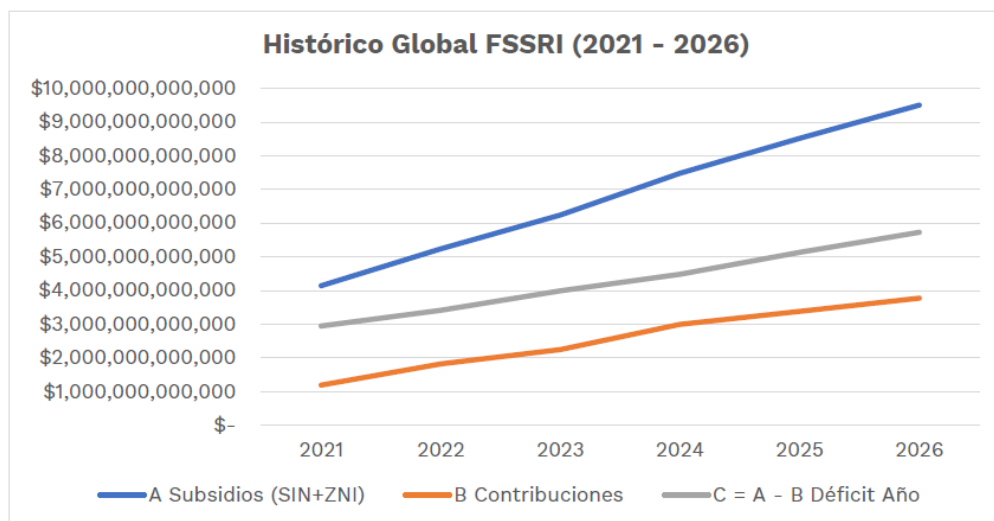
En suma, la situación de las sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago refleja cómo un problema estructural de cumplimiento se agravó de manera extraordinaria por la confluencia simultánea de choques fiscales, generando una afectación directa y desproporcionada a las víctimas del conflicto armado y contribuyendo de forma decisiva a la configuración de una crisis que exige el uso de herramientas excepcionales para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos judicialmente.

## **6. Agudización de la situación asociada al cumplimiento de obligaciones de origen legal y contractual**

### **6.1. Subsidio de servicios públicos eléctricos y combustibles**

El esquema de subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y gas constituye un componente estructural del modelo constitucional y legal de prestación de servicios públicos en Colombia, orientado a materializar los principios de solidaridad, redistribución del ingreso y equidad tarifaria. Desde la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994, el Estado asumió de manera permanente la obligación de cubrir el faltante entre los aportes de los usuarios de mayores ingresos y el costo real del servicio para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, quienes concentran la población más vulnerable del país. En condiciones ordinarias, esta obligación ha sido atendida mediante apropiaciones presupuestales anuales y mecanismos de compensación financiera.

Como se evidencia en el siguiente gráfico, el aumento entre el recaudo destinado para los subsidios y el coste total del mismo ha generado una diferencia asumida por la Nación. En este momento, el diferencial requiere recursos de manera inmediata para el pago de subsidios que garanticen la prestación de los servicios públicos.



De esta manera, la situación de los subsidios se agravó de forma significativa como consecuencia de la acumulación de obligaciones legales pendientes de pago. Para la vigencia 2025, quedaron atrasados \$5,1 billones por concepto de subsidios, de los cuales \$4,18 billones corresponden a energía eléctrica y \$935 mil millones a gas combustible. Esta acumulación no solo incrementó la presión fiscal inmediata, sino que afectó directamente la sostenibilidad financiera de las empresas comercializadoras, para las cuales los subsidios pueden representar hasta el 40% de sus ingresos en zonas interconectadas y el 100% en zonas no interconectadas.

La gravedad de esta situación se manifiesta de manera particular en la región Caribe, donde la empresa Air-e, responsable de la prestación del servicio de energía en Atlántico, Magdalena y La Guajira, enfrenta una asfixia financiera y operativa que ha puesto en riesgo la continuidad del suministro eléctrico para 1,38 millones de usuarios que representan a más de cinco millones de habitantes.

El no pago oportuno de los subsidios puede generar riesgos sistémicos, tales como la cancelación masiva de contratos de suministro, el aumento de la exposición a compras en bolsa con tarifas más altas, el deterioro de la red eléctrica, mayores pérdidas técnicas y no técnicas y una caída en el recaudo, configurando un escenario de crisis social asociada a la eventual interrupción de un servicio público esencial.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la no atención oportuna de los subsidios afecta de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos, para quienes el acceso continuo a la energía eléctrica y al gas combustible no es un lujo, sino una condición mínima para una vida digna. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-401 de 2022, la prestación de los servicios públicos esenciales es una de las principales herramientas del Estado **para materializar los derechos sociales fundamentales**, por lo que su interrupción o deterioro compromete directamente el núcleo del Estado social de derecho.

En suma, la situación de los subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y combustibles evidencia una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un

problema estructural, no por un hecho aislado, sino por la concurrencia simultánea de los ocho factores invocados en el Decreto 1390 de 2025. Esta convergencia convirtió una obligación legal recurrente en una amenaza crítica para la continuidad de un servicio público esencial, con impacto directo sobre millones de personas en situación de vulnerabilidad, lo que justifica su tratamiento mediante herramientas extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social.

## 6.2 Indemnizaciones a víctimas

La situación asociada a las indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado constituye un problema estructural de larga data, derivado del carácter masivo y prolongado del conflicto armado interno y del compromiso constitucional del Estado de garantizar la reparación integral de las víctimas.

No obstante, esta situación se ha agravado de manera sobreviniente y extraordinaria como resultado de la confluencia simultánea de restricciones fiscales severas con la exigibilidad inmediata de obligaciones previamente reconocidas.

En efecto, la indemnización administrativa es una de las medidas de reparación más esperadas por las víctimas, pues representa una herramienta concreta para la reconstrucción de sus proyectos de vida.

Con corte al 31 de diciembre de 2025, el Registro Único de Víctimas identifica más de 10,2 millones de víctimas, con 8,7 millones de eventos indemnizables, cuyo costo actualizado para 2026 supera los \$100,6 billones, cifra que desborda estructuralmente la capacidad fiscal ordinaria del Estado.

Aunque el Gobierno Nacional realizó un esfuerzo excepcional en las vigencias 2023, 2024 y 2025, con asignaciones superiores al promedio histórico que permitieron ordenar la indemnización de más de 600.000 personas, la agravación del contexto fiscal, producto de la concurrencia de los demás hechos invocados en la declaratoria de emergencia, ha impedido materializar pagos ya reconocidos.

Así, con corte al 19 de enero de 2026, \$1,49 billones correspondientes a 151.392 indemnizaciones, pese a haber sido obligados presupuestalmente por el Ministerio de Hacienda, no han sido desembolsados a la UARIV y permanecen en reserva presupuestal, generando una situación de revictimización institucional, en la que personas que ya obtuvieron el reconocimiento administrativo de su derecho ven frustrada su reparación efectiva.

Esta imposibilidad de pago no responde a inacción estatal, sino a la confluencia crítica entre el aumento exponencial de obligaciones legales, la insuficiencia de caja, el agotamiento de los mecanismos ordinarios de ajuste y la simultaneidad con otras presiones fiscales extraordinarias, lo que transforma un rezago estructural en una crisis inmediata que exige respuestas excepcionales para evitar la profundización del daño a una población especialmente vulnerable.

El Fondo para la Reparación de las Víctimas cuenta a la fecha con un total de 83 sentencias ejecutoriadas proferidas por los Magistrados de Justicia y Paz en el marco de la Ley 975 de 2005, y en dichas sentencias se reconocieron indemnizaciones judiciales por un valor de más de cinco punto seis billones de pesos, correspondientes a daños materiales e inmateriales, en favor de 57.314 víctimas, respecto de 75.903 hechos victimizantes.

## **7. Agudización de la situación asociada al agotamiento de las alternativas de endeudamiento y a las restricciones derivadas de la Regla Fiscal**

La existencia de límites al endeudamiento público constituye un elemento estructural del ordenamiento fiscal colombiano, orientado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país.

Desde la adopción de la Regla Fiscal mediante la Ley 1473 de 2011, el Estado ha asumido compromisos claros en torno al control del nivel de deuda, al cumplimiento del balance primario y al respeto de techos y anclas que permiten preservar la confianza de los mercados y el acceso al financiamiento. En condiciones ordinarias, estas restricciones forman parte del marco regular de la política fiscal y son gestionadas mediante decisiones de endeudamiento, ajustes presupuestales y programación financiera de mediano plazo.

En este caso, la situación de endeudamiento se agravó de manera significativa por la concurrencia simultánea de múltiples presiones fiscales extraordinarias, entre ellas el aumento de obligaciones legales y judiciales de cumplimiento inmediato, la intensificación del gasto en seguridad, los costos derivados de desastres naturales, el desfinanciamiento de subsidios esenciales y la no aprobación de las leyes de financiamiento para las vigencias 2025 y 2026. Esta acumulación de factores redujo de forma drástica la capacidad del Estado para absorber déficits adicionales mediante endeudamiento ordinario, llevando el nivel de deuda pública a un punto cercano a sus límites de sostenibilidad, conforme a los parámetros de la Regla Fiscal.

Conviene anotar que el Gobierno Nacional ya hizo uso de los mecanismos ordinarios disponibles, incluyendo la activación de la Cláusula de Escape de la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), con el fin de habilitar recursos adicionales de crédito y ampliar transitoriamente el margen de endeudamiento. Sin embargo, esta medida resultó insuficiente para absorber la magnitud y simultaneidad de las presiones fiscales descritas. La necesidad de cumplir con los límites legales, sumada a la existencia de un techo presupuestal al endeudamiento público fijado en la ley anual de presupuesto para la vigencia 2026, evidencia que las vías ordinarias de financiamiento mediante endeudamiento se encuentran restringidas.

A esta restricción interna se suman factores externos que intensifican la gravedad de la situación, en particular la exigencia de cláusulas contractuales adicionales y más restrictivas en las operaciones de endeudamiento, derivadas de medidas unilaterales adoptadas por la banca internacional. Estas condiciones restringen el financiamiento de los hechos generadores de la Emergencia.

Así, conforme a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, la confluencia de restricciones legales, fiscales y financieras, en un contexto de choques simultáneos, transformó una limitación estructural en una crisis extraordinaria que no podía ser razonablemente prevista ni solucionada mediante los instrumentos ordinarios de la política fiscal, justificando su tratamiento en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social.

## **8. Agudización de la situación asociada a las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación**

La caja administrada por la Tesorería General de la Nación enfrenta una situación de restricción severa de liquidez, por exigibilidades inmediatas de pago sin recursos disponibles. Esto ha sido reiterativo, como se evidencia en los rezagos

presupuestales que ascienden a \$24 billones del año 2023 al 2024, \$51 billones del 2024 al 2025 y un estimado cercano a \$44 billones del 2025 al 2026. La magnitud del rezago no alcanza a ser atendida con medidas administrativas ordinarias, ni las operaciones de manejo de deuda, como la reciente venta de TES, lo que impide cubrir las necesidades de rezago relacionadas con población vulnerable.

Estos rezagos presupuestales representan obligaciones exigibles a favor de terceros cuyo pago no ha podido realizarse al cierre de las respectivas vigencias fiscales por falta de recursos disponibles en la caja de la Nación que tienen en común su carácter inaplazable y su estrecha vinculación con la garantía de derechos fundamentales de población en condición de vulnerabilidad.

Las restricciones de caja se producen en concurrencia simultánea con los otros hechos que fundamentan la declaratoria de emergencia: la insuficiencia de ingresos derivada de la no aprobación de las leyes de financiamiento, el agotamiento de las alternativas de endeudamiento bajo la Regla Fiscal, el aumento de obligaciones judiciales, el incremento del gasto en seguridad y los costos derivados de desastres naturales. La situación actual de caja de evidencia en siguiente cuadro:

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Enero	23.643	22.613	26.102	26.557	25.960	19.231	17.967	-24%
Febrero	28.231	23.211	24.520	20.504	11.488	10.635	10.945	-61%
Marzo	32.540	24.256	18.112	18.898	14.633	13.350	9.876	-70%
Abril	31.169	25.182	19.038	27.084	29.953	7.129	13.880	-55%
Mayo	37.332	41.400	27.352	25.385	40.107	16.685	16.192	-57%
Junio	39.186	36.669	21.805	20.039	39.203	11.549	6.391	-84%
Julio	38.797	34.224	21.303	21.135	42.380	15.170	7.665	-80%
Agosto	35.627	33.820	21.913	19.727	39.155	15.359	7.273	-80%
Septiembre	29.182	32.656	34.168	27.845	44.048	26.583	17.251	-41%
Octubre	28.231	30.619	34.840	28.995	34.316	18.978	10.121	-64%
Noviembre	23.275	27.773	31.626	26.095	29.131	13.497	6.955	-70%
Diciembre	12.230	14.304	10.741	6.852	6.709	3.468		-72%

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la restricción de caja tiene un impacto directo y desproporcionado sobre los sectores más vulnerables de la población, pues impide materializar derechos ya reconocidos y exigibles, como el acceso efectivo a la salud, la reparación integral de las víctimas, la prestación continua de servicios públicos esenciales y la atención de damnificados por los destres naturales (Terremoto Paratebueno y ola invernal). Así, una dificultad estructural de liquidez se convierte, por efecto de la confluencia de múltiples choques fiscales, en una amenaza inmediata al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

En suma, conforme a los criterios establecidos por la Corte Constitucional, la situación de la Tesorería General de la Nación evidencia una agravación rápida, inusitada y sobreviniente de un problema estructural, causada no por un hecho aislado, sino por la acumulación simultánea de presiones fiscales extraordinarias.

Esta convergencia transformó una tensión manejable de liquidez en una crisis crítica que paraliza la capacidad operativa del Estado y que no podía ser razonablemente prevista ni atendida mediante los instrumentos ordinarios de



gestión financiera, lo que justifica su tratamiento mediante herramientas extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social.

### III. ANEXOS

1. Documentos que acreditan la representación legal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Consideraciones relativas al cumplimiento de los requisitos materiales del decreto 1390 de 2025.

### IV. NOTIFICACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público recibirá notificaciones en la carrera 8 número 6 C – 38 de la ciudad de Bogotá D.C., y en las direcciones electrónicas: [oaj@minhacienda.gov.co](mailto:oaj@minhacienda.gov.co) y [notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co).

Del honorable magistrado ponente y de la Sala Plena de la Corte Constitucional,



**ROSA DORY CHAPARRO ESPINOSA**  
Jefe Oficina Asesora de Jurídica  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público