

Bogotá D.C., marzo de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. CARLOS CAMARGO ASSIS
Ciudad

Expediente: RE-387

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

Concepto No.: 7549

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo del artículo 215 Superior, el 23 de diciembre de 2025 la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el Decreto Legislativo 1390 de 2025¹ y los anexos documentales respectivos, para que se efectuara el control de constitucionalidad. Estos documentos fueron nuevamente enviados al Alto Tribunal el 13 de enero de 2026, una vez finalizada la vacancia judicial.

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 14 de enero de 2026, decidió: (i) asumir el conocimiento del control de constitucionalidad del decreto legislativo en mención, y (ii) decretar la práctica de pruebas para la verificación de los requisitos formales y materiales. Una vez cumplido el recaudo probatorio así como la respectiva valoración, (iii) fijar en lista el asunto para intervención de la ciudadanía y expirado este término, (iv) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación para que emita el concepto de acuerdo con su competencia constitucional. Esto último se surtió el 16 de febrero de 2026.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para ejercer el control formal y material de los decretos declaratorios de los estados de excepción, así como de los decretos legislativos de desarrollo. Esto, en consonancia con lo previsto en los artículos 215 y 241, numeral 7, de la Constitución, que le asignan a dicha Corporación la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 superiores.

Así, de conformidad con la jurisprudencia constitucional y a partir de los postulados superiores y estatutarios, el control que debe realizar la Corte Constitucional respecto

¹ El Decreto Legislativo 1390 de 2025 se publicó en el Diario Oficial No. 53.343 y por su extensión no se citará en el presente concepto.

del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025 es automático, integral, participativo, definitivo y estricto².

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico a resolver consiste en determinar si el Decreto 1390 de 2025, “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”, se ajusta formal y materialmente a los requisitos definidos en la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE.

IV. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para estudiar el problema planteado, (A) se expondrá una breve caracterización del estado de emergencia económica, social o ecológica y las pautas que guían el estudio de constitucionalidad. A continuación, para rendir el concepto del Ministerio Público sobre la constitucionalidad del decreto bajo estudio, (B) primero, se determinará el cumplimiento de los presupuestos formales que deben satisfacerse; y segundo, se analizará el cumplimiento de los presupuestos materiales, es decir, los juicios fáctico, valorativo y de suficiencia. A partir de estos elementos, (C) se presentarán las conclusiones respectivas.

A. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O ECOLÓGICA Y SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Política otorga al presidente de la República la atribución de declarar un estado de excepción por causas relacionadas con la guerra exterior, con la conmoción interior y con la emergencia económica, social o ecológica. Una vez él determina la situación de anormalidad y dicta el decreto de declaratoria del estado exceptivo, queda investido temporalmente de la facultad de dictar decretos con fuerza de ley para conjurar dicha situación³. Es claro entonces que las normas dictadas al amparo de cualquiera de las categorías de estados de excepción tienen como propósito remover una situación anómala, perturbadora de la vida comunitaria, situación que se asume transitoria y que, en consecuencia, transfiere ese carácter a la legalidad que la regula⁴.

En esa línea, el artículo 215 Superior, en consonancia con el artículo 46 de la LEEE, dispone que, de suceder hechos distintos a los constitutivos de estados de excepción por guerra exterior o conmoción interior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia.

La declaratoria podrá hacerse por periodos de 30 días, que sumados, no podrán superar los 90; lapso que no admite prórrogas⁵. Los decretos legislativos de desarrollo que dicte el presidente en uso de las facultades excepcionales deberán versar específicamente sobre asuntos relacionados con la emergencia y podrán referirse a medidas policivas, militares, presupuestales, tributarias, administrativas, entre otras. También podrá

² Ver, entre otras, la Sentencia C-004 de 1992, que ha sido reiterada en las Sentencias C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999, C-135 de 2009, C-254 de 2009, C-252 de 2010, C-843 de 2010, C-156 de 2011, C-216 de 2011, C-670 de 2015, C-386 de 2017 y C-145 de 2020, y más recientemente en la Sentencia C-383 de 2023.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-466 de 1995.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 2020.

limitar algunos derechos y garantías e incluso suspender algunas normas. En efecto, por el alcance de las facultades excepcionales otorgadas al presidente de la República y con el propósito de preservar la vigencia de los principios, fines e instituciones democráticas, el decreto declaratorio se ha de someter a un control de constitucionalidad en el que se han de revisar los presupuestos formales y materiales definidos en la Constitución y en la LEEE.

De una parte, los presupuestos formales se dirigen a constatar seis aspectos puntuales del decreto de declaratoria: la firma del presidente de la República y de todos los ministros, la adecuada motivación, la delimitación temporal, la definición del ámbito territorial, la convocatoria al Congreso de la República para efectos de habilitar el control político respectivo, y, pese a que no constituye un prerrequisito para la declaratoria, la Corte Constitucional también debe revisar si se surtió la comunicación a los secretarios generales de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

De otra parte, los requisitos materiales a examinar son: el fáctico (en el que se verifica el juicio de realidad, de identidad y sobrevivencia), el valorativo y el de necesidad o suficiencia, recientemente explicados y aplicados en la Sentencia C-383 de 2023, en la que se revisó el decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira.

Existen otras prohibiciones constitucionales durante los estados de excepción: la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el principio de intangibilidad de ciertos derechos; la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento; los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación, entre otros⁶.

Es bajo este parámetro de control que a continuación se adelanta la revisión del Decreto Legislativo 1390 de 2025.

B. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 1390 DE 2025.

El Gobierno nacional, mediante el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025, decretó el estado de emergencia económica y social en todo el territorio nacional para adoptar medidas destinadas a obtener ingresos y conjurar la crisis económica en uso de tales facultades extraordinarias. La parte considerativa está dividida en tres acápites: el presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo y el presupuesto de suficiencia. Finalmente, la parte resolutive se ocupa de declarar el estado de excepción por un término de 30 días, anunciar la adopción de medidas y convocar al Congreso de la República para lo relacionado con el control político.

A este decreto exceptivo se suman los escritos allegados al expediente digital con ocasión del auto dictado por el magistrado ponente en el que se ordenó la práctica de pruebas. De entre esos pronunciamientos, se destacan los presentados por el Gobierno nacional, en los que explicó asuntos relacionados con la firma del Decreto 1390 de 2025, contestó los interrogantes formulados en el auto de pruebas y se refirió a aspectos específicos de la declaratoria del estado de emergencia económica y social⁷. Además,

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2023.

⁷ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 13, 21 y 28 de enero de 2026.

el Congreso de la República, la Contraloría General de la República, y expertos en economía, hacienda pública y derecho tributario atendieron el requerimiento hecho por la Corte Constitucional. Estos escritos contribuyen a determinar el alcance e impacto del decreto bajo examen.

Así, para efectos de conceptuar sobre la constitucionalidad del decreto de declaratoria, el Ministerio Público agotará el examen de los requisitos formales y materiales que se exigen del mismo en dos secciones, para luego presentar las conclusiones y solicitud respectivas.

1. Análisis de los presupuestos formales

El cumplimiento de los presupuestos formales está orientado a *“(i) notificar a la población de la situación de anormalidad; (ii) habilitar el ejercicio de las facultades extraordinarias; y (iii) dar curso a los controles de naturaleza jurídica y política que se activan bajo estados de excepción”*⁸.

Para la Procuraduría General de la Nación, de la revisión de las pruebas obrantes en el expediente digital RE-387 se puede colegir que el Gobierno nacional cumplió con los requisitos formales definidos en el artículo 215 Superior y en la LEEE para la declaratoria del estado de emergencia económica y social, así como el alcance que de los mismos ha definido la jurisprudencia constitucional. Lo anterior, como pasa a verse:

Firma del presidente de la República y de todos los ministros: se cumple con el requisito, pues el Decreto 1390 de 2025 fue firmado por el presidente Gustavo Petro Urrego y por los diecinueve ministros que integraban el gabinete al momento de su expedición. En concreto, se firmó por diecisiete ministros titulares y dos que se encontraban en encargo: el ministro de Justicia y del Derecho y la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Sobre el primero de estos encargos, en los anexos allegados ante la Corte⁹ se encuentra el Decreto 1236 del 20 de noviembre de 2025, por medio del cual se encarga al señor Roberto Andrés Idárraga Franco como ministro de Justicia y del Derecho. Conforme al Acta No. 1788, ese 20 de noviembre el citado funcionario se posesionó en el cargo en mención¹⁰.

Con relación al segundo encargo, en el mismo anexo figura el Decreto 0877 del 5 de agosto de 2025, por el cual se acepta una renuncia y se encarga a la señora Irene Vélez Torres, a fin de que ejerza funciones como ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin desprenderse de las funciones propias de su cargo como directora general de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). El mismo día se llevó a cabo la posesión en el precitado cargo, según da cuenta el Acta No. 1488¹¹.

Sobre este último encargo, el Gobierno nacional explicó¹² que se trata de un encargo interinstitucional, en los términos previstos en el artículo 2.2.5.5.45 del Decreto 1083 de

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2023

⁹ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 21 de enero de 2026. Archivo “Anexos” <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136097>.

¹⁰ Ibidem, p. 37-38.

¹¹ Ibidem, p. 6-7.

¹² Expediente digital RE-387, archivo “Alcance a Respuesta a oficio OPC-003-26”, p. 4-5.

2015¹³. De ahí que la duración del encargo no esté sujeta al término de tres meses, prorrogable por un lapso igual, establecido en la Ley 909 de 2004.

Debe anotarse que el encargo de los titulares de los ministerios no afecta la validez del decreto legislativo, pues, además de haberse acreditado tal situación para el ejercicio de funciones, no existe una cláusula constitucional o legal que lo prohíba. Por ello, la Corte Constitucional ha validado la figura del encargo en los ministerios para la firma de los decretos de emergencia económica, social, ecológica en múltiples oportunidades¹⁴.

Por otra parte, también se debe anotar que el Gobierno nacional aclaró que, si bien existía un proceso de nulidad electoral en el cual se había suspendido provisionalmente el Decreto 0892 del 11 de agosto de 2025, mediante el cual se había nombrado a Juan Carlos Florián Silva ministro de Igualdad y Equidad; para el momento en el que se expidió el Decreto 1390 de 2025, dicho acto administrativo no estaba surtiendo efectos. En efecto, el señor Florián Silva había sido nombrado nuevamente en el cargo de ministro de Igualdad y Equidad mediante el Decreto 1012 del 21 de septiembre de 2024¹⁵. En consecuencia, se encontraba en pleno ejercicio de sus funciones.

Así, está acreditado que el presidente de la República y el gabinete ministerial se encontraban en ejercicio de las respectivas competencias funcionales vigentes al momento de la firma del decreto exceptivo bajo estudio.

Motivación: para la Procuraduría este requisito se cumple de manera expresa y suficiente, en tanto el Gobierno presentó los argumentos según los cuales se configura el estado de excepción previsto en el artículo 215 Superior. Para ello, después de mencionar los requisitos de tal declaratoria, dividió la parte motiva del Decreto 1390 en tres acápites: el primero se refiere al *presupuesto fáctico* y allí enunció ocho causas que, en su criterio, agravan la actual crisis fiscal y ponen en riesgo la garantía de derechos fundamentales y la prestación de servicios públicos esenciales. El segundo acápite está relacionado con el *presupuesto valorativo*, donde se señalan los motivos que considera generan una amenaza grave e inminente al orden económico y social. El último acápite se dedica al *presupuesto de suficiencia*, y se presentan las razones por las que tales hechos representan una amenaza grave e inminente para el orden económico y social. También se incluyen consideraciones para sustentar la insuficiencia de las herramientas normativas ordinarias para responder a la crisis.

Delimitación temporal: se cumple con este requisito, en tanto se limitó la declaratoria del estado de emergencia a un término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto.

Delimitación territorial¹⁶: el Decreto 1390 sí cumple con este requisito porque indica específicamente que el estado de emergencia tendrá alcance a todo el territorio nacional.

¹³ Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública. "Artículo 2.2.5.5.45. Encargo interinstitucional. Hay encargo interinstitucional cuando el Presidente de la República designa temporalmente a un empleado en otra entidad de la Rama Ejecutiva, para asumir, total o parcialmente, las funciones de otro empleo vacante del cual él sea el nominador, por falta temporal o definitiva de su titular.

El encargo interinstitucional puede recaer en un empleado de carrera o de libre nombramiento y remoción que cumpla con los requisitos para el desempeño del cargo".

¹⁴ Cfr. Sentencias C-220 de 2025 y C-148 de 2025. En esta se reiteran, entre otras, las sentencias C-383 de 2023, C-311 de 2020, C-186 de 2020, C-178 de 2020 y C-158 de 2020.

¹⁵ Expediente digital RE-387, archivo "Alcance a Respuesta a oficio OPC-003-26", p. 5-6.

¹⁶ Este requisito se estableció por aplicación analógica, en tanto el artículo 213 constitucional admite la declaratoria del estado de conmoción interior en todo el territorio nacional o en parte de este. Sobre este punto, se puede consultar el comunicado de prensa de la Sentencia C-148 de 2025, que declaró exequible el Decreto 62 de 2025 que declaró la conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González es crítica y alarmante. Lo anterior, únicamente

Convocatoria al Congreso de la República: este requisito también se encuentra acreditado. Si bien el presidente de la República profirió el Decreto 1390 el día 22 de diciembre de 2025, esto es, cuando el Congreso se encontraba en receso de las sesiones ordinarias, lo cierto es que mediante el artículo 4 convocó formalmente a dicho órgano para sesionar el “décimo día siguiente al vencimiento del cese del Estado de Emergencia” y para el control político respectivo.

Comunicación a los secretarios generales de la OEA y de la ONU: se cumple con el requisito, pues el Gobierno nacional acreditó que el 23 de diciembre, es decir, al día siguiente a la expedición del Decreto 1390, comunicó la norma bajo examen a la Misión Permanente de la República de Colombia ante la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la ONU y ante el departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA¹⁷.

Pues bien, superado el examen de los requisitos formales, a continuación se examinará el cumplimiento de los requisitos materiales.

2. Cumplimiento de los presupuestos materiales

Los criterios materiales requeridos de los decretos que declaran los estados de excepción reafirman dos postulados fundamentales: permitir que el Gobierno nacional cuente con herramientas para resolver situaciones excepcionales y evitar que dichas medidas se instauren de manera permanente (en el ordenamiento jurídico y la dinámica social). Así, el Constituyente de 1991 pretendió hacer prevalecer la normalidad — institucional y democrática—, y la plena vigencia de los derechos. Es sobre esa base que resulta necesario verificar los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia.

Así, tratándose del estado de emergencia económica el **presupuesto fáctico** examina que los hechos invocados como fundamento de la declaratoria efectivamente acaecieron (juicio de realidad), que son distintos a los que habilitan la declaratoria de guerra exterior o conmoción interior (juicio de identidad), y que se trata de hechos sobrevinientes y extraordinarios (juicio de sobreviniencia). Debe indicarse que la regla es que las situaciones crónicas y estructurales no constituyen hechos sobrevinientes ni extraordinarios; sin embargo, se han verificado excepciones en las que el estado de emergencia busca responder al agravamiento de problemáticas estructurales que confluyen con circunstancias sobrevinientes y excepcionales que agudizan la crisis existente¹⁸.

El **presupuesto valorativo** se dedica a constatar si la calificación efectuada por el presidente sobre los hechos identificados y sus consecuencias, efectivamente responde a la de hechos que perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan grave calamidad pública.

Por último, el **presupuesto de suficiencia** valora 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 República.

en relación con los hechos y medidas relacionadas con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, así como con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, población civil, entre la que se encuentran los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos. Asimismo, ver las sentencias C-366 de 1994, C-216 de 1999, C-843 de 2010, C-670 de 2015 y C-386 de 2017.

¹⁷ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 21 de enero de 2026. Archivo “Remisión copia Decreto 1390 de 2025”, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136089>

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-383 de 2023.

Es bajo estas pautas que el Ministerio Público examinará el decreto bajo estudio.

i.
PRESUPUESTO FÁCTICO

El artículo 215 Superior y el artículo 46 de la LEEE señalan que la constatación del presupuesto fáctico del estado de emergencia supone la existencia de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública. Corolario de lo anterior es que el presupuesto fáctico se encuentra satisfecho si los hechos que motivaron la declaratoria superan los juicios de realidad, identidad y sobrevivencia. Consecuentemente, este presupuesto se entenderá incumplido si no se constata la ocurrencia de los hechos alegados conforme a los juicios enunciados.

Claro lo anterior y con el propósito de presentar el análisis respectivo, se tiene que en el Decreto 1390 de 2025 examinado el Gobierno nacional manifestó que la declaratoria del estado de emergencia económica y social obedece a la *“coyuntura fiscal excepcional agudizada por hechos concurrentes y sensibles socialmente, que están asociados al menoscabo de los derechos de la población más vulnerable del país”*¹⁹, para lo cual presenta ocho hechos como causa de esa situación.

A partir de una lectura integral del decreto bajo estudio, así como de los anexos allegados al expediente, para efectos metodológicos el Ministerio Público agrupará los hechos en dos bloques temáticos: el primero, se dedicará a los hechos que tienen como común denominador aspectos de índole presupuestal, endeudamiento, financiamiento y falta de liquidez; y el segundo, contendrá los hechos restantes.

Tabla 1. Bloques temáticos para el estudio del Decreto Legislativo 1390 de 2025

Bloque 1	Hecho No. 3	No aprobación por parte del Congreso de dos proyectos sucesivos de ley de financiamiento para las vigencias fiscales 2025 (12 billones) y 2026 (16.3 billones).
	Hecho No. 7	Agotamiento de las alternativas de endeudamiento (Regla Fiscal) y cláusulas derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EE.UU.
	Hecho No. 8	Restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación.
Bloque 2	Hecho No. 1	Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud.
	Hecho No. 2	Garantía de seguridad ciudadana por recientes alteraciones de orden público y, protección por agravamiento del riesgo por atentados a líderes sociales, defensores de derechos humanos y candidatos para las próximas elecciones.
	Hecho No. 4	Desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decreto 1372 de 2024 de Emergencia de Desastre Nacional por cambio climático y sus efectos).
	Hecho No. 5	Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago.
	Hecho No. 6.	Obligaciones atrasadas de origen legal (subsídios de servicios públicos eléctricos y combustibles) y contractual (vigencias futuras) adquiridas antes del presente gobierno que se encontraban pendientes de pago y que deben pagarse en su totalidad.

Retomando, corresponde verificar que el presidente de la República haya demostrado que la declaratoria contenida en el Decreto Legislativo 1390 de 2025 tiene como fundamento la ocurrencia de hechos concretos, perceptibles y verificables, los cuales

¹⁹ Decreto 1390 de 2025, p. 2.

perturban o amenazan perturbar el orden económico y social del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Bloque 1: presupuesto, endeudamiento, proyectos de financiamiento e iliquidez

Dentro de este aparte se agrupan los presupuestos fácticos mencionados en el Decreto Legislativo 1390 de 2025 relacionados con la no aprobación de la ley de financiamiento, el agotamiento de las alternativas de endeudamiento en razón a los límites fijados por la regla fiscal y las restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación, respecto de los cuales se realizará, en primer lugar una caracterización, para posteriormente desarrollar sobre estos el análisis del presupuesto fáctico respectivo.

a. No aprobación de la Ley de Financiamiento

En el Decreto Legislativo, el Gobierno nacional mencionó la no aprobación de la Ley de financiamiento 2025 y su interrelación con el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP de dicha anualidad y con el Presupuesto General de la Nación – PGN 2026.

En efecto, este proyecto se abordó en el MFMP 2025, como una de las estrategias para la senda de retorno en razón a la activación de la cláusula de escape fiscal que, en junio de la misma anualidad, modificó las metas fiscales ante el comportamiento desequilibrado de las finanzas públicas. En consecuencia, para dicho año era importante “consolidar un proyecto de reforma fiscal”, centrado “en la reducción del gasto tributario y en la ampliación de impuestos indirectos con bajo impacto sobre la actividad económica”²⁰.

En ese sentido, el Gobierno nacional, el 1 de septiembre de 2025, radicó el Proyecto de Ley No. 283 de 2025 Cámara – 262 de 2025 Senado “*Por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones*”, el cual tenía por objeto obtener 26.3 billones de pesos para financiar el PGN 2026²¹ y en su fundamentación replicó la del MFMP²².

En ese sentido, el proyecto tuvo como propósito reducir el gasto tributario de forma progresiva; aumentar la carga tributaria de actividades con grandes utilidades y a población con gran capacidad contributiva; gravar externalidades negativas ambientales y de salud y mejorar el proceso de fiscalización del sistema tributario²³.

En el trámite legislativo de esta iniciativa, la proyección de recaudo fue modificada de 26,3 billones a 16,3 billones de pesos, en armonía con el proyecto de ley 102 de 2025 Cámara – 083 de 2025 Senado “*por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026*”, radicado el 29 de julio de 2025. En efecto, el proyecto de ley del PGN 2026 contempló inicialmente una apropiación de capital de 556,9 billones, de los cuales 26,3 billones eran contingentes al estar sujetos a la aprobación de la Ley de Financiamiento²⁴. Producto de la discusión, el 15 de octubre de 2025, el Congreso de la República aprobó el PGN 2026 con una apropiación de 546,9 billones, indicando en el artículo 1 que solo 16,3 billones provendrían de ley de financiamiento en trámite²⁵.

²⁰ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 39

²¹ Gaceta del Congreso No. 1734 de 2025. Pág. 28

²² Cfr. Gaceta 2227 de 2025.

²³ Ibidem.

²⁴ Gaceta del Congreso No. 1257 de 2025. Pág. 2.

²⁵ Cfr. Gacetas del Congreso No. 2043 y 2044 de 2025.

En la Ley 2559 de 2025 (Ley de presupuesto), se aprecia que la reducción de los 10 billones se registró en 78 de las 163 entidades que reciben apropiaciones del presupuesto general de la Nación, las cuales vieron las reducciones principalmente en sus presupuestos de funcionamiento. Dentro de las entidades que sufrieron recortes significativos (mayores al 10%) se destacan:

Tabla 2. Entidades con disminuciones presupuestales significativas en el presupuesto de funcionamiento

Entidad	PLO - Gaceta 1257/25	Ley 2559 de 2025	Reducción	Monto reducido
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	\$ 270.708.327.000	\$109.116.470.823	-60%	- \$161.591.856.177
Ministerio de Igualdad y Equidad	524.529.085.000	323.442.835.064	-38%	- \$201.086.249.936
Auditoría General de la República	79.352.264.269	63.107.937.389	-20%	- \$16.244.326.880
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS	10.257.602.652.304	8.253.500.924.984	-20%	- \$2.004.101.727.320
Dirección Nacional del Derecho de Autor	10.619.671.401	8.756.772.357	-18%	- \$1.862.899.044
Justicia Penal Militar y Policial	\$187.041.066.452	157.041.066.452	-16%	- \$30.000.000.000
Unidad Nacional de Protección - UNP	3.095.502.111.702	2.720.913.912.986	-12%	-\$ 374.588.198.716
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	\$ 1.000.823.000.000	\$ 888.560.646.753	-11%	-\$ 112.262.353.247

Fuente: elaboración propia.

Las disminuciones presupuestales se registraron en rubros de inversión con excepción del DPS, cuya disminución del 20%, equivalente a 2 billones, se efectuó en inversión, específicamente en el rubro de *“inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad”*. Otra variación por destacar es el de 2 de los 99,1 billones asignados en el PL original efectuado al servicio de la deuda pública nacional.

El presupuesto de 2026 fue aprobado por un monto total de \$547 billones, donde \$16.3 provendrían de la ley de financiamiento. El 9 de diciembre de 2025, la Comisión Cuarta de Senado de la República, negó la ponencia positiva y en consecuencia archivó el proyecto de la ley de financiamiento²⁶.

²⁶ “COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS - diciembre 09 de 2025”. Transmisión de YouTube disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ojHAITLsU08>

De igual manera, es de mencionar que para el Presupuesto 2025, el Gobierno nacional también había presentado un proyecto de ley de financiamiento²⁷, con el cual se esperaban obtener 12 billones de pesos, equivalentes al 0,7% del PIB para promover una mayor inversión pública y la reactivación económica²⁸. El proyecto fue archivado por la Comisión Tercera del Senado de la República el 11 de diciembre de 2024, con una votación de 8 votos por el sí y 6 votos por el no a la ponencia de archivo²⁹.

b. Recursos de endeudamiento restringidos

El Gobierno nacional argumenta que la crisis fiscal se ve agudizada debido a los límites y condicionamientos para adquirir nuevas deudas. Como razones identifican (i) la regla fiscal fijada en la Ley 1473 de 2011 y (ii) las exigencias de cláusulas contractuales restrictivas adicionales con respecto al endeudamiento, derivadas de las medidas unilaterales del gobierno de los EEUU contra Colombia.

En relación con el primer punto, la Ley 1473 de 2011, crea la regla fiscal cuyo propósito se enmarca en “asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que no se supere el límite de deuda”. Esta regla fue modificada por la Ley 2155 de 2021³⁰, con el fin de generar mayor confianza a los diversos agentes económicos a partir de reglas claras que garantizaran que el Gobierno puede cumplir sus obligaciones crediticias, a partir de niveles prudenciales de deuda³¹.

Así, mediante la Ley 2155 se adoptó una fórmula que permite determinar las metas fiscales que operan sobre el balance primario estructural y sus límites. En concreto, la regla fiscal es un instrumento paramétrico que vincula una meta fiscal de balance primario estructural con el nivel de deuda pública³², que dispone que no se debe superar el límite de deuda igual al 71% del PIB, sobre el cual se podría llegar a un escenario de insostenibilidad; y que se tenga como ancla de deuda el 55% del PIB, que es el nivel prudencial de la deuda neta del Gobierno nacional.

En atención al dinamismo del contexto económico, el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, permite que la regla fiscal prevista, tenga una cláusula de escape, que desvíe temporalmente el cumplimiento de las metas fiscales, previa autorización del CONFIS, en caso que ocurran eventos extraordinarios, o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, debiéndose definir de igual manera la senda de retorno de los indicadores fiscales al cumplimiento de dichas metas³³.

En la vigencia 2025, el Gobierno nacional utilizó esta figura con el fin de evitar un desequilibrio macroeconómico y social ocasionado por el crecimiento persistente del gasto inflexible sin fuentes de financiamiento equivalentes. Según sus proyecciones, la inflexibilidad de las finanzas públicas referidas podría derivar en un ejercicio de insostenibilidad fiscal que llegaría a superar el límite de la regla fiscal en el 2028.

Para evitar este escenario, el Gobierno modificó las metas fiscales para los años 2025, 2026 y 2027, restableciendo el pleno cumplimiento de los parámetros definidos por la

²⁷ Proyecto de Ley No 300 de 2024 Cámara – 245 de 2024 Senado “Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”

²⁸ Cfr. Gaceta del Congreso No 1346 de 2024.

²⁹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 267 de 2025. Ponencia de archivo presentada por los Senadores Miguel Uribe, Antonio Luis Zabaraín, Juan Pablo Gaillo y Mauricio Gómez Amín

³⁰ “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”

³¹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 810 de 2021.

³² Corte Constitucional. Auto 948 de 2024

³³ Artículo 2.8.8.6. del Decreto 1068 de 2015

regla fiscal en el 2028. Así, el balance fiscal para dichas vigencias correspondería al -7,1%, -6,2% y -4,9% del PIB respectivamente, con una desviación equivalente de 2,1 pp para el 2025, 1,4 pp para el 2026 y 0,8 pp para el 2027³⁴.

Con la activación de la cláusula de escape fiscal se buscó *“solventar las restricciones fiscales que enfrenta el país, de manera gradual, ordenada y compatible con preservar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal de mediano plazo”*³⁵, evitando la paralización del Estado y protegiendo la inversión pública, la cual tiene un efecto multiplicador sobre el PIB³⁶.

En tanto la activación de la cláusula de escape fiscal exige la adopción de una senda de retorno, el Gobierno nacional planteó como *“estrategia integral, gradual y creíble”* para afianzar las finanzas públicas y no distorsionar la senda de reactivación económica las siguientes medidas, para el pleno retorno en 2028:

- Crecimiento del PGN para 2026 limitado en términos reales, garantizando la contención del gasto público.
- Reforma fiscal en el 2025, para solventar las causas estructurales de la activación de la cláusula, la cual debe incluir una reforma tributaria centrada en la reducción del gasto tributario, la ampliación de impuestos indirectos con bajo impacto sobre la actividad económica, reestructuración de impuestos existentes, creación de otras fuentes de ingresos, y evaluación de alternativas de ajustes en rubros de gasto.
- Creación de una Comisión o Misión que elabore un proyecto de ley en el 2026, para reformar de manera estructural el gasto público, que permita identificar y corregir los factores que generan ineficiencia e inflexibilidades.
- Para el 2025 se propuso, continuar adelantando ejercicios de revisión del gasto público, con el objetivo de identificar espacios de eficiencia y contención; gestión estricta y eficiente del PAC y uso prudente de recursos no comprometidos alineando el PGN con restricciones fiscales vigentes.
- Fortalecer estrategia de endeudamiento público a lo largo del periodo 2025-2027, que (i) canalice recursos hacia proyectos que impulsen el crecimiento potencial y reduzcan brechas estructurales, y que permita (ii) la revisión continua de las condiciones de endeudamiento para reducir el costo financiero, diversificar fuentes de financiamiento e incorporar instrumentos innovadores como bonos temáticos, fortaleciendo así la sostenibilidad y calidad del portafolio de deuda pública.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la *“exigencia de cláusulas contractuales restrictivas, adicionales, con respecto al endeudamiento, derivadas de las medidas unilaterales de gobierno de los EEUU contra el Gobierno de Colombia”*, ni en el Decreto Legislativo ni en sus anexos se brinda una explicación clara sobre las medidas adoptadas por EEUU contra Colombia, ni las implicaciones de estas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas que conlleven a la declaratoria del estado de emergencia respectivo.

³⁴ Cfr. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 38.

³⁵ Ibidem. Pág. 38

³⁶ Ibidem. Pág. 24.

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

En este apartado, el Decreto Legislativo 1390 de 2025 hace referencia nuevamente a los efectos de la no aprobación de la Ley de Financiamiento, resaltando el aumento del déficit fiscal y de las necesidades de endeudamiento. A la par, señala las posibles consecuencias de aumentar la deuda interna y como a mayor nivel de deuda, se presentan mayores costos financieros y de menor crecimiento económico.

A través de los anexos, el Gobierno nacional pone de presente la iliquidez de la cuenta del Tesoro Nacional, cuyos saldos de depósitos remunerados muestran unos niveles mínimos frente a los históricamente administrados³⁷, lo que limita la capacidad del Gobierno para atender oportunamente sus obligaciones. Argumenta que dicha circunstancia es consecuencia de la coyuntura sobreviniente y la existencia de rezagos presupuestales.

Claro lo anterior, el Ministerio Público procede a **verificar el cumplimiento del presupuesto fáctico** en relación con los hechos agrupados en este bloque. Se encuentra superado el **juicio de existencia** por cuanto es cierto que, si bien la Ley 2559 de 2025 se aprobó contemplando dentro de las rentas y recursos de capital los 16.3 billones provenientes del proyecto de ley No. 283 de 2025 Cámara – 262 de 2025 Senado, “[p]or medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones”³⁸, dicho proyecto fue negado por la Comisión Cuarta del Senado el 09 de diciembre de 2025³⁹.

De igual manera, es cierto que el Gobierno nacional cuenta con recursos de endeudamiento restringidos en razón a la regla fiscal, aun cuando se haya utilizado mecanismos como la cláusula de escape, pues esta última no permite la eliminación de los límites de deuda sino una variación de las metas fiscales definidas *ex ante*. Así, la activación de la cláusula efectuada en junio de 2025 por parte del Gobierno, amplía el margen de déficit fiscal para los años 2025, 2026 y 2027, pero sigue manteniendo las proyecciones de deuda neta dentro de los límites fijados en la ley.

Por último, se verifica que efectivamente existen restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación, dado que, de conformidad con el material probatorio allegado al proceso, actualmente se registran niveles históricos de iliquidez en la cuenta que administra la Tesorería, que pueden afectar los giros destinados al pago de las obligaciones a cargo de las entidades estatales⁴⁰.

Los hechos analizados superan el **juicio de identidad**, en la medida que no están relacionados con los mencionados en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, y obedecen a situaciones de carácter económico que escapan de las temáticas relacionadas con guerra exterior y la alteración del orden público.

En relación con el **juicio de sobrevinencia**, el Ministerio Público encuentra que no se cumple. Frente a la no aprobación de la Ley de Financiamiento, se debe tener en cuenta que el Congreso de la República es una rama del poder público independiente, razón por

³⁷ Expediente digital RE-387, primer grupo de anexos documentales del Decreto 1390 de 2025. Pág.113.

³⁸ Cfr. Artículo 1 de la Ley 2559 de 2025

³⁹ “COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS - diciembre 09 de 2025”. Transmisión de YouTube disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ojHAITLsU08>

⁴⁰ Cfr. Expediente digital RE-387, primer grupo de anexos documentales del Decreto 1390 de 2025. Pág. 113.

la cual no está sujeta a la voluntad del Ejecutivo en relación con la aprobación de los proyectos normativos de iniciativa de este último.

Si bien el PGN 2026 contempló como fuente de ingresos los recursos provenientes de la ley de financiamiento, ello no implicaba *per se* que el legislativo tuviese que estar de acuerdo con la forma propuesta para obtener el recaudo de los 16,3 billones, puesto que a pesar de que las leyes de financiamiento son de iniciativa privativa del presidente de la República, en razón de la responsabilidad que le asiste al Gobierno en materia de política económica y de desarrollo, es el Congreso quien finalmente tiene la facultad impositiva de decidir los tributos, en virtud del principio democrático y de representatividad⁴¹.

De lo anterior, el archivo del proyecto no se erige como un hecho repentino e inesperado, sino que, por el contrario, hace parte del normal funcionamiento del trámite parlamentario, sin perjuicio de los efectos de las decisiones tomadas.

En lo que tiene que ver con la restricción de los recursos de endeudamiento por cumplimiento de la regla fiscal, se tiene que más que un presupuesto fáctico susceptible de calificar como imprevisible, repentino o inesperado, es una circunstancia legal prevista en el ordenamiento jurídico para promover y proteger la sostenibilidad financiera del Estado, sin perjuicio de que este factor efectivamente pueda incidir en la valoración de los demás presupuestos.

Por último, la iliquidez en las cuentas de la Tesorería es un hecho previsible en razón a las problemáticas expuestas por el mismo Gobierno nacional en instrumentos como el MFMP 2025. En tal sentido, era de esperarse que el aumento en el gasto público sin las herramientas que prevean los recursos necesarios para su cabal ejecución trajera consigo restricciones en la caja de la Tesorería General de la Nación⁴². En ese contexto, era de conocimiento del Gobierno nacional la situación fiscal de la Nación, que en el 2024 tuvo que implementar *“un recorte efectivo sin precedentes en la historia reciente del país... con el objetivo de contener el crecimiento del gasto en un contexto de caída de los ingresos tributarios”*, que conllevó a que en dicha vigencia el Gobierno nacional anunciara un aplazamiento de gasto por \$20bn en junio, que se amplió a \$28,4bn (1,8% del PIB) hacia final de año⁴³.

Estas medias se proyectaron en 2025, al reducir el margen de acción en dicha anualidad. En efecto, para el 2025 el 92% del PGN correspondía a gastos inflexibles, lo que dejó un 8%, equivalente a \$32,7bn, como espacio potencial para realizar ajustes o aplazamientos presupuestales. No obstante, esta cifra no estaba totalmente disponible puesto que (i) \$12bn fueron objeto de aplazamiento a comienzos del año 2025, y ii) \$13,9bn ya contaban con CDP, dando como resultado \$6,8bn para cubrir el ajuste requerido sin comprometer el funcionamiento del Estado ni afectar las obligaciones establecidas por la Constitución y la Ley⁴⁴; a lo que se sumó el déficit de los 16,3 billones del PGN 2026.

De lo anterior, la crisis fiscal era conocida por el Ejecutivo, por lo que no se puede calificar como imprevisible, repentina o inesperada la iliquidez en las cuentas de la

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-510 de 2019.

⁴² Cfr. Expediente digital RE-387, Concepto Técnico allegado por Roberto Insignares. Pág. 13

⁴³ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 24.

⁴⁴ Ibidem. Pág. 25.

Tesorería, que se vio agravada nuevamente por el desfase entre rentas y gastos del PGN 2026.

En conclusión, no se supera el presupuesto de sobrevivencia pues la iliquidez del Gobierno obedece a problemáticas de índole estructural conocidas por este. No obstante, se continuará con su análisis en razón a que dichas circunstancias, si bien no dan lugar por sí solas a la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, si inciden en otras problemáticas que, en consideración de la Procuraduría, habilitan la adopción de mecanismos excepcionales.

Bloque 2: obligaciones del Estado cuyo cumplimiento se pone en riesgo en razón a la falta de disponibilidad de recursos.

Como se explicó en líneas precedentes, en este bloque se expondrán las consideraciones del Ministerio Público respecto de lo relacionado con el pago de la UPC, la necesidad de recursos en el sector defensa y en lo concerniente a la Unidad Nacional de Protección, la atención de la emergencia causada por el desastre natural, el pago de sentencias judiciales, y el pago de obligaciones atrasadas.

a. Obligatoriedad de cumplimiento del Auto de la Corte Constitucional relacionado con la UPC de salud.

En el Decreto Legislativo 1390 el Gobierno nacional manifestó la necesidad de recursos para financiar el aseguramiento en salud con ocasión de la decisión de la Corte Constitucional de equiparar la prima pura de la unidad de pago por capitación (UPC) del régimen subsidiado con la prima pura del régimen contributivo, dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud. Señaló que las decisiones relacionadas con el financiamiento del aseguramiento en salud se han plegado al Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como al Marco de Gasto de Mediano Plazo y las fuentes fiscales. Sin embargo, en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025 y otros autos precedentes dictados por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, se requiere disponer de la suma de \$3,3 billones de pesos adicionales a los presupuestados para la vigencia 2026, los cuales se destinarán a equiparar la prima pura de la UPC del régimen subsidiado al 95% de la prima pura del régimen contributivo y así financiar la unificación de los planes de beneficios.

Asimismo, indicó que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 2605 del 15 de diciembre de 2025, mediante la cual se ordenó la equiparación en los términos indicados por la Corte a partir de la vigencia 2026, con lo cual se daría cumplimiento a las órdenes 21º y 22º de la Sentencia T-760 mencionada. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴⁵ precisó que esta resolución acogió los criterios establecidos en los autos del Alto Tribunal y la recomendación de la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud. Añadió que también se profirió la Resolución 2764 de 2025, en la que el Ministerio de Salud fijó el valor de la UPC para el año 2026, respondiendo así al principio de igualdad en relación con la gestión del riesgo en salud y atendiendo a las diferencias causadas por el sexo, la edad, la ubicación geográfica, la pertenencia a comunidades étnicamente diferenciadas, entre otros aspectos.

⁴⁵ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo "Escrito Ciudadano", p. 18-23. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>

El Ministerio Público considera que la crisis fiscal advertida por el Gobierno nacional en materia de salud, por cuenta de la necesidad de cubrir el valor de la diferencia generada por la equiparación del costo de la UPC en los regímenes subsidiado y contributivo, supera el presupuesto fáctico.

Para llegar a esa conclusión, es necesario precisar que la unidad de pago por capitación (UPC) es, junto a los presupuestos máximos⁴⁶, una de las principales fuentes de financiación para la prestación de los servicios, medicamentos y acceso a tecnologías en salud incluidas en el plan de beneficios en salud (PBS). Bajo esta lógica, si la UPC resulta insuficiente o se calcula por debajo de los costos reales, se genera un déficit que compromete la calidad del servicio, la estabilidad financiera de las EPS y el pago a las IPS⁴⁷. Es tal la importancia de dicha UPC y de los presupuestos máximos que, desde el año 2008, la Corte Constitucional advirtió que son componentes determinantes en los que se debía centrar la atención para superar el estado de cosas inconstitucional declarado con la Sentencia T-760 de 2008, motivo por el que los mencionó de manera concreta en las órdenes 21° y 22°.

Específicamente, esas órdenes versan sobre la deficiente calidad, validación y representatividad con la que se calcula la UPC, sobre la falta de demostración técnica y verificable de la suficiencia financiera de la UPC, pese al aumento de la siniestralidad, la inflación y los mayores costos del sistema, y acerca de la falta de equiparación real de la UPC. Debe aclararse que es con el Auto 411 de 2016⁴⁸, que la Corte le ordenó al Gobierno nacional aumentar el porcentaje de equiparación a la meta del 95% de la UPC, previa adopción de medidas tendientes a solucionar las deficiencias del sistema de información reportado por las EPS del régimen subsidiado y que así se pueda definir lo relacionado con la UPC, con las barreras de acceso a los servicios de salud y las necesidades y frecuencias reales de la población.

Lo que obliga a adoptar mecanismos robustos, transparentes y auditables para garantizar que el cálculo de la UPC reflejara adecuadamente las realidades del sistema y preservara su sostenibilidad en el marco del derecho fundamental a la salud.

En el Auto 007 del 23 de enero de 2025, la Sala Especial de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008, constató un retroceso en la garantía del derecho a la salud por cuenta de la insuficiencia de la UPC y la pérdida de información confiable para calcular los costos reales del sistema, entre otros aspectos. En esa oportunidad se afirmó que los mandatos sobre sostenibilidad y suficiencia financiera no se consolidaron plenamente, lo cual puso en riesgo la continuidad en la prestación de los servicios por cuenta de la persistencia de una UPC insuficiente.

Posteriormente, con el Auto 2049 del 10 de diciembre de 2025, la misma Sala determinó, frente a las órdenes 21° y 22°, que se han presentado importantes avances, como la unificación de los planes de beneficios en ambos regímenes en todos los grupos etarios, la creación del mecanismo de techos y presupuestos máximos, la definición de la metodología de reajuste de los presupuestos máximos y la creación de una mesa de

⁴⁶ Los presupuestos máximos cubren las tecnologías y servicios no financiados con cargo a la UPC, pero que el sistema reconoce como necesarios para la atención integral en salud. Estos recursos buscan evitar los recobros individuales y garantizar el acceso oportuno a tratamientos, medicamentos o procedimientos que, aunque no estén en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), son indispensables para la vida y el bienestar de los pacientes. Este mecanismo forma parte del componente que busca que las fuentes de financiación del PBS alcancen el nivel de suficiencia necesario para cubrir la prestación de servicios PBS UPC y PBS no UPC. Al respecto, consultar el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, así como el Auto 2881 de 2023, en el cual la Corte Constitucional analizó esta figura para constatar el nivel de cumplimiento.

⁴⁷ Cfr. Corte Constitucional. Auto 2049 de 2025, párrafo 71.

⁴⁸ El contenido del Auto 411 de 2016, se reiteró en el Auto 109 de 2021 y en el Auto 996 de 2023.

trabajo con diferentes actores del sector salud para reajustar la UPC 2024. Con todo, consideró que el Ministerio de Salud y Protección Social debía (i) corregir las deficiencias del sistema de información para que sea confiable en el cálculo de la UPC; (ii) garantizar la suficiencia real de la UPC sobre la base de lo ordenado por la Corte Constitucional; y (iii) equiparar la UPC del régimen subsidiado al 95% de la del régimen contributivo, mientras no se demuestre la suficiencia de la primera.

Se resalta que dicho Auto 2049 tuvo como objetivo valorar el cumplimiento general del componente de suficiencia de la UPC de 2025, dada la proximidad de la fijación del valor de la UPC para la vigencia 2026. En criterio de la Corte, ese valor debía adoptarse con soportes técnicos sólidos, información validada y una demostración real de suficiencia financiera, a fin de evitar la reproducción de escenarios de desfinanciación que comprometan la sostenibilidad del sistema y el goce efectivo del derecho fundamental a la salud. No obstante, en el Auto se evidenció que, si bien el Ministerio de Salud y Protección Social estaba facultado para fijar la UPC con base en la inflación, este criterio excluye otros factores como el rezago de años atrás, la ausencia de respaldo actuarial y la no correspondencia con la realidad operativa, epidemiológica y financiera del sector salud: “[l]a persistencia de una UPC insuficiente compromete la legitimidad y estabilidad del modelo de aseguramiento y afecta su viabilidad económica y operativa”⁴⁹.

Tras constatar el incumplimiento general de las órdenes 21° y 22°, en el mismo Auto 2049, se abrió un incidente de desacato contra el ministro de salud⁵⁰. La Corte señaló que el incremento de las acciones de tutela para lograr la protección del derecho a la salud —aun considerado el incremento de afiliados—, es un hecho indicativo de las dificultades estructurales en el acceso efectivo a los servicios, de modo que el cumplimiento de las órdenes impartidas debe centrarse en las personas y sus familias, así como en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad (poblaciones rurales, pacientes crónicos y personas mayores), pues son quienes enfrentan con mayor intensidad las consecuencias del desfinanciamiento del sistema, la desarticulación institucional y la ineficiencia de las entidades que integran el sector salud.

Es en este contexto del cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008 y autos dictados por la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, que el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 2605 del 15 de diciembre de 2025⁵¹, con la cual equiparó la prima pura de la UPC del régimen subsidiado al 95% de la UPC del régimen contributivo, a partir de la vigencia 2026. Asimismo, emitió la Resolución 2764 del 30 de diciembre de 2025⁵², por medio de la cual fijó el valor de la UPC. Esto implicó un aumento significativo de los recursos que debe destinar el Estado para cumplir con la obligación de asignar al sistema de salud el monto necesario para financiar la unificación de los planes de beneficios, específicamente por valor de \$3,3 billones, según se explica en el

⁴⁹ Corte Constitucional. Auto 2049 de 2025.

⁵⁰ A este incidente se le dio continuidad mediante Auto 2061 del 19 de diciembre de 2025, en el cual se valoraron las medidas reportadas por el ministerio para solucionar las deficiencias del sistema de información y para garantizar que el aumento de la UPC fuere suficiente para financiar la prestación de los servicios de salud. No obstante, la Sala Especial de Seguimiento consideró que no se logró acreditar un cumplimiento material, real e inmediato de las órdenes impartidas para garantizar la suficiencia de la UPC y, consecuentemente, garantizar el derecho fundamental a la salud, por lo que dio apertura a la etapa probatoria en el marco del incidente de desacato ordenado con el Auto 2049 de 2025.

⁵¹ Resolución 2605 del 15 de diciembre de 2025, “[p]or la cual se ordena equiparar el valor de la prima pura de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado en el noventa y cinco por ciento (95%) del valor de la prima pura de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cumplimiento de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008, del Auto 2049 de 2025 y de otras providencias de la Honorable Corte Constitucional”. Obtenida de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%20No%2026053%20de%202025.pdf

⁵² Resolución 2764 del 30 de diciembre de 2025, “[p]or la cual se fija el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) para financiar los servicios y tecnologías en salud de los regímenes subsidiado y contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud para la vigencia 2026 y se dictan otras disposiciones”. Obtenida de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%20No%202764%20de%202025.pdf

decreto de declaratoria del estado de emergencia. Con ello se garantizaría el goce efectivo del derecho a la salud en condiciones de igualdad en el acceso y atención a toda la población, con mayores repercusiones en el sector más vulnerable afiliado al régimen subsidiado⁵².

A partir de lo anterior, el Ministerio Público estima que el **juicio de realidad** se cumple, pues es cierto que el Gobierno equiparó la prima pura de la UPC en los términos porcentuales indicados por la Corte, hecho que generó un nuevo requerimiento de recursos por la suma de \$3,3 billones.

El **juicio de identidad** se cumple porque los hechos invocados y que se relacionan con la financiación del sistema general de seguridad social en salud, no coinciden con otras hipótesis de estado de excepción.

Por último, el **juicio de sobrevivencia** se cumple. Además de tratarse de una cuestión relacionada con la problemática estructural en materia de salud, es cierto que la crisis fiscal y de iliquidez acaecida agravó esa situación. Lo anterior, porque para equiparar la prima pura en ambos regímenes se requiere un considerable aumento en los recursos exigidos y así cumplir con la obligación en la vigencia 2026, de manera que la posible falta de pago de estos recursos agudizaría e impactaría negativamente en la problemática estructural que desde hace casi dos décadas persiste en materia de prestación del servicio de salud y repercutir en el estado de cosas inconstitucional declarado con la Sentencia T-760 de 2008.

De otra parte, también se constató la calidad de hechos extraordinarios, en vista de que para la época en que se generó la necesidad de recursos adicionales para equiparar la prima pura, no se podía tramitar iniciativa legislativa alguna con implicaciones presupuestales y que ya se había sancionado la ley anual de presupuesto para la vigencia 2026. Esto redujo notablemente el margen de acción gubernamental para garantizar la obtención de esos recursos con la prontitud requerida.

b. 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.

El Decreto Legislativo 1390 de 2025 indica que existe una intensificación y gravedad de hechos de orden público que desafían la capacidad de respuesta del Estado, al ser perturbaciones graves e inminentes con efectos directos sobre la actividad económica y la movilidad regional, *“que demandan un esfuerzo adicional en las finanzas de la nación para reforzar a la UNP en 1 billón y dotar a la Fuerza Pública de capacidades tecnológicas”*, con una inversión de 2,7 billones. Dentro de las causas que acrecientan la crisis de seguridad se enuncian, (i) el paro armado nacional perpetrado por grupos al margen de la ley, y (ii) ataques en los departamentos del Cauca, Cesar y Norte de Santander, con tecnología de drones.

Frente a estos hechos, el Gobierno nacional argumenta que, en 2025 se registraron 1273 actos terroristas, que representan un aumento del 12,5% frente a 2024, los cuales se presentaron principalmente en los Departamentos de Cauca y Norte de Santander que acumulan el 30% del total nacional⁵³.

⁵³ Documento “4 Fortalecimiento de capacidades fuerza pública”, allegado en Carpeta ZIP en primer grupo de Anexos al Decreto 13090 de 2025 disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265>

Adicional a lo expuesto, es de público conocimiento que en diciembre de 2025 el ELN y el Frente Primero Carolina Ramírez del Bloque Amazonas al mando de “Iván Mordisco”, anunciaron paros armados en todo el territorio nacional, que impactaron principalmente a la población civil⁵⁴. Dentro de las afectaciones se registraron aproximadamente 51 acciones violentas y de intimidación, restricciones a la movilidad, amenazas y afectaciones al transporte y al comercio, y un saldo de 3 muertos (1 civil y 2 uniformados de la policía), además de varias personas heridas⁵⁵.

Asimismo, es comprobable que los grupos armados ilegales se han valido de desarrollos tecnológicos como los drones – UAS, para desplegar su accionar desde el 2018 en regiones como Tumaco⁵⁶. Para el 2024, se registraron 115 incidentes de ataques con estos aparatos, perpetrados por organizaciones armadas ilegales y terroristas, contra uniformados e infraestructuras estratégicas⁵⁷, por lo que, para enero de 2025, se destinó una inversión superior a los 20.000 millones de pesos para un plan anti-drones que contrarrestara amenazas y protegiera infraestructuras estratégicas⁵⁸. Aun así, en el 2025 se registró un incremento del 233% en el empleo de aeronaves no tripuladas por parte de grupos al margen de la ley, dejando el saldo de 23 personas fallecidas y 53 lesionadas, de los cuales más del 90% corresponde a miembros de la fuerza pública, y el restante contra civiles, siendo el Cauca el departamento en el que se han presentado el mayor número de ataques⁵⁹.

De igual manera, el Gobierno nacional radicó el PL 75 de 2025 Senado – 285 de 2025 Cámara⁶⁰, que busca regular el uso, fabricación, comercialización y control de drones y sistemas anti-drones, teniendo dentro de su motivación justamente el incremento representativo de ataques realizados a través de estos instrumentos contra personal militar, policial y civil⁶¹. Asimismo, y de conformidad con la intervención presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 2025 cerró con un acumulativo de 333 ataques con UAS, y en lo que iba de enero de 2026, ya se habían presentado seis casos⁶².

Ante esta situación, en el primer grupo de anexos del decreto de declaratoria se allega al proceso pruebas que dan cuenta que los 2,7 billones mencionados en el Decreto Legislativo 1390, fueron solicitados por el Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de forma urgente y prioritaria en dos ocasiones, el 26 de junio de 2025 y el 20 de octubre de 2025⁶³; dinero que sería destinado para adquisición

⁵⁴Ver entre otras: Nota de prensa de la Defensoría del Pueblo titulada “El “paro armado” anunciado por el ELN, lejos de afectar a quienes dice dirigirse, afectará a la población civil de los territorios bajo su influencia en Colombia”, del 13 de diciembre de 2025, disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/el-pa-armedo-anunciado-por-el-eln-lejos-de-afectar-a-quienes-dice-dirigirse-afectara-a-la-poblaci%C3%B3n-civil-de-los-territorios-bajo-su-influencia-en-colombia>; Comunicado de la CRIC sobre “Afectaciones Humanitarias Generadas por el “paro armado” del ELN”, del 16 de diciembre de 2025, disponible en <https://www.cric-colombia.org/portal/pa-armedo-eln-colombia-cauca-cric/> y Nota de prensa de la Defensoría del Pueblo titulada “Afectaciones a derechos en el marco de los “paros armados” anunciados por el ELN y las disidencias de alías “Iván Mordisco””, del 15 de diciembre de 2025, disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/afectaciones-a-derechos-en-el-marco-de-los-pa-armedos-anunciados-por-el-eln-y-las-disidencias-de-alias-ivan-mordisco->

⁵⁵ Cfr. Ibidem.

⁵⁶ Cabezas Palacios, Juana Valentina. El cielo ya no es azul ¿La Guerra del Futuro? Indepaz. Disponible en https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2025/06/EL-CIELO-YA-NO-ES-AZUL_1.pdf

⁵⁷ Nota de Prensa de Presidencia de la República. Colombia fortalece seguridad nacional con plan anti-drones para contrarrestar amenazas y proteger infraestructuras estratégicas. 08 de enero de 2025. Disponible en [Colombia fortalece seguridad nacional con plan anti-drones para contrarrestar amenazas y proteger infraestructuras estratégicas](#)

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Documento “4 Fortalecimiento de capacidades fuerza pública”, allegado en Carpeta ZIP en primer grupo de Anexos al Decreto 13090 de 2025 disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265>

⁶⁰ “[p]or medio de la cual se definen parámetros para la importación, fabricación, comercialización, adquisición, registro, uso, tenencia, porte, transporte, vigilancia y control de los sistemas de aeronaves no tripuladas - UAS y los sistemas de contramedidas de aeronaves no tripuladas - C-UAS, sus partes y componentes asociados y se dictan otras disposiciones”

⁶¹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 1418 de 2025.

⁶² Expediente digital RE-387, intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 27 de enero de 2026. Pág. 7.

⁶³ Ibidem. Pág. 123

de drones, de sistemas de contramedidas C-UAS, vehículos blindados y aumentar las horas de vuelo.

Frente a los problemas de seguridad de líderes sociales y de candidatos políticos, el Gobierno nacional argumenta que, a pesar de configurarse como un problema estructural, el mismo se intensifica en razón al recrudecimiento del conflicto armado interno. Es de mencionar que, si bien hacen referencia a ambos actores, centran su exposición principalmente en el aumento exponencialmente alto de candidatos a elecciones para las jornadas del 2026 (más de 100 precandidatos presidenciales y más 3.200 candidatos al Congreso). En razón a esta circunstancia la UNP está obligada 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”*⁶⁴.

En consecuencia, la UNP solicitó con carácter urgente y prioritario el 22 de diciembre de 2025, el billón de pesos mencionado⁶⁵. Lo que permite sostener que, se supera el **juicio de realidad** en tanto las condiciones de orden público mencionadas en el Decreto Legislativo 1390 de 2025 efectivamente son verificables a partir de la documentación expuesta, son de amplio conocimiento público y tienen carácter estructural al ser problemáticas persistentes en el contexto nacional.

En la misma medida, se supera el **juicio de identidad**. Si bien los hechos alegados en este acápite son de naturaleza de orden público, seguridad y convivencia ciudadana, el Ministerio Público considera que se supera el juicio de identidad en tanto los hechos alegados no se enmarcan estrictamente en los supuestos de activación de un Estado de Conmoción Interior⁶⁶. Esto, porque de lo expuesto en el Decreto Legislativo 1390 de 2025, la gravedad de lo enunciado no deviene de la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para hacer frente a la violencia ejercida por grupos armados organizados en departamentos como Cauca o Norte de Santander, o a la utilización de drones para la comisión de delitos o para resguardar la vida de líderes y candidatos a elecciones, sino por el riesgo de que los mecanismos ordinarios existentes no se puedan ejecutar o su implementación se vea obstaculizada por la falta de recursos y liquidez de parte del Gobierno nacional, derivado de una crisis fiscal estructural agudizada.

En otras palabras, se cumple con el juicio de identidad en la medida que la razón de la crisis es de índole económica y fiscal, que se proyecta en la conservación del orden público, al dificultar el adecuado manejo de circunstancias que lo perturban a través de las herramientas ordinarias respectivas, al no contarse con los recursos económicos necesarios para su utilización.

No obstante, el Decreto Legislativo 1390 de 2025 no supera el **juicio de sobreviniencia** en tanto los hechos enunciados no son imprevisibles, repentinos e inesperados puesto que, era de conocimiento del Gobierno (i) que se venía presentando un aumento significativo de ataques con drones que incluso conllevó a la necesidad de radicar un proyecto de ley tendiente a su regulación y control; (ii) que en la vigencia 2026 tendrán lugar los comicios electorales para la elección de senadores, representantes a la

⁶⁴ Ibídem. Pág. 6.

⁶⁵ Ibídem. Pág. 124

⁶⁶ Cfr. Artículo 215 de la Constitución Política.

Cámara⁶⁷ y presidente y vicepresidente de la República⁶⁸ en todo el territorio nacional, circunstancias que cíclicamente generan aumento en los índices de violencia contra actores políticos; (iii) sumado a la constante de violencia ejercida contra líderes y lideresas sociales en el país, puesto que en la actualidad *“Colombia es uno de los países con el mayor número de defensores de los derechos humanos asesinados en todo el mundo”, con al menos 1.500 víctimas directas desde 2016*⁶⁹.

Asimismo, se destaca (iv) el aumento de la actividad de grupos al margen de la Ley, que incluso conllevó a la declaración de Estado de Conmoción Interior en 2025⁷⁰ en la Región del Catatumbo. En relación con este último aspecto, es de mencionar que, en razón a la conmoción, se adoptaron medidas tributarias que permitieron que se adicionara el presupuesto del Sector Defensa con el propósito de *“fortalecer las capacidades de las fuerzas militares en seguridad pública y la defensa en el territorio afectado”*⁷¹.

Así se apropiaron 632,4 mil millones para el Ministerio de Defensa (622,5 para Funcionamiento y 9,8 mil millones para inversión), y 246,9 mil millones para funcionamiento de la Policía Nacional⁷². Con el Decreto 1484 de 2025, dicho presupuesto se redujo en 12,3 mil millones de pesos, por lo que la apropiación final correspondió a 868,9 mil millones de pesos.

Según el Informe de Ejecución de Gastos Catatumbo 2025⁷³, respecto del presupuesto de funcionamiento el porcentaje de compromisos del Sector Defensa y Policía fue de 99,3%, no obstante, el porcentaje de obligaciones y de pagos ascendió únicamente al 39,9% y 38,3% respectivamente. En relación con la inversión, se tiene que a pesar de que se comprometió el 100% de los 9,8 mil millones de pesos, el porcentaje de obligaciones y pagos fue del 0%⁷⁴.

Es de resaltar que estos recursos iban destinados a la *“adquisición de drones, anti-drones, horas de vuelo de helicópteros, quipo militar y sostenimiento de las tropas en el área. Producción de horas de vuelo: combustible y soporte logístico (...), Radios, redes y comunicaciones, adquisición de armamento y municiones y sistemas de contramedidas. Fortalecimiento de estaciones y subestaciones de la región, sostenimiento de las operaciones y bienestar para Policías que se encuentran en la región”*⁷⁵.

⁶⁷ Resolución No. 2581 del 05 de marzo de 2025 *“Por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República, que se realizan el 8 de marzo de 2026”*, de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁶⁸ Resolución 2580 del 05 de marzo de 2025 *“Por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones de presidente y vicepresidente de la república (primera vuelta) para el periodo constitucional 2026-2030”*, de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁶⁹ Informe Mundial 2026 de Human Rights Watch. Nota de prensa disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2026/country-chapters/colombia>

⁷⁰ Decreto Legislativo 62 de 2025.

⁷¹ Cfr. Decreto Legislativo 175 de 2025 y Decreto Legislativo 274 de 2025

⁷² Cfr. Artículo 2. Decreto 274 de 2025 y artículo 2 del Decreto 359 de 2025.

⁷³ Disponible en https://www.pte.gov.co/es/seguimiento-a-la-ejecucion%203%20B3n-de-gastos-2026/-/document_library/qysi/view_file/3060831?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qysi_direct=http%3A%2F%2Fwww.pte.gov.co%3A443%2Fes%2Fseguimiento-a-la-ejecucion%25C3%25B3n-de-gastos-2026%2F-%2Fdocument_library%2Fqysi%2Fview%2F3055769%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qysi_direct%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.pte.gov.co%253A443%252Fes%252Fseguimiento-a-la-ejecucion%2525C3%2525B3n-de-gastos-2026%253Fp_p_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qysi%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dnormal%2526p_p_mode%253Dview%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qysi_fileEntryId%3D3055769&.com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_qysi_fileEntryId=3060831

⁷⁴ Informe de Seguimiento Ejecución Presupuestal Recursos Conmoción Interior Catatumbo 2025. Corte diciembre de 2025, página 8.

⁷⁵ Ibidem. Pág. 7.

Ante este panorama, el Ministerio Público considera que no procede la declaratoria del Estado de Emergencia Social y Económica respecto de estos hechos, pues sin desconocer la relevancia de los mismos y su necesidad de atención, la situación actual es producto de fallas en los procesos de planeación del Gobierno nacional y las entidades públicas involucradas que, al momento de solicitar, asignar y priorizar los gastos, desconocieron el panorama y las realidades del país en materia de seguridad.

Asimismo, llama la atención que con el Estado de Emergencia se insista en la necesidad presupuestal de 2,7 billones de pesos, puesta de presente por la Cartera de Defensa al Ministerio de Hacienda en junio y octubre de 2025⁷⁶, cuando para la vigencia fiscal 2026, el Ministerio de Defensa Nacional tuvo una asignación de 2,9 billones para inversión, que representa un aumento del 41,6% respecto de lo que inicialmente se le había asignado para el mismo concepto en la vigencia 2025.

De lo anterior, para el Ministerio Público no es claro si el monto de los 2,7 billones mencionado en el Decreto “Madre” hace referencia a necesidades presupuestales de vigencia 2025, que no se incluyeron en el presupuesto de 2026, a pesar del considerable aumento que para la actual vigencia tuvo el rubro de inversión anteriormente señalado, o si la insuficiencia de recursos proviene realmente de problemas de eficiencia, priorización y orientación del gasto público⁷⁷.

Tabla 3. Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional

Concepto	PGN 2025 ⁷⁸	PGN 2026	Diferencia	%
1. Funcionamiento	22.793.933.287.873	24.530.812.000.000	1.736.878.712.127	7.62%
2. Servicio a la deuda	551.476.868.334	327.684.852.349	-223.792.015.985	-40.58%
3. Inversión	2.099.102.953.143	2.972.405.727.503	873.302.774.360	41.60%
3.1. Capacidades de las fuerzas militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	1.459.652.561.932	2.442.039.633.429	982.387.071.497	67.30%
3.2. Desarrollo marítimo, fluvial y costero desde el sector defensa	61.868.000.000	67.720.000.000	5.852.000.000	9.46%
3.3. Generación de bienestar para la fuerza pública y sus familias	28.328.987.810	60.885.599.577	32.556.611.767	114.92%
3.4. Gestión del riesgo de desastres desde el sector defensa y seguridad	1.000.000.000	2.000.000.000	1.000.000.000	100%
3.5. Fortalecimiento y apoyo a la gestión institucional	558.113.403.401	399.760.494.497	-158.352.908.904	-28.37%

⁷⁶ Cfr. Primer Grupo de Anexos. Pág. 123

⁷⁷ Cfr. Concepto Técnico de Roberto Insignares Gómez. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=135904>

⁷⁸ Los valores señalados tienen en cuenta las adiciones presupuestales realizadas mediante el Decreto Legislativo 274 de 2025 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, sin contar con las reducciones presupuestales realizadas mediante el Decreto 1484 del 31 de diciembre de 2025.

del sector defensa y policia				
Total	25.454.373.109.350	27.830.902.579.85 2	2.376529.470.50 2	9.34%

Fuente: elaboración propia

Por último, respecto de la UNP, la falta de previsión de esta entidad se vio reflejada en que, de conformidad con el material probatorio allegado, puso de manifiesto la necesidad de recursos adicionales ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en diciembre de 2025, cuando (i) el PGN 2026 ya había sido aprobado, (ii) existía certeza que en 2026 se iban a adelantar las jornadas electorales de Congreso y Presidencia, y (iii) que la violencia hacía líderes sociales ha tenido una tendencia creciente tal como se desarrolló en la Sentencia SU-546 de 2023.

Adicional a lo anterior, se critica el hecho de que en el marco del trámite legislativo el Gobierno nacional hubiese avalado que el Congreso redujera en un 12% el presupuesto de la UNP que implicó una disminución del rubro de funcionamiento de 374,5 mil millones de pesos, a sabiendas de la relevancia que la UNP tiene en relación con la garantía de esquemas de seguridad en un contexto de aumento de violencia y *ad-portas* del adelantamiento de los comicios mencionados⁷⁹.

En conclusión, el Ministerio Público considera que no se cumple con el presupuesto fáctico en la medida que la crisis alegada no obedeció a circunstancias imprevisibles, repentinas e inesperadas, sino que, por el contrario, fue producto de decisiones gubernamentales que en principio parecieron no tener en cuenta el contexto actual de orden público y las actividades electorales a realizarse en 2026.

c. Desastres naturales causados por la actual ola invernal (Decreto 1372 de 2024 de Emergencia de Desastre Nacional por cambio climático y sus efectos).

Sobre este punto, el Gobierno nacional expuso en el Decreto Legislativo 1390 de 2025 que el déficit fiscal, derivó en la no asignación de los recursos necesarios para la atención del desastre nacional declarado con el Decreto 1372 de 2024⁸⁰, prorrogado con el Decreto 1193 del 12 de noviembre de 2025⁸¹. Precisoó que la atención de la ola invernal y del terremoto de Paratebueno exige la suma adicional de \$0,5 billones de pesos a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

El Gobierno nacional también puso de presente que los daños en materia de infraestructura, vivienda y condiciones de habitabilidad generó el terremoto sucedido el 8 de junio de 2025, en los municipios de Paratebueno y Medina, fueron el fundamento del Decreto departamental de declaratoria de calamidad pública 0075 de 2025 en el municipio de Medina, Cundinamarca. Destacó que el comportamiento climático

⁷⁹ De igual manera se destaca que a pesar del recorte sufrido en el PGN 2026, la UNP recibió con la Ley 2559 un 21.86% de asignación adicional en funcionamiento, en comparación con la vigencia anterior, esto teniendo en cuenta tanto la asignación adicional proveniente de la Comoción interior, como el recorte presupuestal realizado mediante Decreto 1484 del 31 de diciembre de 2025.

⁸⁰ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo “Escrito Ciudadano”, p. 26-29. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>. El Decreto 1372 de 2024 alude a “8.396 eventos relacionados con fenómenos climáticos y desastres que han generado impactos significativos en 952 de los 1.102 municipios del país, afectando a cerca de 2 millones de personas, con un saldo total de 244.553 familias damnificadas, 92 fallecidos y 171 heridos, así como dejando un total de 101.639 viviendas averiadas, 1.031 viviendas destruidas y más de 280 mil hectáreas afectadas”.

⁸¹ En este decreto se puso de presente el agravamiento de la emergencia, dado que en el período comprendido entre el 13 de noviembre de 2024 y el 31 de octubre de 2025 se pasó de 1.758 a 2.793 eventos asociados a la variabilidad climática, lo que representa un incremento del 59% en relación con el año anterior.

descrito “rompe con la variabilidad histórica, pues se registraron lluvias extremas en meses que climatológicamente corresponden a temporada seca, lo cual confirma el carácter imprevisible y extraordinario del fenómeno”⁸². Con ello, continúa, se acredita la intensificación de las emergencias asociadas a fenómenos de variabilidad climática, y se suma el terremoto aludido, todo lo cual terminó por generar una reasignación inmediata de capacidades institucionales y financieras, al tiempo que profundizó la presión fiscal ya existente. Sobre este último aspecto, el Ministerio de Hacienda precisó que, si bien el Plan de Riesgo estimó necesidades por \$1,94 billones, lo cierto es que recibió una asignación efectiva de \$200.000 millones.

Claro lo anterior, para la Procuraduría General de la Nación esta temática tampoco supera el presupuesto fáctico, como se pasa a exponer. Se cumple el **juicio de realidad**, pues no hay duda del impacto que, no solo en Colombia sino a nivel mundial, tiene el cambio climático y todos los fenómenos asociados al calentamiento global.

Respecto del **juicio de identidad**, es claro que los hechos invocados y asociados a la ocurrencia de desastres naturales, no coinciden con los que habilitarían la eventual declaratoria de una conmoción interior o de una guerra exterior, por lo que este requisito también se encuentra cumplido.

Pese a lo expuesto, no se cumple con el **juicio de sobrevivencia**, en la medida que los hechos descritos por el Gobierno nacional no tienen vocación de adecuarse a la excepcionalidad que se precisa. Esto es así por al menos dos razones. De una parte, desde el año 1994, Colombia ha ratificado los tres instrumentos internacionales más importantes sobre cambio climático: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París. Además, la Corte Constitucional ha considerado que el cambio climático es un fenómeno general, crónico y estructural que, en sí mismo considerado, no constituye un hecho sobreviniente, sin que esto implique que no cause efectos devastadores para el planeta⁸³.

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano prevé herramientas que le permite a todo el andamiaje institucional prever y actuar frente a situaciones como las descritas. Entre las disposiciones que permiten materializar el artículo 2 Superior, según el cual las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, rige la Ley 1523 de 2012, la Ley 1931 de 2018⁸⁴, así como por el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2030⁸⁵, que definió como proyecto la formulación de la Estrategia Nacional para la Recuperación Resiliente y Adaptada al Cambio Climático con Enfoque Comunitario a cargo de la UNGRD y el DNP. A su vez, esto se engrana con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y establecen como compromiso la implementación de la estrategia para la recuperación resiliente y adaptada al cambio climático con enfoque comunitario.

⁸² Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo “Escrito Ciudadano”, p. 27. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023, que reitera la Sentencia C-073 de 1995.

⁸⁴ La Ley 1931 de 2018 establece las directrices para la gestión del cambio climático y dispone que los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo asociados a los fenómenos hidrometeorológicos e hidrológicos y a las potenciales modificaciones del comportamiento de estos fenómenos atribuibles al cambio climático.

⁸⁵ Adoptado mediante Decreto 308 del 24 de febrero de 2016 y actualizado por los Decretos 1478 de 2022 y 0978 de 2024.

En ese contexto normativo, el manejo de desastres es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, es decir, rehabilitación y recuperación. Esto implica que las entidades del Gobierno nacional involucradas deben priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias y acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector. De manera puntual, corresponde al Ministerio de Hacienda identificar el riesgo fiscal y el impacto económico en las finanzas públicas relacionado con la ocurrencia de fenómenos de variabilidad climática y eventos de origen hidrometeorológico, y a la UNGRD, elaborar los informes de temporadas de lluvias, así como un documento técnico con lineamientos para la incorporación de la reducción del riesgo ante eventos hidrometeorológicos e hidroclimáticos en los planes de gestión de riesgo de desastres.

La Procuraduría no desconoce que la UNGRD solicitó ante el Ministerio de Hacienda la asignación de \$500 mil millones de pesos para atender los desastres causados por la ola invernal de 2024 y el terremoto de Paratebueno y Medina de 2025⁸⁶, así como que presentó los informes que dan cuenta del seguimiento de avance y evaluación de cumplimiento al Decreto 1372 de 2024 y de la recomendación de prórroga de este. Con todo, el Gobierno nacional no se ocupó en exponer porqué, aun en vigencia de las herramientas descritas, la situación de desastre nacional y la misma calamidad pública departamental, tienen el carácter de extraordinarias y, consecuentemente, exigen la asignación de recursos adicionales.

Si bien el Gobierno nacional hizo referencia a la variabilidad climática, no explicó cómo agravó el problema estructural que representa el cambio climático en las diferentes sociedades ni cómo este incidió de manera repentina o agravó las consecuencias ya generadas por la situación de desastre natural declarado en 2024 y prorrogado en 2025, así como en el terremoto que tuvo lugar en dos municipios de Cundinamarca y que motivó la declaratoria de calamidad pública. La forma en la que operan esos mecanismos ordinarios significa, *prima facie*, que en ejercicio de sus atribuciones, el Estado ya actuó para la atención de esos eventos, de modo que acudir a los mismos hechos para una declaratoria de emergencia económica y social podría desdibujar la naturaleza de aquellas herramientas de planeación y gestión del riesgo.

En suma, para el Ministerio Público no se superó el requisito de sobreviniencia propio del presupuesto fáctico, en tanto el Gobierno nacional no acreditó que el cambio climático y la incidencia estructural que conlleva haya agravado la situación de desastre natural ya advertida en el territorio nacional y en el departamento de Cundinamarca, de donde se deduciría la necesidad de giro de recursos adicionales por el carácter extraordinario de las circunstancias.

d. Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago.

En el Decreto de declaratoria del estado de emergencia económica y social, el Gobierno nacional indicó que una de las causas generadoras de la crisis fiscal es la necesidad de atender las obligaciones estatales derivadas del cumplimiento de “*múltiples sentencias judiciales contra entidades integrantes del Presupuesto General de la Nación, las cuales se pendientes de pago [sic]*”, sentencias que guardan relación con el restablecimiento de derechos de población civil y militar afectada por la violencia, con desastres naturales, con salud y protección de minorías étnicas, entre otros.

⁸⁶ Expediente digital Re-387. Anexos allegados con la radicación del Decreto 1390 de 2025 el día 13 de enero de 2026. Archivo “Anexos”, p. 122. Disponible para consulta en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265>

Allí se indicó que el monto de esas obligaciones asciende a \$9,9 billones de pesos, suma que ha venido impactando fiscalmente y de manera sostenida el PGN. Para la vigencia fiscal del 2026 se presupuestó la suma de \$1,5 billones, discriminados así: \$1.304 billones provenientes de aportes de la nación, y los restantes 256 mil millones provenientes de recursos propios. Adicionalmente, en la certificación suscrita por la Contaduría General de la Nación y allegada por la Presidencia de la República al expediente digital⁸⁷, consta que, al 30 de septiembre de 2025, las entidades contables públicas del nivel nacional registraban un saldo de \$14.925.914.417.531,90, incluyendo pasivos corrientes y no corrientes.

Posteriormente, en la intervención realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸⁸, destacan que, según el informe de litigiosidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), la deuda de la Nación por concepto de sentencias y conciliaciones ha aumentado, lo cual se refleja en el pasivo cierto; esto, aun cuando se muestra una tendencia decreciente y una contención efectiva del impacto fiscal de las decisiones judiciales adversas⁸⁹. De hecho, en el mismo escrito el Gobierno concluye que el informe de litigiosidad de la ANDJE *“sugiere un atraso estructural en el pago de las obligaciones principales, en el que el capital de las sentencias no se cancela con la oportunidad requerida, lo que deriva en una acumulación creciente de intereses”*⁹⁰. Resaltan que para el tercer trimestre del 2025 el pasivo cierto por este concepto asciende a \$17,26 billones, donde el Ministerio de Defensa Nacional, la Agencia Nacional de Infraestructura y la Policía Nacional acumulan un 78,6 % del total adeudado. Concluyen señalando que la presión fiscal ejercida en la vigencia 2026 impacta en la obligación de pago de sentencias judiciales en tanto hay una imposibilidad material del giro de recursos derivada de las restricciones en la Tesorería General de la Nación.

En criterio del Gobierno nacional, este tópico no puede ser reducido ni desatendido, en tanto se trata de una obligación constitucional y legal que no puede ser incumplida bajo la justificante de una crisis fiscal, al tiempo que adquiere un especial énfasis frente a sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto —lo cual incluye tanto a la población civil como al personal de las fuerzas militares—, la población privada de la libertad, los territorios afectados con la minería ilegal y la contaminación ambiental. Aunado a ello, en el escrito se afirma que la dilación en esos pagos desconoce la cosa juzgada, debilita la autoridad judicial y expone al Estado a nuevas responsabilidades de cara a la dignidad de las víctimas, la vigencia del Estado de derecho y la credibilidad del sistema de justicia transicional⁹¹.

Para el Ministerio Público este hecho no supera el presupuesto fáctico. El Gobierno nacional acreditó que la Nación registra un pasivo importante por concepto de sentencias judiciales e indemnizaciones administrativas pendientes de pago a sus respectivos beneficiarios, con lo que se supera el **juicio de realidad**. En principio, este

⁸⁷ Expediente digital RE-387, anexos al Decreto Legislativo No 1390 del 22 de diciembre de 2025 y allegados el 13 de enero de 2026. Archivo “Anexos”, p. 114 y 115. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265>

⁸⁸ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo “Escrito Ciudadano”, p. 30-36. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136939>. Allí también se mencionan las sentencias que tienen un mayor impacto en el gasto público futuro, y que corresponden a las proferidas por la Corte Constitucional en asuntos en los que se declaró el estado de cosas inconstitucional, a asuntos de carácter estructural o los relacionados con enfoques diferenciales. Luego se hace referencia a las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia y Paz, cuyas decisiones han reconocido indemnizaciones por más de \$5,6 billones de pesos en favor de 57.314 víctimas, con ocasión de 75.903 hechos victimizantes.

⁸⁹ Ibidem, p. 51. En este reporte figura un link a la página web de la ANDJE donde se puede consultar el tercer informe trimestral de litigiosidad en el año 2025. No obstante, el link no funciona porque la página se encuentra en actualización, lo que impide consultar el contenido de alguno de los informes de la vigencia 2025.

⁹⁰ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo “Escrito Ciudadano”, p. 52. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136939>

⁹¹ Ibidem, p. 36.

desembolso resulta impactado por cuenta de la crisis fiscal y, específicamente, por la situación de iliquidez que impide que se cuente con recursos para el cumplimiento de las obligaciones producto de decisiones judiciales y administrativas.

En segundo lugar, respecto del **juicio de identidad**, es claro que el no pago de las sentencias y decisiones administrativas no corresponde a los supuestos que habilitan la declaratoria de los estados de guerra exterior ni de conmoción interior previstos en los artículos 212 y 213 Superiores. De ahí que esta causa pertenezca al escenario descrito en el artículo 215 de la Constitución.

Sin embargo, no se supera el **juicio de sobreviniencia**, pues no se argumentó porqué la indisponibilidad de recursos para el pago de las obligaciones judiciales y administrativas tiene el carácter sobreviniente y extraordinario que exige la superación de este requisito. A partir de lo expuesto por el Gobierno nacional es dable concluir que, si bien los pasivos representan una cifra significativa a cargo de la Nación, lo cierto es que esa obligación responde a una dinámica recurrente que se rige por múltiples factores como los establecidos en las políticas de prevención del daño antijurídico y con estricto apego al procedimiento contable para el registro de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos sobre cuentas bancarias. En esta línea, el Ministerio Público advierte que el Gobierno no logró acreditar la sobreviniencia requerida, con lo cual se incumple el presupuesto fáctico.

Llama la atención del Ministerio Público la falta de claridad en la información presentada por el Gobierno nacional. Esto, por cuanto en el Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, se indicó que la Nación adeuda un total de \$9,9 billones de pesos por concepto de sentencias judiciales que buscan restablecer derechos. En contraste, la certificación proveniente de la Contaduría General de la Nación da cuenta de un valor total adeudado de \$14,9 billones con corte al 30 de septiembre de 2025, y la ANDJE anota que el pasivo cierto a pagar en la vigencia 2025 corresponde a \$17,26 billones para el tercer trimestre de ese año. El Gobierno no se ocupó en justificar ni explicar tal diferencia de cifras ni sustentar la valoración según la cual se trata de una agravación rápida e inusitada generada con ocasión del incumplimiento de estas obligaciones.

La significativa diferencia entre las cifras presentadas, y la incertidumbre del valor que presuntamente debe ser pagado con prontitud (\$1,5 billones a título de créditos judicialmente reconocidos⁹²), impiden afirmar con certeza que el no pago de este pasivo perturba o amenaza turbar de manera grave e inminente el orden económico y social, así como tampoco se acreditó que de aquí se pueda derivar una grave calamidad pública. A la vista de la Procuraduría se trata de una acumulación sostenida del pasivo judicial y del incremento de intereses producto de la insuficiencia de recursos para atender esas obligaciones.

En conclusión, el componente de necesidad de recursos para el pago de sentencias judiciales tampoco supera el presupuesto fáctico, pues si bien supera los juicios de realidad y de identidad, e impacta negativamente la situación financiera de la Nación, no se acreditó el cumplimiento de la sobreviniencia exigida, en tanto no se trató de una crisis de iliquidez extraordinaria y sobreviniente.

⁹² Decreto Legislativo 1390 de 2025, p. 6.

e. Obligaciones atrasadas de origen legal (subsidios de servicios públicos eléctricos y combustibles) y contractual (vigencias futuras) adquiridas antes del presente gobierno que se encontraban pendientes de pago y que deben pagarse en su totalidad.

En el decreto de declaratoria bajo examen el Gobierno nacional también se refirió a otras obligaciones distintas del pago de sentencias judiciales y que ocupan montos importantes pendientes de cumplimiento. Sobre la prestación de los servicios públicos, señaló que es inherente a la finalidad social del Estado, por lo que debe asegurar su prestación eficiente a los habitantes del territorio nacional e indicó que el régimen tarifario se guía por criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, neutralidad, solidaridad y redistribución del ingreso, lo que da paso a la tarifa diferencial subsidiada para los estratos 1, 2 y 3.

Siguiendo esa premisa y en aplicación del principio de equidad, esos subsidios se financian por los usuarios residenciales de estratos altos y por los usuarios no residenciales en un monto que no exceda el 20% del costo de la prestación del servicio⁹³, de manera que el faltante de esos recursos está a cargo del Gobierno nacional. No obstante, dada la situación de iliquidez, el Gobierno ha incumplido con sus obligaciones de cobertura a los subsidios, situación que sumada a *“las complejas interrelaciones al interior del sistema de energía eléctrica del país, derivarían en la materialización de un riesgo sistémico con capacidad para afectar de manera grave e inminente la prestación del servicio en todo el territorio nacional”*⁹⁴.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público precisó⁹⁵ que el aumento entre el recaudo destinado para los subsidios y el coste total del mismo ha generado que esa diferencia históricamente deba ser asumida con recursos de la Nación. También detalló que para los subsidios de gas natural y gas licuado de petróleo se requieren recursos por \$1,1 billones y por el gas distribuido en cilindros se adeuda la suma de \$55.437 millones. Concluyó resaltando que los recursos solicitados son indispensables para precaver la agudización del problema estructural que afronta la crisis energética en Colombia⁹⁶.

Para la Procuraduría General de la Nación, no se supera el **presupuesto fáctico** en lo que tiene que ver con el pago de subsidios a la prestación del servicio de energía y gas.

En primer lugar, se acreditó el **juicio de realidad**, en tanto se constató suficientemente que se requieren recursos adicionales para pagar la totalidad de subsidios adeudados en las vigencias 2025 y 2026, así como que esa deuda no se ha saldado producto de la crisis fiscal y de iliquidez ya referida. En segundo lugar, se cumplió con el **juicio de identidad**, pues los hechos invocados no podrían habilitar la declaratoria de guerra exterior o de conmoción interior.

Pero, en tercer lugar, no se acreditó el **juicio de suficiencia**. Esto es así porque no se trata de hechos sobrevinientes ni extraordinarios, así como tampoco se comprobó que

⁹³ Ley 143 de 1994, artículo 47.

⁹⁴ Decreto 1390 de 2025, p. 7. Allí se detalló que para la vigencia 2025 estaban pendientes de pago \$5,1 billones por concepto de subsidios, de los cuales \$4,18 billones correspondían a energía eléctrica y \$935 mil millones a subsidios de gas combustible. Sobre esto, el Ministerio de Minas y Energía solicitó al Ministerio de Hacienda la apropiación de recursos adicionales por valor de \$5,1 billones en la vigencia 2025, suma que se destinaría al pago de subsidios de energía y gas para dicha vigencia. Aclaró que los recursos que se le asignaron para 2025, se destinaron a cubrir el rezago presupuestal de 2024 por valor de \$2,1 billones. Expediente digital RE-387, anexos documentales del Decreto 1390 de 2025 allegados el 13 de enero de 2026. Archivo “Anexos”, p. 107-109. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=134265>

⁹⁵ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo “Escrito Ciudadano”, p. 36-41. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>

⁹⁶ Ibidem.

se tratara del agravamiento de una problemática estructural con la consecuente agudización de la crisis.

Para llegar a esta conclusión se valoró lo afirmado por el Ministerio de Hacienda⁹⁷, según el cual el incumplimiento en los pagos de los subsidios de energía agrava de manera notoria la afectación financiera de los comercializadores que, sumado al deterioro de la infraestructura eléctrica y al aumento de las pérdidas, incrementa la probabilidad de fallas técnicas que pueden propagarse por la red, comprometiendo de manera intensa la seguridad y la confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional. Esto, añadido a la consideración según la cual el factor diferencial entre recaudo destinado a subsidios y coste total del servicio es indicativo de una problemática estructural y multifactorial, contexto en el que no se advierte que la acumulación de subsidios impagos, como circunstancia individualmente considerada, sea sobreviniente y extraordinaria, ni que contribuya al agravamiento de la situación.

No debe perderse de vista que es el artículo 3, literal g de la Ley 143 de 1994 el que dispone que corresponde al Estado asegurar la disponibilidad de los subsidios para determinados sectores de la población a fin de garantizar la prestación del servicio público de electricidad. Esto conlleva la superación de cualquier endeudamiento o desfase en los pagos de los subsidios en favor de las empresas comercializadoras, pues solo así se puede garantizar el flujo de recursos en la cadena de generación, distribución y comercialización de los servicios.

De hecho, el artículo 52 de la Ley 2559 de 2025⁹⁸ habilita la ejecución de pagos de vigencias anteriores con los recursos remanentes que resulten a 31 de diciembre de 2025, de los Fondos de Apoyo Financiero FAZNI, FAER y PRONE para el caso del servicio de energía y de los de la Cuota de Fomento de Gas, para lo correspondiente al servicio de gas por red y gas licuado. Aunado a ello, el artículo 88 permite que los saldos por menores tarifas del sector eléctrico y de gas combustible por red se reconozcan mediante el servicio a la deuda, sin que ello afecte el cupo de endeudamiento. No media, pues, en el expediente un documento del que se pueda colegir que el Gobierno nacional no tenía conocimiento de esta situación de impago de subsidios o de que no fue tal el carácter de intempestivo que le resultó imposible maniobrar para lograr la consecución de los recursos exigidos. También se echa de menos una argumentación en torno al aparente agravamiento, pues los escritos provenientes del Gobierno se limitan a reproducir reportes de cifras en las dos anualidades.

En este acápite el Gobierno nacional también mencionó el pago de indemnizaciones administrativas en favor de las víctimas del conflicto armado interno ordenadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). En efecto, indicó que, con corte al 19 de enero de 2026, se registró presupuestalmente la suma de \$1.490.553.283.011,00 destinados al pago de 151.392 indemnizaciones⁹⁹. No obstante, esos recursos no fueron desembolsados a la UARIV y permanecen en reserva presupuestal¹⁰⁰. Además, para el año 2026 se registra un total de 13.308 turnos pendientes de pago¹⁰¹. Posteriormente, en la intervención proveniente del Ministerio de Hacienda se anotó que la UARIV requiere la suma de \$1,4 billones para el pago de

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ley 2559 de 2025, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2026.

⁹⁹ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo "Escrito Ciudadano", p. 11. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136939>

¹⁰⁰ Ibidem, p. 11.

¹⁰¹ Ibidem, p. 34.

indemnizaciones administrativas y que la falta de pago por este concepto conduce a un escenario de revictimización institucional¹⁰².

Pues bien, en Colombia se aplica la política pública para las víctimas del conflicto armado, entendida como una intervención integral del Estado dirigida a los individuos, las familias y las colectividades que han sufrido daños como consecuencia de las acciones de los diferentes actores del conflicto, en el marco de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos¹⁰³. Así, las medidas de reparación hacen parte de una política pública de atención a este grupo poblacional, la cual integra una robusta construcción normativa que impone al Estado la obligación de reafirmar los derechos de las víctimas desde un enfoque de exigibilidad como derechos humanos, en procura de garantizar sus condiciones dignas y humanas¹⁰⁴.

Es cierto que la ausencia de pago de las indemnizaciones administrativas ya reconocidas incide en la garantía de los derechos de las víctimas, pero además de presentar cifras que consideró relevantes, el Gobierno nacional no se ocupó en demostrar porqué la situación amerita la declaratoria de un estado de emergencia. De ahí que la Procuraduría General de la Nación considere que tampoco se supera el **presupuesto fáctico** frente a este hecho.

En primer lugar, se acreditó el **juicio de realidad**, en tanto se acreditó el significativo pasivo originado en las indemnizaciones administrativas reconocidas a víctimas del conflicto armado, y que su impago deviene, entre otras causas, de la actual crisis fiscal. En segundo lugar, se cumplió con el **juicio de identidad**, pues la situación descrita no daría paso a la declaratoria de guerra exterior o de conmoción interior.

En tercer lugar, no se acreditó el **juicio de suficiencia**, pues la no realización de giros por este concepto no obedece a hechos novedosos ni extraordinarios. Por el contrario, durante los últimos años ha aumentado el número de víctimas reconocidas con la correlativa disminución de recursos para proceder al pago de las respectivas indemnizaciones. Aunado a ello, no se demostró la configuración de un agravamiento de una situación ya existente.

Hasta aquí, tratándose de lo relacionado con el pago de subsidios a la prestación del servicio de energía eléctrica y gas natural, así como el giro de indemnizaciones administrativas a víctimas del conflicto armado interno, aun cuando se cumplen los juicios de realidad y de identidad, no se comprueba la suficiencia exigida, de modo que no se supera el presupuesto fáctico.

En conclusión, de lo hasta aquí expuesto, para el Ministerio Público el presupuesto fáctico se cumple parcialmente. Esto es así porque, excepción hecha del primer bloque, relacionado con la no aprobación del proyecto de ley de financiamiento, con la restricción de recursos de endeudamiento y con la iliquidez derivada de la restricción a la Tesorería; y del segundo bloque, aquello que tiene que ver con el cumplimiento y pago

¹⁰² Ibidem, p. 11.

¹⁰³ Descripción obtenida de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/politica-de-victimas.aspx

¹⁰⁴ Ley 2421 de 2024, por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno, artículo 1. Esto se materializa en cuatro documentos de política pública con los que se han fijado los lineamientos y actores responsables para proteger los derechos de las víctimas: Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3712 de 2011, CONPES 3726 de 2012, CONPES 3784 de 2013 y CONPES 4031 de 2021.

de la UPC en el sector salud, los demás hechos no superan el análisis del presupuesto fáctico, por lo que la perspectiva de esta Procuraduría se enfocará en aquellos asuntos.

ii. Presupuesto valorativo

A continuación, se valorará si el Gobierno nacional demostró que la emergencia económica alegada cumple con las características de grave e inminente contra el orden económico y social del país.

En el Decreto Legislativo 1390 de 2025 el Gobierno nacional expuso que las condiciones financieras producto de (i) la crisis mundial pospandémica (posiciones fiscales debilitadas, reducción del espacio fiscal y ampliación de vulnerabilidades macroeconómicas), (ii) el crecimiento inercial y sostenido del gasto público (tendencia ascendente de gastos inflexibles en aproximadamente el 93% de las apropiaciones presupuestales), y (iii) la disminución de los ingresos corrientes tributarios frente al crecimiento del gasto público, justifican suficientemente la gravedad e inminencia de la perturbación al orden económico y social del país.

El Gobierno indicó que la situación grave e inminente consiste en la incapacidad material y jurídica de garantizar, de manera continua, oportuna y eficiente, el goce efectivo de algunos derechos fundamentales y la prestación de unos servicios públicos esenciales. Lo anterior, por una situación fiscal agravada por la ocurrencia de varios hechos económicos sobrevinientes y concurrentes que afectan de manera extraordinaria la situación actual de las finanzas de la nación.

En el mismo decreto se señaló que *“la inexistencia de una fuente legalmente habilitada para financiar ingresos por \$16,3 billones generan una amenaza grave e inminente al orden económico y social”*¹⁰⁵. Esto, por cuanto impide la ejecución regular del gasto público desde el inicio de la vigencia 2026, al tiempo que compromete el pago oportuno de obligaciones constitucionales y legales, y la estabilidad macroeconómica y la confianza en las finanzas públicas. Se indicó también que las presiones de liquidez *“tienen la potencialidad de obligar a la Nación a acudir a mecanismos de financiamiento con un costo financiero elevado”*¹⁰⁶.

Teniendo en cuenta que el único hecho que, en criterio de la Procuraduría General de la Nación, supera las exigencias requeridas en el presupuesto fáctico fue el relacionado con la UPC en salud, en el contexto de crisis fiscal expuesto en el Bloque 1, el análisis del presupuesto valorativo se referirá a estas temáticas.

En efecto, los elementos puestos en consideración por el Gobierno nacional en el presupuesto valorativo del Decreto Legislativo 1390 de 2025 inciden significativamente en los presupuestos fácticos estudiados en el Bloque 1, relacionados con el orden presupuestal, endeudamiento y liquidez. Es a raíz de la pandemia del COVID 19 que los niveles de deuda aumentaron exponencialmente en relación con vigencias fiscales anteriores. Por consiguiente, estas deudas fueron heredadas por el siguiente Gobierno, resaltándose en particular, las relacionadas con subsidios a combustibles y subsidios a servicios públicos.

Si bien en el periodo 2021-2023 el margen de deuda descendió de manera importante en un corto periodo de tiempo, es relevante tener en cuenta que dicha disminución no

¹⁰⁵ Decreto Legislativo 1390 de 2025, p. 13.

¹⁰⁶ Ibidem.

respondió a estrategias de consolidación fiscal, sino a choques macroeconómicos temporales tales como *“el crecimiento irregular de economía después de la pandemia del Covid-19 y la apreciación del peso frente al dólar”*. Evidencia de ello son los niveles de deuda proyectados para el 2025, que guardan coherencia con los que se proyectaron en el MFMP 2021, realizados antes de la caída transitoria de la deuda¹⁰⁷. En ese sentido, el Ministerio Público considera que el escenario de postpandemia sí es un factor que agrava la crisis estructural del Estado colombiano en relación con las presiones fiscales que genera un mayor nivel de endeudamiento para las finanzas públicas.

Asimismo, la Procuraduría considera grave que el incremento sostenido de los gastos no aumente de forma proporcional con los ingresos corrientes tributarios, más aún cuando de conformidad con la información aportada, el 92% del PGN corresponde a gastos inflexibles sobre los cuales no puede disponer libremente el Gobierno y con el 8% restante se tienen que asumir los desfases de los presupuestos de vigencias anteriores.

La falta de congruencia entre los rubros de ingresos corrientes y gastos incide negativamente en el déficit estructural y las finanzas públicas, pues para asumir los gastos respectivos, el Gobierno debe recurrir a otras fuentes de financiamiento como la venta de activos, un mayor nivel de endeudamiento o el aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestos.

Así las cosas, para el Ministerio Público, la situación fiscal actual es *grave* puesto que los niveles de deuda han sido ascendentes en la última anualidad; por tanto, se debió acudir a mecanismos como la cláusula de escape a la regla fiscal que modificó las metas fiscales, acercándolas aún más al límite de deuda fijado en la Ley 1473 de 2011, y el rubro de pago de intereses también ha crecido significativamente en las últimas vigencias, lo que ha encarecido la deuda. En esta línea, la Procuraduría considera que el Gobierno nacional no incurre en un error manifiesto al calificar la *inminencia* de la crisis fiscal expuesta, pues es un hecho verificable el bajo nivel de liquidez que presenta la caja de Tesorería de la Nación, lo cual representa una amenaza real respecto del cumplimiento de las cuentas por pagar a cargo del Gobierno nacional.

Atendiendo el contexto descrito, para la Procuraduría General de la Nación el Decreto Legislativo 1390 satisface el presupuesto valorativo en lo relacionado con el impacto de la crisis fiscal en el pago de los recursos necesarios para lograr la equiparación de la UPC en materia de salud.

Es imperativo recordar que en Colombia el derecho a la salud es garantizado a través de un sistema de aseguramiento¹⁰⁸ que tiene tres componentes: i) el régimen contributivo (RC) para las personas con capacidad de pago; ii) el régimen subsidiado (RS) para la población sin capacidad de pago; y iii) los regímenes especiales (RE) para los empleados de algunas entidades del Estado. La financiación del RC proviene principalmente de las cotizaciones de empleados, empleadores, pensionados, entre otros, y la del régimen subsidiado, de recursos fiscales, incluyendo el Presupuesto General de la Nación¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Documento del MFMP 2025. Págs. 165-166.

¹⁰⁸ El sistema está compuesto por el Estado colombiano (Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Salud, los entes territoriales como departamentos y municipios); y las aseguradoras (entidades administradoras del PBS, dentro de las cuales están las EPS y las IPS).

¹⁰⁹ Ley 100 de 1993. Artículo 214. *“Recursos para aseguramiento. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1438 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado se financiará con los siguientes recursos: ... 3. Recursos del Presupuesto General de la Nación que a partir del monto asignado para el año 2010, que se requieran de manera progresiva para la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, una vez aplicadas las demás fuentes que financian el Régimen Subsidiado.”*.

El modelo de aseguramiento adoptado opera bajo un esquema de compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos, regido por el principio de la solidaridad. En ese marco, conforme al artículo 156 de la Ley 100 de 1993, por cada persona afiliada y beneficiaria la EPS recibe una UPC, lo que constituye la principal fuente de financiación de las EPS del régimen contributivo, y para lo cual se surte el proceso de compensación. Dicho proceso implica que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) determina y reconoce los recursos a que tienen derecho las EPS, realiza los descuentos correspondientes y cancela la diferencia en caso de que la suma de las UPC sea mayor que los ingresos por cotización.

Así, la compensación en el RC y la liquidación mensual de afiliados en el RS para el giro de la UPC, constituyen el mecanismo ordinario bajo el cual circulan los recursos del Sistema en garantía de la prestación de los servicios requeridos por los usuarios. En ese escenario, corresponde a la ADRES gestionar y proteger el adecuado uso de los dineros que soportan la prestación de los servicios de salud, así como de los pagos, giros y transferencias que se deben realizar con ocasión del funcionamiento del sistema¹¹⁰.

Dado que son las EPS quienes asumen la afiliación de los usuarios y el rol de garantía de la prestación del servicio de salud en los términos dispuestos en el plan de beneficios en salud¹¹¹, el Estado asume correlativamente la obligación de cubrir el aseguramiento en salud, para lo cual reconoce la UPC y ese pago por capitación se entiende como una prima de riesgos que garantiza que todos los usuarios accedan al PBS. Cabe anotar que, si bien el valor de la UPC se fija con periodicidad anual atendiendo a las condiciones técnicas, epidemiológicas, etarias, entre otros aspectos, la distribución de dicha UPC se entiende con base en el aseguramiento, esto es, los recursos entran a cubrir los servicios mensuales de salud del PBS y por lo tanto su pago es mensual¹¹².

Bajo esta premisa, solo proceden giros de UPC por parte de la ADRES a las EPS luego del proceso de compensación. Es la EPS la que gira a las IPS y a los proveedores de tecnologías en salud, conforme a la contratación que aquella realice con su red de prestadores, y efectúa los pagos primordialmente a las EPS y a las IPS a que haya lugar por capitación o por evento o modalidades diferentes a la capitación, conforme a los acuerdos que entre ellas se celebren. Sin embargo, en algunos casos resulta procedente el giro directo de recursos directo a los prestadores y proveedores¹¹³.

Teniendo presente la problemática del sector salud descrita líneas atrás y que propició la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, para la Procuraduría la crisis a la que alude el Gobierno nacional en el decreto legislativo examinado constituye un preocupante *agravamiento* de esa situación. En efecto, la equiparación de la prima pura en ambos regímenes representa un gasto de \$3,3 billones para la vigencia 2026, y no contar con recursos para atender este rubro y pagar la prestación del servicio de salud a las EPS e IPS pone en riesgo la garantía del derecho a la salud de las personas, al tiempo que significaría una regresión en términos de este derecho fundamental y afectar la financiación integral de los servicios para la población más vulnerable, que no es otra que la usuaria del régimen subsidiado. Esto resulta particularmente importante, pues po

¹¹⁰ Información obtenida del sitio web <https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/acerca-de-adres/que-es-la-adres>

¹¹¹ Ley 100 de 1993, artículo 156.

¹¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto número 2539 del 18 de junio de 2025. Disponible para consulta en <https://linkce.consejodeestado.gov.co/docum/prensa/PQR5DF504119.pdf>.

¹¹³ Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 489 de 2024, el cual sustituyó la Subsección 3 de la Sección 1 del Capítulo 3 del Título 4 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 y adicionó algunos artículos a la Subsección 1 de la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 4 de la Parte 6 del libro 2 de este mismo Decreto.

generaría una situación catastrófica con graves e inminentes efectos sociales y económicos.

A esta altura debe reiterarse que con el Auto 007 de 2025, de la Sala Especial de Seguimiento se ordenó al Gobierno “[adoptar] las medidas necesarias para dar cumplimiento a los numerales vigésimo primero y vigésimo segundo de la parte resolutive de la Sentencia T-760 de 2008, y en consecuencia, a lo ordenado en los numerales (i), (ii) y (iv) de la orden quinta del Auto 411 de 2016, a saber: (i) solucionar las deficiencias del sistema de información teniendo en cuenta lo analizado en los f.j. 10 a 73, de manera que esta sea confiable para la estimación de la UPC en ambos regímenes y provenga de sus EPS; (ii) garantizar la suficiencia de la UPC de acuerdo con lo establecido en los f.j. 74 a 196 y; (iii) equiparar al 95 % del valor de la UPC del RC el valor de la UPC del RS mientras no demuestre la suficiencia de la prima del régimen subsidiado, según lo estudiado en los f.j. 197 a 207 (...)”.

El énfasis de esta cita es propio y permite señalar que la *inminencia* se formula a partir del supuesto según el cual, el 10 de diciembre de 2025 la Corte encontró que el Gobierno nacional no demostró que la prima del régimen subsidiado cumplía con la suficiencia requerida en términos de sostenibilidad financiera, exigida tiempo atrás (2016).

Una vez la Sala Especial calificó el incumplimiento de las órdenes, el Gobierno con el fin de cumplir de manera inmediata la referida orden judicial optó por la equiparación del valor de la UPC en un porcentaje del 95%, lo que tendría efectos para la vigencia 2026. Nótese que es gracias a rigurosidad del seguimiento al cumplimiento de sus órdenes que la Corte Constitucional logra advertir esa insuficiencia, de manera que corresponde al Gobierno nacional garantizar con prontitud la disponibilidad del recurso efectivo para materializar la prima pura en el régimen subsidiado.

Se recuerda que mediante la Resolución 2605 del 15 de diciembre de 2025 el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó equiparar el valor de la prima pura de la UPC del RS en el 95% del valor de la UPC del RC, y en el ordinal tercero se dispuso que se solicitaría al Ministerio de Hacienda el monto requerido para dar cumplimiento a los valores fijados¹¹⁴. Sin embargo, la crisis fiscal e iliquidez impiden lograr este cometido, actualmente tasado en \$3,3 billones de pesos, y esto de ninguna manera puede impactar en el usuario final del régimen subsidiado, quien es titular del derecho fundamental a la salud y a la seguridad social.

Debe también mencionarse que a diciembre de 2025 y según la proyección estimada de 53.292.608 habitantes en el país, un 98,42% tiene asegurada su cobertura en salud. Específicamente, el régimen subsidiado reporta un total de 26.672.110 afiliados, en tanto el régimen contributivo registra un total de 23.524.383 usuarios. Los regímenes de excepción y especiales totalizan 2.254.381 afiliados, por lo que se colige que en el país

¹¹⁴ Si bien se fijó el valor anual de la UPC del régimen subsidiado en la suma de \$1.541.706,27, y en el régimen contributivo por valor de \$ 1.658.912,01, lo cierto es que el cálculo de la UPC tiene otras variaciones que obedecen al grupo etario del usuario, el sexo, la zona especial de dispersión geográfica, zona alejada o ciudad, primas adicionales por concentración de riesgo etario, e inclusive si se trata de EPS indígenas que operan el régimen subsidiado. La fijación de estos valores y variables partieron de la recomendación hecha por la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud, que en sesión No. 52 del 26 de diciembre de 2025 y en ejercicio de la función establecida en el artículo 12 Decreto 2562 de 2012, recomendó ajustar y actualizar integralmente las tecnologías y servicios de salud cubiertos con recursos que financian la UPC para la vigencia 2026, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 25 de la Ley 1438 de 2011, atendiendo la situación epidemiológica del país. En tal sentido, el secretario técnico de la Comisión presentó la propuesta para el valor de la UPC para la vigencia 2026 con sustento en el aludido estudio técnico realizado y otras consideraciones discutidas en las sesiones ordinarias 49 y 50 llevadas a cabo los días 1 y 12 de diciembre de 2025, respectivamente¹¹⁴. Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 2764 del 30 de diciembre de 2025, “[p]or la cual se fija el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) para financiar los servicios y tecnologías en salud de los regímenes subsidiado y contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud para la vigencia 2026 y se dictan otras disposiciones”. Obtenida de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevos/Resolucion%20No%202764%20de%2030%20de%20diciembre%202025.pdf

existen 52.450.874 personas afiliadas al sistema de seguridad social en salud¹¹⁵. Estas cifras también contribuyen a comprender la magnitud de la gravedad en cuanto a la garantía de la sostenibilidad financiera del sistema de salud, de modo que cualquier riesgo de no pago de las obligaciones por parte del Estado a las EPS podría dar paso a una posible interrupción en la prestación de los servicios respectivos y requeridos por los usuarios, con énfasis en quienes están cobijados por el régimen subsidiado.

No puede dejarse de lado que es a partir de los artículos 48 y 49 Superiores que se expidió la Ley 100 de 1993, con la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, así como se expidió la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015. En esta última normativa se estableció que la debida prestación continua e ininterrumpida de los servicios de salud para todas las personas es un elemento esencial del derecho fundamental a la salud¹¹⁶. Asimismo, aludió a que la provisión de un servicio no podrá interrumpirse por razones administrativas ni económicas, y que le corresponde al sistema procurar la mejor utilización de los recursos económicos para garantizar el derecho a la salud de toda la población¹¹⁷.

Si bien en principio podría calificarse como un evento previsible, en tanto se trata de acatar unas órdenes impartidas en la Sentencia T-760 de 2008 que ha sido objeto de permanente seguimiento y mesas de trabajo, lo cierto es que fue en diciembre del año 2025 que el criterio según el cual la UPC se ha de incrementar conforme a la inflación resultó insuficiente. Consecuencia de ello, el Gobierno nacional debió equiparar la prima pura de ambos regímenes y modificar la metodología para su cálculo con efectos de inmediato cumplimiento en la vigencia 2026, lo que hizo necesaria una asignación adicional de recursos.

En este sentido, la problemática de financiamiento del sector salud sí contribuye al agravamiento de la crisis macroeconómica de la nación, al tiempo que impacta negativamente en la prestación de los servicios de salud, en tanto la ausencia de recursos puede significar el incumplimiento de obligaciones constitucionales y legales. De esta manera, no es arbitrario el calificativo de *grave* que el Gobierno otorgó a la crisis fiscal y, consecuentemente, para la Procuraduría General de la Nación el presupuesto valorativo se supera y permite constatar que las consecuencias de la crisis fiscal y de iliquidez se reflejan negativamente en el sector salud y generan un riesgo altísimo en el disfrute y garantía de los derechos fundamentales a la salud y la seguridad social de los usuarios.

iii. Presupuesto de suficiencia

En el decreto declaratorio se expusieron las siguientes medidas adoptadas por el Gobierno:

- Aplazamiento de apropiaciones presupuestales (Decretos 766, 1389 y 1522 de 2024).
- Adopción del presupuesto 2025 mediante Decreto con fuerza material de ley 1523 de 2024. El proyecto de ley para su financiamiento fue archivado. Esto implicó el decreto de un nuevo aplazamiento y reducción presupuestal.
- Activación de la cláusula de escape de la regla fiscal para habilitar recursos adicionales de crédito.

¹¹⁵ Cifras de afiliación en salud tomadas de la página web del Ministerio de Salud y Protección Social, <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>, consultada el 14 de febrero de 2025.

¹¹⁶ Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, artículo 6.

¹¹⁷ Ibidem.

- Para la vigencia 2026, el Congreso aprobó el Presupuesto General de la Nación con una reducción de \$10 billones respecto del monto inicialmente propuesto, y teniendo en cuenta cifras del proyecto de ley de financiamiento.
- Ese nuevo proyecto de ley de financiamiento por un monto de \$16,3 billones fue negado.
- Imposibilidad del recorte inmediato de gasto, pues el 93% corresponde a erogaciones inflexibles y otras que son exigibles.

Bajo esos parámetros, corresponde a la Procuraduría referirse a este requisito, según el cual el presidente de la República debe demostrar que las competencias ordinarias otorgadas como Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa son insuficientes para conjurar las causas que, en su concepto, dieron origen a la declaratoria de emergencia económica y social.

Como medidas ordinarias para atender déficits fiscales o de presupuesto se encuentra las enlistadas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, que contempla reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales en caso de *“(i) recaudos tributarios inferiores a los estimados, (ii) no aprobación de nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes(...); (iii) la no perfección de los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija”*¹¹⁸; junto con el ajuste respectivo del Programa Anual de Caja¹¹⁹. También se tienen los recursos que provengan de la venta de activos o de endeudamiento.

Adicional a lo anterior, existen otras medidas ordinarias para obtener recursos, tales como el fortalecimiento de las políticas contra la evasión y elusión tributaria o la obtención de recursos a través de gestión de cooperación internacional. Asimismo, dentro de las estrategias que contribuyan a la sostenibilidad fiscal del sistema se encuentra que las metas de tributarias se fijen sobre límites prudenciales en los que un eventual nivel de incumplimiento no conlleve a la desfinanciación de la Nación¹²⁰.

Asimismo, y en un marco de activación de la cláusula de escape a la regla fiscal, es una medida ordinaria la concertación con el Congreso de la República sobre las vías necesarias que aseguren el cumplimiento de la senda de retorno, puesto que la negativa a un proyecto de ley de financiamiento, no impide la presentación de nuevas iniciativas sobre la materia ni la reforma fiscal estructural que contribuya a la armonización entre gastos y apropiaciones, y a la reducción del déficit estructural y el cumplimiento de la regla fiscal.

En el Decreto Legislativo 1390 el Gobierno expuso que ha cumplido con las responsabilidades fiscales del orden constitucional, legal y contractual, y causadas en el período comprendido entre 2022 y 2026, priorizando las obligaciones de deuda. No obstante, ante la caída del recaudo esperado en 2024, adoptó medidas de contención del gasto, específicamente de reducciones por \$28,3 billones¹²¹ y aplazamientos presupuestales por \$77,1 billones¹²² para esa vigencia.

¹¹⁸ Artículo 76 del Decreto 111 de 1996

¹¹⁹ Ibidem. Artículo 77.

¹²⁰ Sobre este punto, vale la pena resaltar que el recaudo neto en 2025 fue de 270.4 billones, que corresponde al 96.5% de cumplimiento sobre la meta prevista de \$280,3 billones, en comparación con el recaudo tributario neto del 2024, que fue de 243.6 billones, representando un cumplimiento del 94.6% respecto de la meta fijada en 257.6 billones. Ibidem. Pág. 8.

¹²¹ Medida adoptada mediante Decreto 1522 del 18 de diciembre de 2024, por el cual se reduce el presupuesto de rentas y recursos de capital en la suma de \$28.3 billones. Disponible para consulta en <https://daprc.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201522%20DE%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202024.pdf>

¹²² Mediante el Decreto 766 del 20 de junio de 2024, el presidente de la República ordenó aplazar unas apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2024 en la suma de \$20 billones de pesos (disponible para consulta en <https://www.sun-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30051754>). Posteriormente, este decreto fue modificado mediante el Decreto

Describió que, para la vigencia 2025, se aprobó el PGN mediante Decreto con fuerza de ley número 1523 de 2024 y que ante el archivo del proyecto de ley de financiamiento por \$12 billones, optó por decretar un aplazamiento por esa misma suma¹²³. Además, también operó una reducción adicional por \$2,3 billones. Como se explicó líneas atrás, a estas estrategias se sumó la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal. En esa línea, señaló que la vigencia 2026 tiene un presupuesto aprobado por la suma de \$546,9 billones, con una reducción de \$10 billones respecto del monto inicial propuesto y que paralelamente se negó un proyecto de ley de financiamiento que correspondía a un monto de \$16,3 billones de pesos¹²⁴.

Dentro de las otras medidas ordinarias existentes se mencionan la adopción del Plan de Choque 2025 de la DIAN, que para dicha vigencia y en el marco de la lucha contra la evasión y el contrabando, “registró un cumplimiento del 122 %, alcanzando un resultado de 12,8 billones de pesos, frente a la meta establecida de 10,54 billones de pesos”¹²⁵, así como los recursos de cooperación conseguidos para la JEP¹²⁶.

En consideración del Ministerio Público, la crisis fiscal abordada a través del análisis de los presupuestos fácticos desarrollados en el Bloque 1, existe y es grave e inminente, y supera el presupuesto de suficiencia únicamente en relación con la equiparación de la UPC, dada la inmediatez y urgencia para el aseguramiento de los recursos exigidos, pues la problemática de sostenibilidad financiera en general y holísticamente considerada, cuenta con mecanismos ordinarios que permiten su atención. En relación con la urgencia de los recursos para la salud, se precisa lo siguiente.

De manera genérica y conforme a lo ya considerado hasta este punto, el Gobierno ha tramitado ante el Congreso iniciativas legislativas para enfrentar la crisis fiscal avizorada y su consecuente impacto en el sector salud. Asimismo, ha ejercido las atribuciones relacionadas con el manejo presupuestal (aplazamiento y reducción, y escape a la regla fiscal). Además, a la fecha en que se expidió el auto por la Sala Especial de Seguimiento y la resolución que le dio cumplimiento (10 y 15 de diciembre, respectivamente), ya se había aprobado el PGN, y el poco tiempo disponible impidió un trámite legislativo ordinario para iniciar el 2026 con esos recursos disponibles.

Como complemento de lo anterior, y desde la órbita de la obligatoriedad de los pagos derivados de la equiparación de la UPC, el Ministerio de Hacienda explicó¹²⁷ sobre el agotamiento de mecanismos ordinarios que, además de haberse archivado el proyecto de ley de financiamiento, el Gobierno nacional también planteó una reforma estructural al sistema de salud en el país, con el propósito de lograr un Sistema de Salud basado en el Aseguramiento Social, fundamentado en la Atención Primaria en Salud, bajo un modelo preventivo, predictivo y resolutivo, y la atención integral en salud con un enfoque

1389 del 15 de noviembre de 2024, con el que se modificó el detalle del aplazamiento fijándose en un total de \$77.1 billones (disponible para consulta en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201389%20DE%2015%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202024.pdf>).

¹²³ Mediante el Decreto 69 del 24 de enero de 2025, se ordenó aplazar el presupuesto de gastos del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2025 en la suma de \$12 billones de pesos (disponible para consulta en <https://www.sunijusticia.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30054457>). El detalle del aplazamiento fue modificado con los decretos 571 de 2025, 722 de 2025 y 1180 de 2025, sin alterarse el monto total del aplazamiento.

¹²⁴ Proyecto de ley 283 de 2025 Cámara – 262 de 2025 Senado.

¹²⁵ Informe de Gestión de la DIAN 2025. Pág. 37. Disponible en <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Documents/Informe-de-Gestion-DIAN-2025-30012026.pdf?text=Decreto%20572%20de%202025%2C%20relacionado%20con%20las%20y%20neutralidad%20tributaria%20y%20equiparacion%20condiciones%20entre>.

¹²⁶ Decreto 718 de 2025 “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2025 con recursos de cooperación internacional, y se efectúa la correspondiente liquidación.”

¹²⁷ Expediente digital RE-387, anexos documentales a la respuesta rendida por el Gobierno nacional el 28 de enero de 2026. Archivo “Escrito Ciudadano”, p. 18-23. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=136959>

diferencial y territorial. Esta propuesta contenía mecanismos de saneamiento financiero, nuevas fuentes de financiación y un nuevo diseño institucional para garantizar la sostenibilidad y funcionamiento del sistema de salud; además, eliminaba los dos regímenes de afiliación para así suprimir las diferencias entre los afiliados causadas en la capacidad socioeconómica y garantizarles idénticos servicios y tecnologías, lo cual conllevaba igualar el valor de la UPC reconocido por cada afiliado¹²⁸. Sin embargo, el proyecto de ley fue archivado, ante lo cual el Gobierno nacional interpuso recurso de apelación, el cual debe ser decidido por parte de la Plenaria del Senado de la República. Vale anotar que, según el orden del día para la sesión mixta extraordinaria del 27 de enero de 2026, el asunto no ha sido decidido por la Plenaria del Senado de la República.

Con base en lo expuesto, el Gobierno ha buscado atender la crisis fiscal acudiendo a las instancias democráticas y participativas, por lo cual el Ministerio Público advierte que las medidas ordinarias resultaron insuficientes para obtener recursos adicionales destinados al pago de la UPC en los términos exigidos por la Corte para dar cumplimiento efectivo a la Sentencia T-760 de 2008 y sus autos de seguimiento, sin que se cuente con más mecanismos ordinarios para conjurar de forma inmediata los efectos de la crisis en materia de salud.

Acierta la Sala Especial de Seguimiento al considerar que la suficiencia de la UPC no constituye un asunto meramente contable, sino un elemento esencial para garantizar el derecho fundamental a la salud en condiciones de calidad, oportunidad y continuidad, conforme a lo dispuesto en la ley estatutaria en salud. De ahí que deba materializarse la disponibilidad requerida para el giro efectivo de esos recursos adicionales, lo cual se puede lograr a través de las facultades excepcionales del Gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia económica y social. Solo así se garantizaría el derecho fundamental a la salud y a la seguridad social, y correlativamente se daría aplicación al principio de progresividad y no regresividad en la financiación integral de los servicios para la población más vulnerable.

En consecuencia, el Ministerio Público considera que, en el decreto bajo examen y los anexos que de él hacen parte, el Gobierno nacional (i) explicó de manera suficiente las razones por las cuales es imposible atender la crisis fiscal aludida a través de las medidas ordinarias que tuvo a su alcance o que puede emplear actualmente para conjurar las afectaciones que se pudieren generar con ocasión del pago producto de la equiparación de la unidad de pago por capitación del sector salud; y (ii) activó los mecanismos ordinarios a su alcance para la consecución de los recursos necesarios para atender ese aspecto y que están afectados por la iliquidez actual en orden a superar la emergencia, sin que estos resultaran suficientes para superar las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia.

Conclusión

Para el Ministerio Público, el Decreto Legislativo 1390 de 2025, con el que se declaró la emergencia económica en todo el territorio nacional supera los requisitos formales para su validez. No sucede lo propio respecto de los requisitos materiales, pues, como se indicó líneas atrás, tan solo lo relacionado con la prestación del servicio de salud agravada por la crisis fiscal supera los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia exigidos por el artículo 215 superior y otras disposiciones estatutarias, por lo que se

¹²⁸ Ibidem, p. 20.

solicitará a la Corte Constitucional que así lo declare. Esto, porque la disponibilidad de los recursos requeridos para la equiparación de la UPC es una de las formas de garantizar el derecho a la salud de los usuarios.

Es cierto que las afectaciones al sector salud datan de varias décadas atrás y que todos los gobiernos de turno se han visto convocados al cumplimiento de las órdenes proferidas con ocasión de la Sentencia T-760 de 2008, y por ello han sido partícipes en la implementación de la política pública pertinente. No obstante, la confluencia de factores como la inversión de la pirámide poblacional, la ampliación del catálogo de enfermedades raras y huérfanas, así como el incremento de los costos asociados a la innovación y desarrollos tecnológicos, sumados al acelerado deterioro de la sostenibilidad financiera y del acceso a los servicios de salud ha generado una importante afectación y vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios.

Resulta urgente y necesario que el andamiaje estatal se oriente a cumplir con los fines del Estado, específicamente en las funciones de dirección, regulación, inspección, vigilancia y control. A la fecha se ha acudido a mecanismos como la intervención forzosa administrativa de las EPS, se han realizado cambios neurálgicos en la regulación y se activaron las competencias de distintas entidades que tienen atribuciones e incidencia para que los usuarios alcancen el goce efectivo del derecho a la salud, lo que se traduce en la cobertura universal, la precisión y unificación del plan de beneficios, el suministro oportuno de medicamentos y agendamiento de citas médicas, el número de atenciones e incluso abarca la garantía de los derechos prestacionales del personal de la salud y la infraestructura adecuada de los centros de salud. No obstante, las graves falencias persisten.

Optimizar la prestación del servicio de salud sin duda contribuirá a garantizar los derechos fundamentales de las personas, con énfasis en el derecho a la salud y la materialización del derecho a una vida digna, tanto del paciente como de sus familias y redes de cuidado, quienes son el núcleo de este sistema y en torno a quienes se erige el Estado social de Derecho. Asimismo, tendría resultados notorios en la disminución de quejas interpuestas por parte de los pacientes, acciones de tutela y el uso adecuado de los recursos, por lo que el Estado debe mantenerlo priorizado en la agenda pública.

Lo anterior conlleva a que la Corte Constitucional declare inconstitucional el estado de excepción orientado a superar el déficit en materia de atención de desastres naturales, el pago de obligaciones atrasadas, los recursos solicitados por el sector defensa y por la Unidad Nacional de Protección, así como para el pago de sentencias judiciales.

V. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025, “[p]or el cual se decreta el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”, únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con la garantía del aseguramiento en salud producto de la equiparación de la unidad de pago por capitación.

Asimismo, que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 1390 del 22 de diciembre de 2025 en lo relacionado con los hechos y consideraciones asociadas a (i) la necesidad de recursos en el sector defensa y en lo concerniente a la gestión de la Unidad Nacional de Protección, (ii) la atención de la emergencia causada por el desastre natural, (iii) el pago de sentencias judiciales, y (iv) el pago de obligaciones atrasadas.

Atentamente,

GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

Proyectó: Andrea Mejía Fals
Diana Pilar Pulido.
Revisó y aprobó: Carolina Rico Marulanda

