



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Honorables Magistradas/os

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Sala Plena

Bogotá D.C.

**Asunto:** Solicitud de medida cautelar urgente de suspensión de los efectos del Decreto 1390 de 22 de diciembre de 2025 *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional”*, toda vez que nos encontramos contra un acto abierta y manifiestamente inconstitucional.

**Referencia:** Artículo 4, 113 y 241 de la Constitución Política de Colombia, Ley 137 de 1994 y el Auto 272 del 2023 expedido por la Corte Constitucional.

Cordial saludo,

**FEDERICO GUTIÉRREZ ZULUAGA**, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de alcalde del Distrito de Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en virtud de la atribución de cumplir y hacer cumplir la Constitución<sup>1</sup>, además de velar por los intereses de los habitantes del territorio que represento y que se ven afectados por el actuar manifiestamente inconstitucional del Gobierno Nacional, acudo de manera respetuosa a las magistradas y magistrados de la Corte Constitucional que se lleve a consideración de la Sala Plena la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Decreto 1390 de 22 de diciembre de 2025 mencionado en el asunto, con base en lo siguiente:

La propuesta para que se solicite la suspensión de los efectos del Decreto 1390 de 2025 se apoya en la *ratio decidendi* del Auto 272 de 2023 de la misma Corte<sup>2</sup>. Estas reglas resultan plenamente aplicables a las circunstancias actuales, a pesar de no tratarse de un escenario que cuestiona una disposición legal en sentido estricto. Ello se basa en la supremacía constitucional, el control jurisdiccional constitucional del alto tribunal, la separación de poderes y la analogía *iuris*.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 315, numeral 1°.

<sup>2</sup> M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

La supremacía constitucional en Colombia constituye un carácter absoluto que exige prioridad constante y una obligación de defensa activa por parte de las autoridades<sup>3</sup>. Ante cualquier incompatibilidad normativa o interpretativa, se debe garantizar la prevalencia de la Carta. Esto implica que el tribunal actúe para evitar que situaciones inconstitucionales se vuelvan inexpugnables, especialmente cuando se trata de arbitrariedades o disposiciones normativas abierta y manifiestamente inconstitucionales.

El control jurisdiccional integral<sup>4</sup> confiado a la Corte Constitucional constituye el medio más idóneo para resguardar efectivamente la integridad y la supremacía de la Carta<sup>5</sup>. Esta responsabilidad implica un actuar oportuno que exige decisiones con carácter, en ocasiones, preventivo. Para que la supremacía no sea un concepto vacío, es necesario, aunque de manera excepcional, que se puedan suspender los efectos de una disposición normativa que es manifiestamente inconstitucional. Salvaguardar la jerarquía de las normas superiores implica intervenir oportunamente para evitar que actos inconstitucionales se materialicen en perjuicios de carácter irremediable.

El precedente del Auto 272 de 2023 surge para evitar que la presunción de constitucionalidad se utilice estratégicamente para soslayar este control jurisdiccional. La suspensión temprana representa el mecanismo idóneo para prevenir que la Administración gobierne sin contrapesos efectivos, especialmente cuando acude a facultades excepcionales y de auto habilitación como los estados de excepción. La vigencia de los frenos y contrapesos demanda que ningún acto de las autoridades, como las del Presidente y sus ministros, permanezca inmune a la vigilancia oportuna del juez<sup>6</sup>. Por ello, neutralizar tácticas de elusión garantiza que la protección de la integridad constitucional no llegue tarde y sacrifique la invaluable supremacía de la Constitución.

Ahora bien, debe admitirse que existe un vacío normativo en nuestro ordenamiento jurídico respecto a la aplicación de medidas cautelares sobre decretos que declaran un estado de excepción. Sin embargo, este vacío es superable mediante la analogía *iuris* que permite extraer principios generales del sistema jurídico para aplicarlos en casos no previstos de manera determinada, en virtud de los principios de igualdad y justicia<sup>7</sup>.

La supremacía de la Constitución, el control integral y los frenos y contrapesos constituyen pilares fundantes que rigen todo acto de una autoridad pública, incluyendo la declaratoria de estados de excepción. Estos mandatos resultan plenamente aplicables tanto a los decretos legislativos como al acto que declara una emergencia económica y

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 4°.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 241.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>6</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 113.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-083 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

social. Debe entenderse que la facultad del Ejecutivo para declarar estas situaciones extraordinarias no representa un acto político que lo exima de la revisión constitucional. Por el contrario, se trata de una función reglada sometida a límites estrictos que previenen cualquier ejercicio arbitrario del poder.

Desde la sentencia C-004 de 1992<sup>8</sup>, el tribunal constitucional ha establecido que el escrutinio sobre el decreto declaratorio debe ser siempre integral y material<sup>9</sup>. Por identidad de razón, si el control se hace definitivo mediante la sentencia, las medidas urgentes y preventivas son necesarias para evitar que aquella sea inocua. Adoptar un remedio temprano impide que la justicia constitucional se convierta en una simple revisión retórica sobre hechos que se han consumado. Esta Corporación tiene el deber imperativo de restaurar la armonía institucional de forma inmediata ante cualquier transgresión manifiesta al orden nacional.

La decisión judicial contenida en el Auto reconoce un remedio inherente a la Corte Constitucional para evitar que una disposición normativa objeto de su control, como las leyes, produzcan efectos que la sentencia final no puede reparar. Si el precedente permite suspender leyes para garantizar la supremacía constitucional, el mismo razonamiento debe aplicarse para el Decreto que declara el Estado de Emergencia, por cuanto tanto la Ley como este decreto es controlado directamente por la Corte Constitucional y aunque no tiene una naturaleza legal en estricto sentido, si tiene una “*inmensa trascendencia constitucional*”<sup>10</sup>. En otras palabras, mediante la analogía *iuris*, es posible derivar la solución normativa, con base en los principios generales que respaldan la medida de suspensión respecto a las leyes, ante el vacío existente respecto a los decretos que declaran un estado de excepción.

En conclusión, si el alto tribunal constitucional puede suspender leyes del Congreso de la República, con mayor razón debe vigilar un acto donde el Gobierno se apropia unilateral

<sup>8</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>9</sup> “El control jurídico constitucional debe ser integral y no parcial o limitado a uno solo de los aspectos de la institución, cual es el mero procedimiento formal como quiera que la defensa atribuida a esta Corte por las normas constitucionales, no se contrae a una parte de la Constitución, sino que se refiere a toda ella. En las actuaciones en cuya virtud los órganos constituidos cumplen la función de administrar justicia, es imperativa la prevalencia del derecho sustancial”.

<sup>10</sup> “En reiteradas oportunidades esta Corte ha ejercido su competencia constitucional para controlar en forma automática los decretos declaratorios de estados de emergencia económica, social y ecológica, precisando que si bien tales decretos declaratorios no son, técnicamente, decretos legislativos stricto sensu –ya que éstos por definición son los que dicta el Presidente de la República durante la vigencia de los estados de excepción y en ejercicio de las facultades excepcionales correspondientes-, sí son actos jurídicos con una naturaleza propia y específica, y de inmensa trascendencia constitucional, puesto que mediante ellos se altera transitoriamente el reparto ordinario de las funciones del Estado entre las tres ramas del poder público, y se faculta extraordinariamente al Poder Ejecutivo para conjurar, mediante medidas igualmente extraordinarias, las causas de la crisis a la que haya que responder. De allí que, por su naturaleza misma, los decretos declaratorios de estados de excepción, y en particular los decretos declaratorios de estados de emergencia económica, social o ecológica, están sujetos al control automático e integral de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional”. Corte Constitucional, sentencia C-670 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

y transitoriamente de dicha potestad, a pesar que los tiempos de revisión sean un tercio más reducidos. Por tales motivos, se considera plenamente viable y necesario aplicar los estándares definidos en el precedente del Auto mencionado para proponerle a las magistradas o magistrados que soliciten la suspensión de los efectos de un decreto manifiestamente inconstitucional y así garantizar la supremacía de la Constitución.

Por último, en las palabras de la Corte en el Auto del 2023, *“el juez constitucional es el muro de contención que guarda y protege la supremacía de la Constitución frente a los excesos del legislador”* o del Ejecutivo. Es con base en esta premisa que se procede a desarrollar cada uno de los requisitos a los que alude el Auto en mención.

## Contenido:

<u>1.1. Inconstitucionalidad manifiesta del decreto 1390 de 2025 ante el incumplimiento ostensible de los presupuestos básicos constitucionales de la declaratoria del estado de emergencia económica y social:</u>	7
<u>A. Cumplimiento del auto de la Corte Constitucional relacionado con la upc de salud:</u>	8
<u>B. Garantía de seguridad por alteraciones del orden público y agravamiento (incumplimiento del juicio de identidad):</u>	9
<u>C. No aprobación por parte del congreso del proyecto de ley de financiamiento:</u>	10
<u>D. Desastres naturales causados por la actual ola invernal:</u>	11
<u>E. Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago:</u>	12
<u>F. Obligaciones atrasadas de origen legal contractual pendientes de pago:</u>	13
<u>G. Recursos de endeudamiento restringidos:</u>	14
<u>H. Restricciones en la caja de la tesorería general de la nación:</u>	14
<u>1.1.2. Valoración arbitraria de la gravedad y la inminencia frente a circunstancias previsibles y ajenas a una crisis:</u>	15
<u>A. “crisis sistémica mundial postpandemia”:</u>	17
<u>B. “crecimiento inercial y sostenido del gasto”:</u>	18
<u>C. “ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción”:</u>	19



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

1.1.3. Transgresión notoria de la subsidiariedad ante la idoneidad y suficiencia de los instrumentos legales ordinarios:	20
2. La suspensión provisional como salvaguarda frente a la elusión del control y la correlativa inmunidad del mismo:	25
2.1. Configuración de una elusión sistemática del control jurisdiccional, un asalto a la supremacía de la constitución:	26
A. Elusión del escrutinio constitucional mediante el aprovechamiento de la vacancia judicial:	27
B. Consolidación de efectos financieros inexpugnables e irreversibilidad del recaudo tributario masivo como forma de eludir el control constitucional efectivo:	27
C. Elusión por consumación de los recursos recaudados:	30
D. Establecimiento de un precedente de elusión sistémica y erosión del principio de división de poderes:	30
2.2. La suspensión provisional como garantía frente a la inmunidad de facto y la consolidación de efectos financieros irreversibles:	32
3. Carácter excepcional de la medida orientada a impedir la producción de efectos jurídicos de la disposición objeto de control:	33
3.1. Armonización de la presunción de constitucionalidad y la supremacía de la carta mediante la medida cautelar de suspensión provisional del decreto 1390 del 2025:	34
3.1.1. La suspensión provisional, el mecanismo de intervención judicial menos lesivo para la integridad de la presunción de constitucionalidad del decreto 1390 del 2025:	34
A. Declaratoria de inexecuibilidad inmediata:	34
B. Continuar con la producción de efectos jurídicos del Decreto 1390 de 2025:	36
3.1.2. Ineficacia de la retroactividad para salvaguardar la presunción de constitucionalidad:	36
3.2. El carácter imperativo de la suspensión provisional para garantizar principios estructurales del estado de derecho y la prevención de efectos irremediables:	38
3.3. La suspensión del decreto 1390 del 2025 y la garantía del orden constitucional y el principio de proporcionalidad:	39
4. Juicio estricto de proporcionalidad:	40
A. Finalidad constitucionalmente imperiosa:	40



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

<a href="#">B. Efectivamente conducente o adecuado:</a>	42
<a href="#">C. Necesaria:</a>	43
<a href="#">D. Proporcional en sentido estricto:</a>	43
<a href="#">Solicitud</a>	44

## 1. El decreto 1390 de 2025 es manifiestamente inconstitucional<sup>11</sup>:

Para dar cumplimiento al primer requisito establecido por el precedente constitucional, abordaremos el estudio de la inconstitucionalidad manifiesta con justificaciones y razones que permitirán inferir, a partir de una primera y simple observación, una ostensible incompatibilidad del acto con los preceptos superiores de la Carta Política. Dicha discrepancia notoria surge al constatar que la norma elude claros mandatos constitucionales y establece regulaciones que, bajo la óptica de la arquitectura institucional del Estado, resultan irrazonables.

El desarrollo de esta premisa se estructurará a partir de dos conclusiones justificativas fundamentales que demuestran la manifiesta inconstitucionalidad del Decreto desde su origen. En primer lugar, se expondrá cómo el acto incumple de forma evidente y arbitraria los presupuestos materiales exigidos para la declaratoria de un estado de excepción. En segundo lugar, se demostrará que el decreto propicia una ruptura del equilibrio de poderes al pretender suplantar la voluntad del legislador ordinario, desconociendo con ello el principio democrático y la soberanía popular que fundamentan el orden constitucional.

### 1.1. Inconstitucionalidad manifiesta del decreto 1390 de 2025 ante el incumplimiento ostensible de los presupuestos básicos constitucionales de la declaratoria del estado de emergencia económica y social:

A continuación, se demostrará que el Decreto 1390 de 2025 carece de los pilares jurídicos indispensables que sostienen un estado de excepción, configurando una transgresión manifiesta y abierta a la Carta Política. Esta sección se desarrollará en tres ejes

<sup>11</sup> Auto 272 de 2023: “**Segundo**, el decreto de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto procede única y exclusivamente respecto de disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales, esto es, que de una primera y simple observación se infiera su ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores sea porque vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas”.





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

fundamentales que prueban la incompatibilidad de este Decreto con los mandatos superiores.

En primer lugar, se constata la inexistencia de un presupuesto fáctico real, pues los motivos aducidos no poseen el carácter sobreviniente exigido por el artículo 215 de la Carta, al tratarse de situaciones estructurales o resultados previsibles de la dinámica democrática. En segundo lugar, se evidencia una valoración arbitraria e irracional de la gravedad y la inminencia, viciando la motivación del acto por ausencia de una percepción objetiva de la crisis. Finalmente, se acredita la violación flagrante al principio de subsidiariedad, demostrando que el Gobierno contaba con recursos suficientes que hacían innecesario e injustificado la declaratoria, además de contar con evidentes herramientas ordinarias idóneas para superar cualquier dificultad.

Esta división argumentativa sigue el estándar de control integral de la Corte, donde el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos concurrentes despoja al decreto de su apariencia de constitucionalidad, y que para este caso, al tener una notoria discrepancia con la Constitución por su carácter irracional y desproporcionado crea la necesidad de una suspensión inmediata para proteger la supremacía constitucional.

#### **1.1.1. Vicios materiales evidentes por la inexistencia de hechos sobrevinientes y el notorio incumplimiento del juicio de identidad:**

El presupuesto fáctico implica que la declaratoria de emergencia se soporte en hechos sobrevinientes y extraordinarios que alteren de manera traumática el orden económico, social o ecológico. Este requisito conlleva una verificación objetiva de la ocurrencia real de los sucesos invocados por el Gobierno, lo que excluye la discrecionalidad absoluta al evaluar la existencia de la crisis.

Los hechos se entienden extraordinarios, en tanto sean repentinos, inesperados o imprevistos, anormales –no ocurre de manera usual en el devenir de las relaciones sociales– o coyunturales, en oposición a fenómenos estructurales. No obstante, somos conscientes que el suceso no debe ser necesariamente nuevo, pues hechos del pasado que se agravan de manera rápida e intempestiva adquieren carácter sobreviniente por su impacto inusitado. En definitiva, la configuración del presupuesto objetivo no es una cuestión de arbitrio, sino una realidad objetiva que el juez constitucional debe constatar fehacientemente.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Para el caso en cuestión, se probará a continuación que cada uno de los hechos citados por el Gobierno en el Decreto 1390 de 2025 carecen de hechos extraordinarios o sobrevinientes:

**A. Cumplimiento del auto de la Corte Constitucional relacionado con la upc de salud:** El cumplimiento de los autos de la Corte Constitucional sobre la UPC carece de cualquier rastro de sobrevinencia, debido a que este hecho representa una obligación judicial y legal preexistente que el Estado conoce y debe gestionar dentro de la normalidad institucional. El precedente constitucional en materia de estados de excepción es enfático al señalar que lo extraordinario se opone a lo estructural o crónico<sup>12</sup>. En este caso, el ajuste de la prima y la sostenibilidad del sistema de salud son deberes permanentes derivados de la Sentencia T-760 de 2008<sup>13</sup> y sus autos de seguimiento, como el 996 de 2023<sup>14</sup> o el reciente 007 de 2025<sup>15</sup>. No estamos ante un suceso repentino, inesperado o imprevisto, sino ante el desarrollo de un proceso de supervisión judicial continuo que el Gobierno nacional ha debido prever y presupuestar mediante los canales ordinarios.

Resulta manifiestamente inconstitucional invocar facultades de emergencia para atender materias que son competencia regulatoria ordinaria del Ministerio de Salud y de la Comisión de Regulación en Salud (CRES)<sup>16</sup>. Las fallas en el financiamiento del sector y la necesidad de nivelar la UPC son el resultado de omisiones y negligencias administrativas previas en el ajuste de la prima. Es decir, son situaciones que están bajo el control del Ejecutivo y que no pueden ser catalogadas como una calamidad pública incontrolable. Al ser una problemática estructural previsible, el uso de un estado de excepción para subsanarla constituye una elusión del debate democrático en el Congreso de la República con hechos previsibles y estructurales.

<sup>12</sup> “Es oportuno distinguir entre el conjunto de los problemas y deficiencias que afligen al país, aquellos que en un momento dado se identifican como crónicos o estructurales, lo cual no quiere decir que no puedan en el mediano o en el largo plazo resolverse mediante políticas y cambios de orden cultural e institucional que obren inteligente y eficazmente sobre sus causas reales. La mera invocación de un problema estructural, no autoriza la declaración de un estado de excepción, ni que el país entre a ser gobernado de manera ininterrumpida a través de decretos legislativos. Este sería el fin de la democracia. En esta hora, por el contrario, el sentido de la democracia no es otro distinto que el de resolver en su seno los problemas que de tiempo atrás agobian al país y que, por diversos motivos, han adquirido el signo de crónicos y estructurales, no porque lo sean de manera irredimible, sino por falta de una voluntad y una solidaridad mínima para emprender decididamente la senda que lleve a ponerles término”. Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>13</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Auto 996 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Auto 007 de 2025, M.P. José Fernando Reyes Cuartas

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

**B. Garantía de seguridad por alteraciones del orden público y agravamiento (incumplimiento del juicio de identidad):** La invocación de disturbios al orden público en diversas regiones del país carece del carácter sobreviniente que exige el artículo 215 superior. Estos fenómenos de violencia en departamentos como el Cauca representan problemas estructurales que han afectado al país. Al no existir una agravación rápida, imprevisible e intempestiva del riesgo no se configura un hecho sobreviniente.

El Ejecutivo tiene la obligación permanente de prever estas situaciones mediante la planeación estratégica de la seguridad y el orden nacional. La reiteración de ataques por grupos al margen de la ley no constituye un hecho extraordinario ni tampoco impredecible. Especialmente, cuando la Corte ha establecido que los problemas crónicos deben resolverse mediante políticas permanentes y no mediante decretos de emergencia que eluden el debate democrático.

La salvaguarda e integridad de los dirigentes sociales y aspirantes a cargos públicos constituye una obligación permanente del Estado colombiano. El Gobierno Nacional debe garantizar la vida y honra de los ciudadanos en todo momento, utilizando sus atribuciones legales ordinarias correspondientes. El cumplimiento de un calendario electoral programado representa un suceso normal y previsible dentro del ejercicio de la democracia nacional; de modo que, los riesgos asociados a estas contiendas políticas no pueden catalogarse como hechos imprevistos que sorprendan a la institucionalidad. Estas situaciones de orden público son realidades conocidas que exigen una planeación administrativa constante. La gestión de estas tensiones debe realizarse mediante el presupuesto ordinario asignado a la Fuerza Pública y a la protección estatal.

Lo anterior, no es el único incumplimiento en el que incurre este supuesto fáctico mencionado por el Gobierno nacional. El *juicio de identidad* conlleva al Ejecutivo a verificar que los hechos invocados guarden una relación directa con la categoría de excepción elegida. Existe una distinción tajante entre el régimen de conmoción interior y la declaratoria de una emergencia de naturaleza económica. Las alteraciones graves que afectan la seguridad nacional o la convivencia ciudadana corresponden exclusivamente a las facultades previstas en el artículo 213, estados de excepción por conmoción interior, y no al 215 de la Constitución Política. De tal manera que, invocar una crisis económica y social para responder ante fenómenos de orden público constituye una elusión manifiesta de los límites competenciales del Ejecutivo.

Este supuesto fáctico resulta manifiestamente inconstitucional, toda vez que de su observación inicial se infiere una ostensible incompatibilidad con los mandatos superiores actuales. Acudir a facultades excepcionales sin ser un hecho sobreviniente ni ser un



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

hecho propio del estado de emergencia económica, sino de conmoción interior, transgrede abiertamente los límites del poder ejecutivo.

**C. No aprobación por parte del congreso del proyecto de ley de financiamiento:** La desestimación de una propuesta legislativa por parte del Congreso de la República representa un ejercicio legítimo y soberano de la democracia deliberativa. El Congreso posee la potestad constitucional de aprobar o negar las iniciativas del Ejecutivo según su propio juicio político, representación popular y la necesaria independencia de poderes. Un resultado negativo constituye una contingencia plenamente normal dentro de las dinámicas de contrapeso entre los poderes públicos.

Debe tenerse en cuenta que el Gobierno nacional radicó el Presupuesto General conociendo de antemano un desfinanciamiento superior a los dieciséis billones de pesos para el año correspondiente. Al supeditar la estabilidad financiera a una reforma tributaria no aprobada, el riesgo de rechazo era un escenario plenamente previsible para el Ejecutivo. Bajo este panorama, la negativa carece de la naturaleza sorpresiva o de fuerza mayor requerida para habilitar un estado de excepción. La discrepancia entre las ramas del poder sobre temas tributarios es un suceso habitual que debe resolverse mediante los canales institucionales ordinarios.

La fragilidad fiscal constituye una problemática estructural y persistente que se ha gestionado ordinariamente a través del tiempo sin constituir un suceso extraordinario. Según el precedente de la Corte Constitucional, los errores presupuestales no son motivos válidos para declarar una situación de emergencia nacional. El incumplimiento de metas macroeconómicas o los desajustes en proyecciones de ingresos desvirtuarían la naturaleza propia de la hacienda pública en una democracia. Estos factores crónicos deben enfrentarse mediante políticas estables de austeridad o el uso de instrumentos de crédito en condiciones de normalidad<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> "Asumir que las predicciones fallidas de una herramienta contable al servicio de las autoridades, o el divorcio de las metas finales o intermedias de la política trazada frente a la realidad, signifique una grave perturbación del orden económico, social o ecológico del país, demuestra una sobreestimación de un instrumento de análisis. La restricción severa al Estado de Derecho que la declaración de emergencia genera, no puede originarse en la falta de cumplimiento de los pronósticos, supuestos o metas de un ejercicio contable realizado por las autoridades económicas. El error de cálculo o la inconsistencia real de una variable frente a su estimativo previo, demanda en el mismo terreno contable enmienda o reajuste, mas no puede implicar mengua de la democracia. Conceder efectos políticos a los defectos de cálculo de orden matemático o contable, equivaldría a convertir la democracia en una simple variable del juego econométrico quedando ésta a merced de las oscilaciones y de los rangos de los elementos de una ecuación, hasta el punto de que si la programación, como ocurrió con la de 1997, se estructura con estrecho margen de maniobra, casi que de antemano se tornaría previsible su inexorable pérdida o reducción ante la más mínima oscilación de las cifras. La Constitución no autoriza entregar tamaño



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

La Corte ha establecido con rigor que los estados de excepción jamás deben utilizarse para subsanar la negligencia o incapacidad de lograr mayorías. La imposición de tributos que fueron negados democráticamente constituye una regulación manifiestamente irrazonable que fractura el núcleo esencial de la separación de las funciones del poder. El Ejecutivo no puede pretender alegar su propia omisión administrativa o la falta de gestión de la hacienda pública como fundamento para evadir el debate público exigido por el ordenamiento superior. De tal manera que, el uso de la emergencia ante resultados adversos en democracia es una transgresión grosera e inaceptable que materializa un actuar manifiestamente inconstitucional.

**D. Desastres naturales causados por la actual ola invernal:** La fundamentación del decreto analizado vincula la crisis actual con hechos declarados mediante un acto administrativo expedido hace más de un año. Este distanciamiento temporal despoja a la situación de su carácter repentino o súbito, requisitos indispensables para habilitar facultades extraordinarias en una democracia. Fenómenos climáticos que persisten en el tiempo pierden su naturaleza de emergencia sobreviniente para transformarse en realidades de gestión del riesgo. Debe excluirse situaciones derivadas de procesos acumulados o estructurales que el Estado debe prever mediante sus competencias institucionales permanentes. Aceptar este supuesto como válido implicaría normalizar la excepcionalidad ante eventos climáticos recurrentes que forman parte del discurrir habitual de nuestra nación.

Ahora, argumentar una asignación presupuestal insuficiente traslada el problema al campo de la planeación fiscal ordinaria, despojando al hecho de su carácter excepcional. Si el hecho (la ola invernal) ya era conocido y estaba bajo un régimen de desastre desde 2024, el Gobierno tuvo tiempo suficiente para tramitar ante el Congreso las adiciones presupuestales o reformas necesarias por la vía ordinaria. Recurrir a la emergencia social un año después para cubrir un “*faltante*” de recursos para el mismo hecho es una utilización desviada de la figura excepcional.

Este supuesto fáctico es abiertamente inconstitucional por su notoria discrepancia con los preceptos superiores de organización del Estado, como el juicio de sobreviniencia. De una simple observación se infiere una ostensible incompatibilidad normativa que vulnera el principio básico de la división de las ramas públicas. Establecer regulaciones

---

*poder a los técnicos ni a los instrumentos analíticos que para cumplir sus metas ellos mismos diseñen”. Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1997, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.*

**Página 11 de 48**



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

extraordinarias ante crisis autoinducidas por falta de planeación fiscal representa una extralimitación manifiesta del Ejecutivo sobre el legislador.

**E. Sentencias judiciales ejecutoriadas pendientes de pago:** El cumplimiento de los fallos judiciales representa una obligación permanente del Estado que carece de cualquier naturaleza imprevista o sorpresiva para la administración. Las decisiones judiciales son la conclusión de trámites litigiosos extensos donde la nación participa activamente y conoce el riesgo de condena, al punto que el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011, le exige al Estado en todos sus niveles, tener un fondo de contingencias para programar y solventar los pagos derivados de sentencias judiciales impuestas en su contra. Asimismo, el estatuto presupuestal vigente exige que los pagos por sentencias se planifiquen anualmente mediante el rubro ordinario destinado a las contingencias judiciales<sup>18</sup>. De ahí que, la existencia de un déficit entre los recursos asignados y la deuda real demuestra una deficiencia administrativa, mas no un suceso extraordinario. Se pretende utilizar facultades de excepción para subsanar errores de planeación financiera, lo cual desvirtúa la finalidad restrictiva que la Constitución impone a esta figura constitucional y legal estatutaria.

Los compromisos legales acumulados históricamente integran la gestión ordinaria del gasto público y deben resolverse bajo las reglas de la normalidad institucional. Así como tampoco se desprende de este supuesto de hecho la condena de un fallo inesperado y ostensiblemente alto que pueda afectar el equilibrio económico de la nación.

Por lo anterior, resulta evidente que este hecho es ostensible incompatible con los mandatos superiores que regulan los estados de excepción, respecto al requisito de sobreviniencia. Resulta manifiestamente irrazonable pretender que el pago de deudas habilite la suspensión de los controles ordinarios del Congreso de la República y la declaración de un estado de excepción que exige un supuesto fáctico sobreviniente.

**F. Obligaciones atrasadas de origen legal contractual pendientes de pago:** El decreto reconoce explícitamente que los pagos pendientes por subsidios de energía y gas provienen de compromisos adquiridos en administraciones nacionales anteriores. Estas deudas acumuladas representan una situación fiscal que carece totalmente de la naturaleza repentina e inesperada exigida para la sobreviniencia. No se comprueba en la

---

<sup>18</sup> Decreto 111 de 1996, artículo 45.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

argumentación que estos hechos están sucediendo de manera agravada por una situación intempestiva; de tal modo que, se rompe con el carácter impredecible de este requisito. Igualmente, los subsidios para los estratos socioeconómicos más vulnerables encuentran su fundamento legal en leyes preexistentes a la actual planeación financiera de la nación. Cualquier déficit en el cubrimiento de estos pagos constituye un fenómeno calculable que el Ministerio de Hacienda debió proyectar con absoluta precisión.

El precedente constitucional ha señalado de forma reiterada que los problemas presupuestales endémicos deben atenderse mediante políticas permanentes y herramientas ordinarias. Si se permite apelar a una emergencia social para saldar pasivos financieros antiguos se estaría contradiciendo el requisito de un suceso imprevisto que sorprenda al Estado. Estas circunstancias no configuran un choque externo repentino o coyuntural, sino que reflejan un desafío estructural que no ha padecido ningún cambio intempestivo que demuestre su agravación.

El ordenamiento jurídico dispone que los jefes de entidades públicas deben priorizar la asignación de recursos para servicios y deuda en sus presupuestos<sup>19</sup>. La existencia de importantes obligaciones pendientes para el próximo periodo revela una falla en la gestión fiscal antes que un suceso incontrolable. Por eso concluimos que, este hecho es manifiestamente inconstitucional bajo una simple observación, lo cual confirma una ostensible incompatibilidad con los mandatos superiores que regulan el estado de emergencia económica, social y ecológica. Pretender resolver la incapacidad administrativa mediante decretos extraordinarios establece regulaciones desproporcionadas y arbitrarias que debilitan la separación esencial de las ramas del poder.

**G. Recursos de endeudamiento restringidos:** La invocación de limitaciones en el endeudamiento público para justificar la excepcionalidad resulta contraria a los mandatos superiores de la nación. El agotamiento de los márgenes legales de deuda representa un fenómeno estructural derivado de políticas fiscales acumuladas durante varios ejercicios anteriores. La Ley 1473 de 2011 establece techos financieros conocidos por el Ejecutivo desde hace más de una década. Por tanto, alcanzar estos límites no constituye un suceso sorpresivo ni accidental, sino una consecuencia previsible de la gestión administrativa ordinaria actual. Las fuentes indican que la fragilidad fiscal es un problema crónico que debe atenderse mediante el debate democrático y la planeación permanente.

---

<sup>19</sup> Decreto 111 de 1996, artículo 44.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Resulta irrazonable alegar una crisis sobreviniente cuando el propio Gobierno radicó ante el Congreso un presupuesto nacional que ya se encontraba desfinanciado. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la falta de previsión económica constituye una anomalía ordinaria que exige medidas de austeridad fiscal. De una simple observación se infiere la notoria discrepancia del acto con los preceptos superiores al eludir los canales democráticos correspondientes. Acudir a la emergencia para gestionar deudas endémicas vulnera el equilibrio de poderes y desvirtúa la naturaleza restrictiva del artículo 215.

**H. Restricciones en la caja de la tesorería general de la nación:** El Ejecutivo nacional radicó ante las cámaras legislativas un presupuesto general para el año 2026 con un déficit superior a de dieciséis billones. Resultaba evidente que la estabilidad de los recursos dependía exclusivamente de la aprobación de una reforma tributaria por parte del órgano legislativo. La negativa del Congreso de la República a dicha “*Ley de Financiamiento*” constituía un riesgo calculado y absolutamente previsible dentro del trámite normal de formación legal. Especialmente, a una dinámica política adversa para el Gobierno en la actualidad como lo ha reconocido el mismo Ministro del Interior<sup>20</sup>. Por tanto, las limitaciones de tesorería actuales no representan un suceso fortuito, sino una consecuencia matemática de la planeación fiscal.

La fragilidad en las finanzas del Estado colombiano representa una problemática estructural y persistente que se ha gestionado mediante canales ordinarios. Como lo hemos recordado, la Corte ha sido clara en que los estados de excepción no deben emplearse para remediar desajustes en la tesorería pública. Estas dificultades económicas integran la normalidad del manejo hacendario y exigen ajustes internos en el gasto público y la inversión nacional. Pretender elevar un déficit recurrente a la categoría de crisis sobreviniente desvirtúa los límites competenciales definidos por el constituyente.

Un gobierno no puede invocar su propia falta de previsión en la elaboración del presupuesto para justificar la asunción de poderes excepcionales. La ausencia de un plan alternativo frente a la negativa de su iniciativa tributaria revela una falla administrativa y no un fenómeno irresistible. Aceptar esta motivación implicaría permitir que la negligencia estatal se convierta en una llave legítima para suspender el ordenamiento jurídico con el cálculo de perder en democracia, y que con ello se active una cláusula excepcional. Es

<sup>20</sup> <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/lo-que-yo-gestiono-lo-saco-adelante-fue-por-orden-de-petro-que-no-lo-hice-armando-benedetti-sobre-la-reforma-tributaria-3518776>







\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

por esto que, hay una notoria discrepancia con los mandatos superiores al intentar subsanar omisiones de planeación fiscal mediante un estado de excepción.

### **1.1.2. Valoración arbitraria de la gravedad y la inminencia frente a circunstancias previsibles y ajenas a una crisis:**

El presupuesto valorativo exige que los hechos invocados por el Ejecutivo no solo existan, sino que tengan la entidad suficiente para perturbar o amenazar de forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país. Si bien el precedente constitucional reconoce al Presidente un margen de apreciación para calificar estas circunstancias, dicha prerrogativa no constituye una facultad discrecional absoluta ni autoriza el ejercicio arbitrario del poder. En consecuencia, el juez constitucional debe realizar un escrutinio lógico y racional para constatar que la valoración gubernamental no incurra en un error manifiesto de apreciación o en un análisis contraevidente que pretenda normalizar la excepcionalidad. De manera especial, cuando se trata de analizar la procedibilidad de una propuesta para que se suspendan los efectos del Decreto que declara la emergencia económica y social.

Bajo esta óptica, el presente análisis demostrará que las justificaciones del Decreto 1390 del 2025 resultan abiertamente inconstitucionales, por cuanto de su simple observación se infiere una incompatibilidad ostensible con los preceptos superiores de la Carta Política. Por ello, se explicará un primer actuar arbitrario como lo es la ausencia de valoración a los ocho supuestos fácticos y luego el incumplimiento del juicio valorativo de los tres argumentos expuestos por el Gobierno (*“Crisis sistémica mundial postpandemia”, “crecimiento inercial y sostenido del gasto” e “ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción”*).

El Ejecutivo ha incurrido en una arbitrariedad manifiesta al presentar una desconexión lógica insuperable entre los ocho supuestos fácticos invocados y la valoración de gravedad e inminencia subsiguiente. Mientras que el Decreto enumera hechos específicos, al abordarse el presupuesto valorativo los sustituye por tres argumentos de índole puramente estructural y generales. Dicha sustitución impide al juez constitucional, como al ciudadano que ejerce un control jurídico activo, verificar la intensidad traumática de cada suceso, contraviniendo el mandato superior que obliga al Gobierno a explicar de manera pormenorizada las razones por las cuales cada hecho constituye una amenaza grave e inminente. De tal suerte que, no se evidencia el sustento objetivo que inspiró la



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

calificación de gravedad e inminencia<sup>21</sup>. En otras palabras, al no individualizar la gravedad de cada numeral, el Gobierno traslada indebidamente a la Corte la carga de “adivinar” por qué una mora contractual o una sentencia judicial, por ejemplo, poseen la entidad suficiente para conmocionar el orden social de la nación.

Esta deficiencia configura lo que la Corte Constitucional define como una “*motivación aparente*”, la cual anula cualquier posibilidad de control jurisdiccional efectivo sobre la declaratoria de emergencia<sup>22</sup>, y que a su vez desemboca en un error manifiesto. El presupuesto valorativo no puede ser una simple lista de problemas, sino que debe demostrar una probabilidad significativa de que la perturbación y sus efectos adversos se materialicen de forma inmediata. Al omitir la explicación de por qué un hecho en particular es “grave” e “inminente”, el decreto impide constatar si el riesgo es efectivo o simplemente remoto y eventual. La omisión priva al acto de su necesaria apariencia de constitucionalidad, pues la incompatibilidad entre los motivos fácticos y su calificación valorativa resulta ostensible para cualquier observador, evidenciando un desborde de la competencia excepcional del Presidente.

El incumplimiento del requisito de suficiencia valorativa se traduce en una abierta inconstitucionalidad por su actuar arbitrario y el error manifiesto que demuestra la displicencia a motivar las razones de la gravedad e inminencia de los hechos mencionados. En conclusión, la falta de un nexo causal específico entre cada hecho y su valoración de gravedad evidencia el grado de notoria discrepancia con los mandatos constitucionales.

Una vez justificado este primer cargo de arbitrariedad, se procederá a explicar la carencia de gravedad e inminencia en cada uno de los tres elementos valorativos del Presidente de la República y sus ministros y como ello representa un actuar manifiestamente inconstitucional que amerita una suspensión de los efectos del Decreto 1390 de 2025.

<sup>21</sup> “Por eso, la facultad reservada al gobierno de determinar la gravedad de las perturbaciones no es omnimoda o absolutamente discrecional. Es así como “[e]l Gobierno no puede arbitrariamente definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país o constitutiva de grave calamidad pública., pues detrás de dichas calificaciones siempre será posible encontrar un sustento objetivo que inspire la calificación de gravedad e inminencia. Estas circunstancias, antes enunciadas, son las que le permiten al juez Constitucional verificar si la valoración reservada al Gobierno y realizada por él, se ajusta o no a la Constitución, encaminando dicho análisis a servir como “límite y freno al abuso de la discrecionalidad”. Corte Constitucional, sentencia C-670 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>22</sup> “Por último, esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “un requisito de orden sustancial”, por cuanto la expresión de las razones permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción. En la sentencia C-254 de 2009 se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita, estableciendo que es una falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas”. Corte Constitucional, sentencia C-145 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

**A. “crisis sistémica mundial postpandemia”:** Esta valoración está fundamentada en la volatilidad financiera internacional y las tensiones comerciales globales. Sin embargo, carece de la entidad traumática necesaria para configurar el presupuesto valorativo de gravedad. El precedente constitucional ha sido reiterativo al señalar que la gravedad de una perturbación debe medirse por su impacto real y significativo en los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional, tales como la vida, la salud y el trabajo. Una coyuntura de incertidumbre macroeconómica global o fluctuaciones en las tasas de interés internacionales representa un componente del entorno económico que el Estado debe gestionar mediante sus políticas ordinarias, mas no una catástrofe que subvierta los cimientos de la organización social y los derechos fundamentales de manera directa. Elevar condiciones de mercado recurrentes a la categoría de crisis excepcional constituye una elusión manifiesta de los límites competenciales del Ejecutivo, despojando al acto de su necesaria apariencia de constitucionalidad jurídica.

Asimismo, el precedente prohíbe taxativamente el uso de estados de excepción para remediar problemas de índole crónico o estructural, como son la fragilidad fiscal y el crecimiento inercial del gasto público. Estos fenómenos han sido calificados como una “*anormalidad normal*” del sistema económico colombiano, la cual carece de la intensidad traumática inusual requerida para suspender el principio de separación de poderes<sup>23</sup>.

Según la *ratio decidendi* de la sentencia C-122 de 1997 un desfase presupuestal, aun derivado de contextos globales, no constituye un hecho sobreviniente sino una contingencia hacendaria que debe resolverse mediante la austeridad, el recorte de gasto o los traslados presupuestales ordinarios<sup>24</sup>. Pretender que el agotamiento de márgenes

<sup>23</sup> “La abundancia y gravedad de los problemas estructurales que gravitan sobre la sociedad colombiana es tal que, con razón, se ha denominado la actual situación, que es la misma del pasado reciente, “anormalidad-normal”. No obstante, esa calificación, la mera invocación de un problema estructural, no autoriza la declaración de un estado de excepción, ni que el país entre a ser gobernado de manera ininterrumpida a través de decretos legislativos. Este sería el fin de la democracia. En esta hora, por el contrario, el sentido de la democracia no es otro distinto que el de resolver en su seno los problemas que de tiempo atrás agobian al país y que, por diversos motivos, han adquirido el signo de crónicos y estructurales, no porque lo sean de manera irredimible, sino por falta de una voluntad y una solidaridad mínima para emprender decididamente la senda que lleve a ponerles término”. Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>24</sup> “El presupuesto de rentas corresponde a un mero estimativo de los ingresos que el Estado espera contar durante una determinada vigencia fiscal. Es posible y normal que la realidad de los recaudos no coincida con la cifra de los mismos calculada en el presupuesto, si se presentan hechos que no se tuvieron en cuenta y que resultan ajenos a toda previsión o cuando ésta falla por haberse formado sobre supuestos irrealizables. Basta asumir una tasa de crecimiento alta de la economía, carente de objetividad en la comunidad científica, y probablemente los recaudos no se conformarán a lo proyectado no porque la “economía se hubiese desacelerado”, sino simplemente porque el cálculo estaba errado. Este tipo de errores o de desfases, en principio, no pueden dar lugar a la declaración de un estado de excepción. De lo contrario, se desvirtúa la naturaleza misma del presupuesto y se le confiere a sus estimaciones una fuerza normativa de la que carece. Los mismos argumentos ya expuestos para excluir que los errores o desajustes del programa macroeconómico se erijan en causales de los estados de excepción, militan aquí mutatis mutandis para objetar que el desfase presupuestal por sí mismo constituya motivo válido para aumentar los poderes del Presidente. Así toda ley de presupuesto, fruto de la deliberación democrática, llevaría in nuce la concesión de facultades extraordinarias en favor del Presidente para el caso de que sus cálculos y predicciones no correspondieran a la realidad. Esta sola posibilidad repudia a la idea del Estado de



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

fiscales o la baja recaudación sean motivos válidos de emergencia, desvirtúa la naturaleza del presupuesto como fruto de la deliberación democrática, vulnerando el equilibrio entre las ramas del poder público.

La invocación de una crisis “*postpandemia*” como fundamento para la declaratoria de excepción resulta fáctica y jurídicamente insostenible, toda vez que se sustenta en un fenómeno originado en el año 2020. El precedente constitucional ha determinado de forma reiterada que los efectos de sucesos acaecidos años atrás pierden su carácter de inmediatez, requisito indispensable para habilitar el uso de facultades legislativas extraordinarias bajo el artículo 215 de la Constitución.

Al tratarse de una problemática estructural que el Estado ha tenido el deber de gestionar durante cinco años. La afectación deja de ser un riesgo inminente para convertirse en una situación crónica de la hacienda pública, lo cual obliga al Gobierno a tratarla mediante las facultades ordinarias de la política económica y la deliberación democrática, pero no a través de decretos de emergencia como el que es objeto de análisis. Pretender que un fenómeno histórico de larga duración habilite la suspensión del orden constitucional ordinario ignora que los estados de excepción son recursos de última *ratio* para situaciones súbitas e incontrolables, y no herramientas para remediar la “*anormalidad normal*” de las finanzas nacionales o la ineficiencia administrativa acumulada.

En conclusión, la tesis de la “*crisis sistémica mundial postpandemia*” incumple de forma flagrante los parámetros de gravedad e inminencia exigidos por la Corte, incurriendo en una arbitrariedad que determina su condición de ser manifiestamente inconstitucional. Estos errores poseen una magnitud evidente que afecta directamente los pilares del Estado de derecho, pues intentan transformar deficiencias de planeación recurrentes en crisis sobrevinientes para eludir el control del Congreso de la República. Esta notoria discrepancia con los preceptos superiores desvirtúa la naturaleza excepcional de la emergencia, configurando una elusión manifiesta de los límites competenciales del Ejecutivo.

**B. “crecimiento inercial y sostenido del gasto”:** admitir que un desfase del tres por ciento en el presupuesto nacional configura una afectación grave permitiría al gobierno declarar emergencias anuales ante cualquier mínimo error de cálculo tributario ordinario.

---

*Derecho y a los fundamentos democráticos de la hacienda pública. La ley orgánica de presupuesto contiene disposiciones que correctamente aplicadas, permiten al Gobierno, dentro de la normalidad, afrontar situaciones relacionadas con la reducción de los ingresos tributarios, sin perjuicio de que acuda al Congreso a fin de que éste apruebe leyes que contribuyan a sortearlas”. Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.*

Página 18 de 48



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Este tipo de contingencias financieras carece de la intensidad traumática inusual requerida para subvertir el principio democrático y debe resolverse exclusivamente mediante el debate en el congreso de la república.

El crecimiento inercial del gasto público representa la consecuencia directa de leyes preexistentes y de una planeación presupuestal deficiente que el propio gobierno nacional diseñó bajo su control administrativo. Jurídicamente resulta inadmisibles que la administración pretenda beneficiarse de su propia negligencia o falta de austeridad fiscal para asumir potestades legislativas que la constitución restringe. Validar la ineficiencia administrativa como una justificación de gravedad externa establecería un precedente funesto que anularía la supremacía constitucional y desdibujaría el carácter restrictivo de los estados de excepción.

La denominación oficial de los gastos como inerciales revela una contradicción insalvable frente al requisito de inminencia exigido por la constitución. El crecimiento inercial representa, por definición, una tendencia acumulativa y predecible que el estado ha monitoreado durante el transcurso de varias décadas. Resulta lógicamente imposible catalogar como una amenaza súbita a rubros financieros cuya evolución gradual era plenamente conocida por la administración. Al tratarse de un proceso continuo, la inercia carece de la inmediatez necesaria para justificar la suspensión de la normalidad institucional. La inminencia exige un riesgo efectivo incontrolable mediante facultades ordinarias, lo cual se opone a la naturaleza previsible del gasto presupuestal.

No existe un peligro actual para los recursos públicos, pues el ejecutivo dispone de margen temporal suficiente para tramitar las reformas legales. El congreso de la república retomará sus funciones ordinarias en febrero, permitiendo el debate democrático de nuevas leyes de financiamiento nacional. Acudir a facultades extraordinarias antes de agotar los canales legislativos ordinarios vulnera flagrantemente el principio de subsidiariedad que rige la excepción.

Estos yerros valorativos trascienden la mera contradicción con la constitución para configurarse como actos manifiestamente inconstitucionales que socavan los cimientos del estado de derecho. La arbitrariedad en la calificación del gasto inercial como “*inminente*” evidencia una notoria discrepancia con los preceptos superiores de la carta, así como la valoración equivocada de la gravedad.

**C: “ingresos corrientes tributarios que no crecen en la misma proporción”:** El Tribunal Constitucional define la gravedad como un evento traumático o catastrófico que amenaza con el colapso total del orden social. Un desfase presupuestal del tres por ciento





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

representa una contingencia ordinaria de las finanzas públicas que no alcanza una escala sistémica. Como ya la Corte lo ha sostenido, el presupuesto de rentas constituye una mera estimación de ingresos proyectados, lo cual implica que es manifiestamente inconstitucional elevar errores de cálculo o pronósticos fallidos a la categoría de una grave perturbación del orden público para soportar un estado de emergencia. Permitir tal interpretación otorgaría al ejecutivo un poder monocrático cada vez que sus metas contables no se cumplan de forma estricta.

### **1.1.3. Transgresión notoria de la subsidiariedad ante la idoneidad y suficiencia de los instrumentos legales ordinarios:**

La valoración sobre la suficiencia de medios en el decreto matriz posee un carácter global. Esta senda interpretativa se consolidó en decisiones fundamentales como las sentencias C-135 de 2009<sup>25</sup>, C-156 de 2011<sup>26</sup> y C-670 de 2015<sup>27</sup>. En dichos fallos, el alto tribunal aclara que el estudio minucioso de cada disposición corresponde estrictamente a los decretos legislativos. No obstante, este enfoque flexible no excusa al Ejecutivo de justificar por qué las potestades administrativas comunes fallaron al contener la situación. Tal análisis resulta indispensable para detectar cualquier conducta manifiestamente inconstitucional que vulnere el principio democrático de subsidiariedad en el presente caso, como se procede a justificar.

El 19 de diciembre de 2025, el Gobierno nacional culminó con éxito una venta directa de títulos TES por veintitrés billones de pesos. La cartera de Hacienda destacó que esta operación sin precedentes demuestra la confianza internacional en la estabilidad de las instituciones económicas colombianas<sup>28</sup>. Según los comunicados oficiales, esta transacción impacta positivamente los requerimientos de financiamiento de la nación al proveer una liquidez inmediata. Curiosamente, este relevante evento financiero no fue incorporado en las consideraciones del Decreto 1390 de 22 de diciembre del 2025, el cual se expidió apenas tres días después. La exclusión de una operación tan exitosa en el texto oficial genera serias dudas sobre la transparencia del diagnóstico fiscal actual.

Mientras el Decreto en mención refiere reducciones de gasto y la cláusula de escape fiscal, ignora sospechosamente la reciente colocación de bonos. Esta medida ordinaria de crédito público resulta tan robusta que elimina efectivamente la justificación para acudir a una emergencia económica excepcional. El ingreso de veintitrés billones de pesos dota

<sup>25</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>26</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>27</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>28</sup> <https://share.google/1q5Vvk6yo2cMVLcat>





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

al tesoro de recursos que superan los dieciséis billones pretendidos mediante la emergencia económica que hoy cuestionamos. Al disponer de estos fondos, la supuesta amenaza al orden social desaparece, tornando innecesario el uso de facultades extraordinarias.

El Ejecutivo realizó una verificación parcial y contraevidente al ignorar intencionalmente una herramienta de crédito público que ya había resultado exitosa. Este comportamiento sugiere mala fe, pues el Gobierno incumplió su deber de evaluar todas las medidas ordinarias existentes antes de declarar el estado de emergencia económica y social.

No existió un pronunciamiento formal que explicara por qué estos nuevos y abundantes recursos eran insuficientes para superar las dificultades fiscales vigentes. Los fondos obtenidos mediante la venta de TES fueron más que suficientes para cubrir los faltantes inicialmente atribuidos al rechazo legislativo. Tal omisión desvirtúa el principio de subsidiariedad y constituye una arbitrariedad manifiesta que la Corte Constitucional en su análisis independiente y razonado podría censurar. Evadir la realidad de la disponibilidad líquida del tesoro representa un claro intento de eludir el control democrático de la hacienda pública y romper el Estado de Derecho activando una facultad extraordinaria cuando existían medios ordinarios idóneos y que fueron suficientes.

Igualmente, el ordenamiento jurídico colombiano contempla soluciones normativas precisas para corregir los desajustes financieros entre los ingresos recaudados y los gastos proyectados por la administración. Específicamente, el artículo 76 del Decreto 111 de 1996 faculta al Gobierno para reducir apropiaciones presupuestales:

*“Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del consejo de ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones”.*

Esta potestad legal permite estabilizar las cuentas de la nación sin necesidad de acudir a la suspensión excepcional de la separación de poderes. El Ejecutivo dispone de esta herramienta ordinaria diseñada precisamente para gestionar eventuales dificultades de caja que surgen durante la ejecución presupuestal. Resulta contradictorio invocar una



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

crisis sistémica cuando el sistema legal ya ofrece remedios técnicos para equilibrar las estimaciones financieras con la realidad.

No dejamos de advertir que el Ejecutivo no ha suministrado una justificación técnica que demuestre la supuesta insuficiencia de estos mecanismos legales frente al desbalance fiscal proyectado. Una desviación de esta magnitud constituye una contingencia habitual de la hacienda pública que puede ser mitigada mediante planes estrictos de austeridad. Pretender que un ajuste menor en las partidas de gasto requiere facultades extraordinarias desnaturaliza la arquitectura institucional del Estado social de derecho. El uso de un estado de excepción debe ser un recurso residual, activado únicamente cuando las competencias ordinarias resulten probadamente ineficaces para la situación. La omisión de este análisis en la declaratoria de emergencia evidencia una falta de rigor en la aplicación del principio de subsidiariedad y un total desinterés por el respeto integral de la Constitución.

Finalmente, el archivo de la “*Ley de Financiamiento*” por parte del Congreso de la República no configura una situación irreversible que amerite la excepcionalidad. El Gobierno nacional cuenta con el cauce ordinario para presentar nuevamente su iniciativa económica a partir de las sesiones legislativas ordinarias. La ineficacia transitoria de un trámite político no autoriza la suplantación del debate democrático si el ciclo institucional permite un nuevo intento. Acudir a la emergencia económica para evadir la deliberación parlamentaria constituye una transgresión manifiesta a los principios de representación y soberanía popular.

El Gobierno nacional desconoció flagrantemente el requisito de necesidad al omitir el empleo preferente de sus facultades administrativas y presupuestales ordinarias. Ignorar instrumentos de crédito público exitosos y la potestad de recorte presupuestal convierte a la declaratoria en un acto de arbitrariedad administrativa. Dicha elusión del control democrático materializa una notoria discrepancia con los preceptos superiores que salvaguardan la separación de poderes. En otras palabras, el Decreto 1390 de 2025 es manifiestamente inconstitucional, pues su ostensible incompatibilidad se infiere de una primera y simple observación con hechos previos como lo sucedido el 19 de diciembre o los recursos jurídicos ordinarios que resuelven sus necesidades.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

## **1.2. La ruptura del equilibrio de poderes por la suplantación de la voluntad legislativa y el desconocimiento del principio democrático, una inconstitucionalidad manifiesta del decreto 1390 de 2025:**

La arquitectura del Estado social de derecho reposa sobre la tridivisión de poderes y la existencia de controles recíprocos efectivos, como lo dispone el artículo 113 de la Constitución Política. Esta estructura constitucional busca contener cualquier asomo de arbitrariedad mediante la limitación mutua de las ramas del poder público nacional.

El principio democrático, como eje transversal de la Carta, exige que las decisiones trascendentales emanen de un proceso pluralista y deliberativo que garanticen la soberanía popular. Una voluntad soberana solo se legitima cuando respeta el pluralismo, la publicidad y el derecho de las mayorías vigentes. Es por ello que, el Congreso de la República funge como el foro natural donde los ciudadanos participan en los procesos decisorios de poder. Ignorar estas garantías institucionales implica fracturar la columna vertebral de la organización política y jurídica, y a su vez, afectar la supremacía constitucional:

*“La Corte ha denotado la importancia que reviste el principio democrático al señalar que constituye un valor fundante y fin esencial, el principio de mayor trascendencia institucional, la directriz que rige el ordenamiento en su conjunto y la columna vertebral de la Constitución por cuanto garantiza y asegura que los individuos y ciudadanos puedan participar de manera permanente en los procesos decisorios y de poder político y social que repercutirá de manera significativa en el rumbo de la vida institucional, el desarrollo personal y la propia comunidad”<sup>29</sup>.*

El archivo de la “Ley de Financiamiento” por parte del Congreso de la República constituye un ejercicio legítimo y en derecho de los frenos y contrapesos del Estado colombiano. Bajo nuestra idea de democracia constitucional, el órgano legislativo no tiene la obligación de avalar incondicionalmente las pretensiones del Ejecutivo, toda vez que su mandato principal es deliberar y actuar como un límite a la voluntad administrativa unilateral. La ausencia de consensos políticos para aprobar nuevos tributos no representa un suceso sorpresivo o extraordinario, sino un evento natural del debate democrático en la sede de la representación popular.

Que fuese rechazada una reforma fiscal no puede ser instrumentalizado para habilitar facultades excepcionales, ya que ello implicaría castigar el disenso parlamentario que fue desarrollado de manera legítima. Esto lejos de ser una falla del sistema, representa el

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

cumplimiento efectivo de la democracia deliberativa, la cual garantiza que ninguna rama del poder se imponga sobre otra de forma monocrática. Acudir a un estado de excepción para revivir medidas que fracasaron en el Congreso de la República configura una suplantación y una arbitrariedad manifiesta de la función legislativa<sup>30</sup>. Validar este proceder permitiría que el Presidente de la República suprima el control del Legislativo cada vez que sus metas contables no sean aprobadas, reviviendo el presidencialismo absoluto que la Constitución de 1991 buscó erradicar<sup>31</sup>.

Al utilizar este mecanismo para imponer gravámenes que el Legislativo ya había negado, el Ejecutivo pretende ganar mediante decreto lo que perdió en el debate democrático. Este proceder ignora que el Congreso es el espacio natural para la discusión de cargas públicas de naturaleza presupuestal o tributaria y que el fracaso de un trámite político no autoriza la elusión de los canales institucionales ordinarios.

El Decreto que declara un estado de excepción está lejos de ser un acto que goce de la legitimidad democrática que tienen las decisiones legislativas. Especialmente, por la carencia de participación, pluralismo, participación mayoritaria y publicidad del debate. La declaratoria de emergencia es un acto que se consolida en el seno de una Rama del poder, y por eso el control de la misma debe ser tan riguroso y exigente que evite un actuar desproporcionado e irracional que habilite sobrepasar por encima de otros poderes, como en este caso se materializó contra la Rama Legislativa.

Sumado a la transgresión de la función legislativa ya expuesta, la inconstitucionalidad del Decreto se profundiza al vulnerar el principio fundacional de la democracia liberal: *“no puede haber impuesto sin representación”*. Esta conquista histórica, que impide al Ejecutivo imponer gravámenes con los que la población no está de acuerdo, sitúa la potestad tributaria exclusivamente en el órgano democrático por excelencia: el Congreso de la República. Entender este precepto como el contrato fundacional del Estado es imperativo, por cuanto eleva al ciudadano de ser un simple objeto de recaudación a la categoría de sujeto político participante con voz en la deliberación de las cargas públicas.

<sup>30</sup> “No está ausente del repudiado abuso de las instituciones de excepción, aparte de las violaciones a los derechos humanos que puedan cometerse bajo su amparo, la virtual expropiación de la función legislativa por parte del Presidente - modificando de hecho el diseño de la organización y división del poder público establecida en la Constitución - cuando se recurra a la declaratoria de un estado de excepción sin reunirse objetivamente las causales para su procedencia”. Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>31</sup> “El relativo detalle de la regulación constitucional de los estados de excepción, la diferenciación de los mismos, y la distinción de las figuras de guerra exterior, orden público y orden público económico, social y ecológico, se inspira en el rechazo que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se manifestó contra el abuso del estado de sitio”. Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

El precedente siempre ha privilegiado el método democrático como la vía primordial para debatir los asuntos de trascendencia nacional, garantizando que cualquier carga impositiva sea el resultado de una deliberación pluralista y no de una voluntad administrativa unilateral. En los estados de excepción hay una natural tensión entre la democracia y necesidad. No obstante, incluso bajo situaciones económicas, el juez constitucional debe priorizar el cauce legislativo ordinario, pues permitir que el Ejecutivo eluda el debate parlamentario mediante un umbral bajo de excepcionalidad, terminaría por empobrecer la democracia y debilitar la soberanía popular:

*“La decisión de fondo del Constituyente, que esta Corte debe preservar, se orienta en el sentido de privilegiar hasta donde ello sea posible el método democrático como vía para debatir los hechos graves que conciernen al país y, a través del mismo conducto, buscar solidariamente su mejor solución. No en vano la ley es la expresión de la voluntad general y debe responder a dicho interés. Un umbral bajo para franquear el estado de anormalidad, cercenaría la democracia y terminaría por empobrecerla, a la vez que alejaría las posibilidades de una mayor cohesión social y de un compromiso más firme para respaldar y soportar los esfuerzos del Estado en un determinado ámbito de su acción. La democracia, no es ajena, ni lo puede ser, a la agudización de los problemas de orden social y económico. La sola circunstancia de que sea el Congreso el órgano que autoriza los gastos e impone los tributos en la Nación, indica claramente que es él, en primer término, el foro natural para discutir y resolver situaciones críticas de esa naturaleza”<sup>32</sup>.*

Los problemas de la hacienda pública deben ser revisados, en principio, por los órganos que ostentan la representación política original, ya que la eficacia no puede anteponerse a la legitimidad que otorga el espacio democrático por excelencia. Así, la facultad de gravar a los ciudadanos es una materia tan íntimamente ligada a la representación que solo hechos verdaderamente extraordinarios e insuperables por la vía ordinaria podrían justificar el desplazamiento de la competencia del Congreso hacia el Gobierno nacional.

Al eludir el debate parlamentario tras la negativa previa de su iniciativa, como lo reconoce el Decreto, el Gobierno no solo ignora un trámite político, sino que fracturó el vínculo de legitimidad dejando en jaque la separación de poderes. En consecuencia, la validez de cualquier carga impositiva en un sistema democrático reside en que esta haya sido debidamente discutida y aprobada por los representantes del pueblo, garantizando que el erario no sea alimentado mediante la voluntad unilateral del mandatario de turno.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia C-122 de 1997, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.







\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

El uso de facultades extraordinarias para revivir proyectos negados democráticamente desnaturaliza el carácter residual de la emergencia, transformándola en una herramienta de imposición fiscal unilateral que elude el debate legislativo. Al prescindir del esquema de competencias ordinarias para favorecer un actuar dictatorial, se vulnera la soberanía popular y se debilita la arquitectura institucional de la Carta de 1991. En consecuencia, el decreto resulta manifiestamente inconstitucional, pues utiliza la excepcionalidad para subvertir el orden constitucional y democrático en lugar de preservarlo.

## **2. La suspensión provisional como salvaguarda frente a la elusión del control y la correlativa inmunidad del mismo<sup>33</sup>:**

Este escrito examina la elusión e inmunidad del control constitucional por parte de la Corte Constitucional mediante maniobras, vacíos y los defectos en el procedimiento que se adelanta respecto a los estados de excepción en el país. Analizaremos cómo el aprovechamiento de la vacancia judicial genera un vacío crítico en el sistema de frenos y contrapesos constitucionales, lo cual facilita la suplantación de las funciones legislativas mientras el alto tribunal se encuentra materialmente imposibilitado para reaccionar. Detallaremos cómo el Decreto, a pesar de su manifiesta arbitrariedad, se aprovecha de la presunción de constitucionalidad para imponer cargas fiscales irreversibles que el parlamento negó en un debate democrático, entre otras razones que soportan un actuar elusivo del control y su correlativa inmunidad.

La suspensión provisional constituye una medida excepcional aplicada como último recurso para defender la integridad y la supremacía de nuestra Constitución. Su aplicación resulta imperativa pues la ausencia de cautela otorgaría una inmunidad fáctica al Gobierno y facilitaría la elusión e inmunidad del control jurisdiccional. Esta herramienta no implica una autorización general para todo proceso, sino que responde a este escenario específico con características únicas. Demostraremos que la intervención

<sup>33</sup> Auto 272 de 2023: “**Tercero**, el decreto de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto control abstracto procederá única y exclusivamente respecto de las disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y que producen efecto irremediable o que eludan el control de constitucionalidad, según se ha explicado en esta providencia. Es decir, lo decidido en esta oportunidad por la Corte no puede comprenderse como una autorización in genere para la procedencia de la suspensión provisional en la acción pública de inconstitucionalidad o en el control automático posterior. En contrario, se trata de una medida excepcional, que se aplica como última opción para la defensa de la guarda de la integridad y la supremacía constitucional y en escenarios en los que, ante la inexistencia de una medida de ese carácter, indudablemente se generaría un caso de elusión del control de constitucionalidad y la correlativa inmunidad a ese control”.





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

temprana representa el único camino para evitar la consolidación de perjuicios financieros que resultan totalmente irreversibles, además en detrimento del Estado de Derecho.

### **2.1. Configuración de una elusión sistemática del control jurisdiccional, un asalto a la supremacía de la constitución:**

La presente sección expone cómo el Ejecutivo, sin una medida cautelas de suspensión, materializaría una elusión sistemática del control jurisdiccional mediante el diseño estratégico de la vigencia del Decreto 1390 de 2025 y el aprovechamiento de los recesos institucionales. Esto no solo busca implementar medidas tributarias que el Congreso de la República ya había rechazado de manera categórica en el debate ordinario, sino que utiliza la presunción de constitucionalidad como un escudo temporal para desplegar efectos inconstitucionales mientras la justicia se encuentra en periodo de inactividad. Se demostrará que la estructura del Decreto junto a los vacíos y precedente constitucional permitirán agotar su finalidad económica antes de que el principal garante de la Carta pueda intervenir. A menos que se tome una decisión en favor de la suspensión de los efectos jurídicos.

Para sustentar la posibilidad de elusión al control constitucional, se desarrollan cuatro ejes argumentativos: (a) la elusión del escrutinio constitucional mediante el aprovechamiento de la vacancia judicial, que detalla la sincronización con el receso de la Rama Judicial; (b) la consolidación de efectos financieros inexpugnables e irreversibles del recaudo tributario masivo, que analiza la imposibilidad material de devolver tributos de recaudo instantáneo; (c) la elusión por consumación de los recursos recaudados, centrada en la ejecución del gasto público antes de cualquier fallo; y finalmente, (d) el establecimiento de un precedente de elusión sistémica que erosiona el principio de división de poderes, en el cual se advierte sobre el daño estructural a la democracia.

Estas cuatro ideas demostrarán que la medida de suspensión de los efectos del Decreto 1390 de 2025 es imprescindible, pues constituye el único remedio procesal capaz de evitar una elusión del control de constitucionalidad y la consumación de daños patrimoniales e institucionales que serían, por su naturaleza, totalmente irreparables.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

### **A. Elusión del escrutinio constitucional mediante el aprovechamiento de la vacancia judicial:**

El Decreto 1390 de 22 de diciembre tiene una vigencia de solo treinta días calendario, los cuales culminan el 21 de enero. El Ejecutivo logró aprovechar que la Rama Judicial se encuentra en vacancia hasta el 13 de enero para ejecutar medidas que el Congreso de la República ya había rechazado previamente en el debate democrático ordinario. Al radicar la solicitud de control solo al regreso de la vacancia, el Ejecutivo asegura que el decreto opere durante veintidós días sin un control jurisdiccional efectivo y oportuno. Es decir, logró eludir el control jurisdiccional a pesar de su actuar manifiestamente inconstitucional.

Dada la vigencia limitada de la norma, existe un riesgo de que el control constitucional resulte tardío, pues la declaratoria podría agotar su finalidad económica antes de que se profiera una sentencia definitiva. Aunque se sostenga la competencia de juzgar normas que han perdido vigencia, bajo el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, los efectos de un fallo posterior serían meramente simbólicos frente a un daño patrimonial ya consumado. Nótese como bajo este diseño, la presunción de constitucionalidad del Decreto y la vacancia judicial se aprovechan para escapar, de hecho, al escrutinio constitucional.

Al contabilizarse los días calendario durante la vacancia, se crea un escenario donde la Constitución queda temporalmente desprotegida de vigilancia. El Ejecutivo utilizó este vacío institucional para implementar reformas tributarias que el Congreso de la República ya había rechazado de forma categórica. Si no se suspenden los efectos del Decreto de manera preventiva y urgente, los ciudadanos sufrirán perjuicios patrimoniales consumados que ninguna sentencia futura podrá resarcir, en algunos casos, de manera efectiva. La elusión del control se perfecciona cuando la decisión judicial llega en un momento donde el daño institucional es totalmente irremediable. La medida cautelar de suspensión de los efectos del Decreto es imprescindible para evitar que la presunción de constitucionalidad se convierta en una licencia para subvertir el orden democrático.

### **B. Consolidación de efectos financieros inexpugnables e irreversibilidad del recaudo tributario masivo como forma de eludir el control constitucional efectivo:**

Esta declaratoria de emergencia permite al Ejecutivo implementar medidas tributarias que generan consecuencias financieras inmediatas e irreversibles para la población de Medellín, y el resto del país. Mediante el Decreto matriz y los decretos legislativos se

Página 28 de 48



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

consolidan situaciones jurídicas que resultan materialmente imposibles de resarcir, aunque la alta corte declare posteriormente su manifiesta inconstitucionalidad.

Los precedentes constitucionales indican que el recaudo masivo suele quedar, en no pocas ocasiones, protegido por los principios de seguridad jurídica, estabilidad presupuestal y confianza legítima. Por consiguiente, existe un riesgo de elusión del control judicial, puesto que el Gobierno habrá recaudado el dinero independientemente del fallo, convirtiendo la eventual sentencia en un acto simbólico sin real efectividad práctica.

En relación con lo mencionado, la Corte Constitucional ha sostenido que cuando hay beneficios tributarios se crean ventajas económicas insuperables frente a los contribuyentes cumplidos, quienes soportaron una carga fiscal mayor bajo las reglas ordinarias vigentes. Sin embargo, en la sentencia C-511 de 1996 el tribunal reconoce que el derecho no se puede deshacer de estas situaciones consolidadas sin vulnerar la confianza legítima de quienes se acogieron a la norma<sup>34</sup>. De modo que, aunque se tome una decisión respecto al Decreto 1390 de 2025, en caso de “*beneficios tributarios*” se tendrá que respetar aquellos casos, generando un actuar de elusión que se perfecciona al imposibilitar un remedio real y efectivo, además de un orden jurídicamente vulnerado.

Asimismo, la sentencia C-252 de 2010 ilustra cómo las crisis financieras de sectores críticos obligan a diferir los efectos de los fallos de inexequibilidad<sup>35</sup>. Al evitar el vacío legislativo inmediato, la Corte garantiza al Gobierno una inmunidad práctica sobre los recursos obtenidos mediante una declaratoria de emergencia, a pesar de ser abiertamente inconstitucional. Este tipo de decisiones permite que disposiciones inconstitucionales agoten su finalidad económica, protegiendo recaudos que ya han sido integrados al gasto público de manera irreversible. La falta de una intervención oportuna

<sup>34</sup> “15. En atención al principio de buena fe y al respeto que merecen las situaciones creadas y consolidadas al amparo de las normas que serán declaradas inexequibles, la Corte establecerá el efecto *pro futuro* del fallo que, por lo tanto, en ningún sentido, podrá afectar ninguna situación anterior a su notificación”. Corte Constitucional, sentencia C-511 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>35</sup> “En el presente caso, el decreto declaratorio del estado de emergencia social se ha encontrado contrario a la Constitución Política, por cuanto no logró demostrarse la presencia de hechos sobrevinientes ni extraordinarios (presupuesto fáctico); si bien la situación reviste de gravedad no resulta inminente (presupuesto valorativo); y el Gobierno dispone de medios ordinarios para enfrentar la problemática que expone en salud (juicio de suficiencia). No obstante, al reconocer la Corte la presencia de una situación que reviste de “gravedad” consistente en los problemas financieros que aquejan de tiempo atrás el funcionamiento del sistema de salud, se justifica constitucionalmente que algunos de los decretos de desarrollo mantengan una vigencia temporal. Frente al vacío legislativo que se genera con la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo, resulta imperioso que los que hubieren establecidos fuentes tributarias de financiación del sistema de salud, puedan continuar vigentes por un plazo prudencial, en aras de no hacer más gravosa la situación que enfrenta el sistema de salud y poder garantizar de manera provisoria mayores recursos para el goce efectivo del derecho a la salud, especialmente con destino a quienes por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”. Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

convalida situaciones de hecho, permitiendo que la voluntad gubernamental prevalezca temporalmente sobre los mandatos superiores de la Constitución.

Finalmente, se destaca lo acontecido en la sentencia C-481 de 2019, por cuanto el tribunal admitió que retirar una ley tributaria de forma inmediata resulta ser una opción constitucionalmente peor para el país. Esta postura permite que algunas disposiciones normativas, a pesar de su inconstitucionalidad, sigan produciendo efectos jurídicos para evitar un vacío financiero que paralice la inversión esencial del Estado:

*“289. Al respecto, señalaron los intervinientes en sus conceptos técnicos que una devolución de recursos recaudados en 2019 generaría un impacto negativo en el presupuesto de 2020, debido al aumento en el recaudo de aproximadamente 9.8% (\$7.5 billones de pesos). Por consiguiente, dado el peso específico que tiene la certeza y la seguridad jurídica en materia tributaria, la Sala considera que los efectos de inconstitucionalidad sólo se deben proyectar hacia el futuro y no podrán afectar las situaciones particulares y subjetivas que se hayan erigido como situaciones jurídicas consolidadas. En este sentido, la Sala estima que la administración tributaria y el conjunto de autoridades del Estado deben respetar las situaciones jurídicas que, al amparo de una norma presuntamente constitucional y por ende vigente, se consolidaron producto del cumplimiento de plazos y condiciones previstas en la Ley de Financiamiento por parte de los contribuyentes”<sup>36</sup>.*

El Ejecutivo cuenta con este tipo de decisiones para asegurar que los recursos recaudados inconstitucionalmente permanezcan definitivamente bajo el control de las arcas estatales. De tal manera que, de no decretarse la suspensión permite que la Administración instrumentalice este precedente sobre el diferimiento, garantizando una financiación que no ha podido obtener mediante los canales democráticos ordinarios.

Al tratarse de gravámenes de recaudo instantáneo sobre el consumo masivo, el impacto económico se distribuye entre millones de ciudadanos anónimos de Medellín y el resto del país; por ejemplo, el IVA o bebidas, entre otros. Esta atomización del daño patrimonial convierte la devolución efectiva de los recursos en una tarea técnica y administrativamente imposible de ejecutar. La elusión no representa un simple retraso procesal, sino una maniobra estratégica para consolidar efectos financieros mediante hechos totalmente consumados. Solo la suspensión inmediata de los efectos del Decreto puede evitar que se materialice un perjuicio patrimonial de naturaleza irremediable.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

### **C. Elusión por consumación de los recursos recaudados:**

El Gobierno nacional podrá utilizar los periodos de vacancia judicial y del control definitivo, aun cuando este último este reducido al tercio habitual, para integrar rápidamente nuevos impuestos al presupuesto y gastarlos de manera inmediata. Esta integración veloz consolidaría un gasto público que es materialmente imposible de revertir una vez que el dinero se distribuya y se invierta, como en el pago de sentencias, obligaciones pendientes, entre otros ejemplos fácticos mencionados en el Decreto. En este caso, la Administración aprovecha el tiempo que la Corte Constitucional requiere para decidir de fondo, gastando los recursos recaudados antes de cualquier fallo.

El concepto de *“hecho consumado”* puede ser aprovechado para eludir el control real, afectando el sistema de frenos y contrapesos. La presunción de constitucionalidad deja de ser un principio de estabilidad para transformarse en un escudo temporal que garantiza una impunidad financiera. La justicia no puede proteger efectivamente la supremacía constitucional y los recursos económicos de la población si la disposición normativa manifiestamente inconstitucional continúa produciendo efectos jurídicos.

Debe precisarse que, aunque la Corte puede dar efectos retroactivos a sus fallos, en la práctica fiscal esto es un imposible fáctico cuando los recursos ya han sido integrados al gasto público. La estabilidad presupuestal y la seguridad jurídica suelen ser invocadas para impedir la devolución de impuestos ya agotados, lo que le garantiza al Gobierno una elusión financiera. Negar la suspensión permitiría que una disposición normativa agote su finalidad económica antes de proferirse una sentencia definitiva. Esto conlleva a una situación irremediable, en algunos casos, quienes no podrán recuperar los recursos pagados por seguridad jurídica, confianza legítima o daños consumados, afectando la economía en las ciudades como Medellín donde la industria, el comercio, servicios, entre otros, son claves para el desarrollo económico del territorio.

Un fallo de inexecutable en estas condiciones se tornaría en un acto puramente simbólico, incapaz de restablecer el orden jurídico previamente vulnerado, teniendo en cuenta el precedente de la Corte sobre la irretroactividad en materia tributaria. La irreversibilidad del gasto público consolida una elusión deliberada del escrutinio judicial, lo cual erosiona la primacía de los mandatos de nuestra Constitución. De tal suerte que, la suspensión inmediata es una herramienta fundamental para evitar que el Ejecutivo logre eludir el control real y efectivo de constitucionalidad.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

#### **D. Establecimiento de un precedente de elusión sistémica y erosión del principio de división de poderes:**

La falta de suspensión de los efectos de este decreto genera una peligrosa brecha y precedente institucional dentro del sistema democrático colombiano. Esta situación permite, no solo a este Gobierno, sino a los próximos, a implementar medidas tributarias que fueron previamente discutidas y rechazadas de forma explícita por el Congreso de la República, utilizando los estados de excepción para eludir la voluntad popular. Para este caso, se desprenden cuatro conclusiones gravísimas de elusión de no sentarse una postura de suspensión de los efectos de este Decreto:

El Ejecutivo nacional podría alinear estratégicamente la declaratoria de emergencia con el inicio de la vacancia judicial para evadir un control inmediato y oportuno. Al aprovechar estos vacíos institucionales, la Administración asegura que los nuevos tributos inicien su recaudo antes de que el tribunal retome funciones e inicie el control constitucional debido. Esta maniobra podrá ocurrir después de que el legislador haya rechazado categóricamente alguna reforma tributaria o ley de financiamiento impulsada por el Ejecutivo, y ante la negativa, este caso será un oportuno precedente. Dicha estrategia neutraliza esencialmente el control eficaz de la justicia mientras la población se ve forzada a pagar cargas financieras no aprobadas democráticamente y manifiestamente inconstitucionales, las cuales afectan las ciudades, como a Medellín.

Una sincronización deliberada de tales características busca consolidar efectos económicos que suelen considerarse materialmente imposibles de revertir mediante sentencias posteriores de la alta corporación. Esta conducta demuestra un uso estratégico del calendario para ejecutar políticas sin contar con la representación democrática y eludir el control de la Corte.

Segundo, la omisión de suspender provisionalmente este Decreto crea un *“incentivo perverso”* para que el Ejecutivo financie sus deudas con recaudos manifiestamente inconstitucionales, a pesar de conocer la arbitrariedad de su declaratoria de estado de excepción se preferirá captar recursos inmediatos y postergar el costo de un fallo judicial adverso. La Administración apuesta por consolidar situaciones jurídicas irreversibles que dificulten la devolución posterior de los dineros aportados por los ciudadanos de buena fe. Esta estrategia permite al Presidente y sus ministros suplantar las competencias del Congreso mientras el aparato de justicia permanece paralizado durante el receso de fin de año o mientras hay una decisión de fondo. La falta de suspensión provisional de un decreto que declara un estado de excepción arbitrario facilita que el dinero sea ejecutado

Página 32 de 48



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

rápidamente, vaciando de contenido efectivo y real cualquier sentencia de inconstitucionalidad posterior. En definitiva, el Gobierno utiliza la presunción de constitucionalidad como una patente temporal de corso para eludir los controles que garantizan el equilibrio democrático.

La elusión se consuma, porque el Ejecutivo sabe que los fallos de inexecutableidad en materia tributaria rara vez tienen efectos retroactivos, debido a los principios de seguridad jurídica y estabilidad presupuestal. Esto crea un escenario donde *“el actuar inconstitucional paga”*, pues el dinero recolectado de forma irregular se integra al gasto público y se vuelve materialmente imposible de restituir a la población una vez gastado.

En tercer lugar, el Gobierno nacional instrumentalizó el decreto de excepción para suplantar al legislador tras el hundimiento democrático de la *“Ley de Financiamiento”*. Aprovechar la vacancia judicial permitió que las medidas fiscales rigieran durante semanas sin que existiera una supervisión jurisdiccional inmediata y efectiva. La ausencia de una suspensión provisional garantiza que el Ejecutivo continúe eludiendo el control constitucional e impide que siga burlando la decisión del Congreso.

Por último, la sincronización deliberada entre la declaratoria de emergencia y la vacancia judicial constituye un artificio institucional para suspender la eficacia de la Constitución. Mediante esta maniobra, el Ejecutivo apaga temporalmente el sistema de contrapesos y establece cargas tributarias que carecen de la debida representación democrática. Este vacío de control permite que medidas fiscales rechazadas por el legislador entren en vigencia mientras los jueces se encuentran en receso.

La alta corte debe reaccionar ante este *“manual de elusión”* con herramientas igualmente extraordinarias, tales como la necesaria suspensión provisional de los efectos de un estado de excepción irregular. Solo así se evita que este comportamiento estratégico sea validado como una herramienta ordinaria de gobierno para suplantar la voluntad popular.

## **2.2. La suspensión provisional como garantía frente a la inmunidad de facto y la consolidación de efectos financieros irreversibles:**

La suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 de 2025 no solo es una competencia, sino una necesidad para detener una vía de hecho institucional que busca eludir el control de la justicia, y a su vez consolidar la inmunidad del acto respecto al control. Al sincronizar la declaratoria de emergencia con el inicio de la vacancia judicial, como sucedió en este caso, el Ejecutivo pretende operar deliberadamente en un *“punto ciego”* del sistema de frenos y contrapesos, aprovechando el receso de la Corte



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Constitucional, como de toda la Rama Judicial, para que medidas fiscales previamente rechazadas por el Congreso entren en vigor sin oposición inmediata.

Esta maniobra instrumentaliza la presunción de constitucionalidad no como un principio de estabilidad, sino como un escudo temporal de impunidad, creando una ventana donde la voluntad monocrática del Presidente y sus ministros rige sin contrapesos reales mientras el aparato de justicia permanece en vacancia. De no materializarse la suspensión, se permitirá la consolidación de hechos consumados y daños patrimoniales irremediables que, por su naturaleza de recaudo masivo y ejecución acelerada, resultarán técnicamente imposibles de revertir una vez se profiera una sentencia de fondo. En consecuencia, la suspensión provisional es la única herramienta idónea para proteger la supremacía de la Carta Política y evitar que estemos en presencia de un acto inmune al control efectivo del alto tribunal.

La omisión de una suspensión provisional permite que los tributos al consumo masivo causen daños irreparables al patrimonio de los ciudadanos. Reembolsar estos recursos resulta técnicamente inviable por la atomización del perjuicio financiero entre millones de contribuyentes que son totalmente anónimos. La ejecución acelerada de los fondos recaudados desvanece el objeto material del juicio, otorgando al gobierno una especie de inmunidad financiera. Las sentencias judiciales suelen ser prospectivas, llegando demasiado tarde para restablecer el orden jurídico vulnerado por estas medidas fiscales arbitrarias. La ausencia de control efectivo convalida una inmunidad al control democrático del Congreso y jurisdiccional de la Corte.

Implementar por decreto medidas negadas democráticamente por el legislativo representa una maniobra que despoja a la Rama Legislativa de su función soberana. Sin una suspensión provisional inmediata, la supremacía constitucional pierde su fuerza vinculante frente a decisiones que ya fueron materialmente ejecutadas, especialmente frente al costo institucional y de precedente que representa esta situación. Esta afectación irreversible a la institucionalidad mantendría impune al Ejecutivo de la arbitraria suplantación de una de las Ramas del poder público.

La inmunidad del control constitucional es una situación que sucede correlativamente a la elusión ya descrita. De no tomarse una decisión en favor de la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1390 del 2025 se permitirá que una disposición manifiestamente inconstitucional termine por materializar un daño irremediable a la ciudadanía y a la institucionalidad del país.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

### **3. Carácter excepcional de la medida orientada a impedir la producción de efectos jurídicos de la disposición objeto de control<sup>37</sup>:**

Este apartado examina la potestad excepcional del tribunal para paralizar disposiciones normativas mediante una suspensión provisional que evite la consolidación de afectaciones contra la supremacía constitucional. Se detallará la armonización entre la presunción de constitucionalidad y el deber ineludible de hacer prevalecer los mandatos de la Carta Política. Asimismo, se fundamentará el carácter imperativo de esta intervención temprana para proteger los principios democráticos frente a efectos financieros que resultan irremediables. Y finalmente, se evaluará la proporcionalidad de suspender el Decreto 1390 de 2025, asegurando que se proteja la separación de poderes. Lo anterior, con base en el requisito primero del Auto 272 de 2023.

Esta estructura soporta que la suspensión del Decreto en mención implica una intervención judicial que respeta el principio de autorrestricción frente a la facultad que tiene el Ejecutivo nacional para decretar estados de excepción.

#### **3.1. Armonización de la presunción de constitucionalidad y la supremacía de la carta mediante la medida cautelar de suspensión provisional del decreto 1390 del 2025:**

Esta sección analiza el equilibrio entre la presunción de constitucionalidad de los actos y la garantía de supremacía de la norma superior. Se fundamentará que la suspensión constituye el instrumento de intervención judicial menos gravoso para salvaguardar la integridad institucional del ordenamiento jurídico. Asimismo, se demostrará que los efectos retroactivos resultan ineficaces para proteger el ordenamiento jurídico desde una visión del precedente constitucional como del carácter institucional.

De esta manera, se podrá concluir que la suspensión es la medida menos lesiva para la presunción de constitucionalidad del Decreto 1390 del 2025.

<sup>37</sup> Auto 272 de 2023: “**Primero**, la medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control debe ser excepcional. Esto implica que la Corte tiene el deber de determinar ab initio la ineficacia de otras opciones menos lesivas para la presunción de constitucionalidad de las normas sometidas a su juicio de constitucionalidad, entre ellas la adopción de un fallo con efectos retroactivos. Asimismo, dentro de esa evaluación también debe demostrarse que la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control es imperativa para la protección de bienes constitucionalmente valiosos y no involucra una afectación desproporcionada de algún contenido de la Carta Política”.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

### **3.1.1. La suspensión provisional, el mecanismo de intervención judicial menos lesivo para la integridad de la presunción de constitucionalidad del decreto 1390 del 2025:**

Para determinar que la suspensión provisional es la herramienta más idónea, se evaluarán dos alternativas procesales que resultan más lesivas para la presunción de constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025. La primera opción consiste en proferir una declaratoria de inexequibilidad inmediata. La segunda alternativa es permitir que el decreto siga produciendo efectos jurídicos. Frente a estos extremos, la suspensión provisional surge como la herramienta más equilibrada para el orden justo, al ser una pausa transitoria y reversible que evita daños irreparables mientras se completa el escrutinio judicial de fondo.

**A. Declaratoria de inexequibilidad inmediata:** Es una medida definitiva que retira la disposición del sistema jurídico de forma irreversible. A diferencia de este remedio radical, la suspensión provisional constituye una *“pausa temporal”* que permite realizar el escrutinio judicial sin concluir la inconstitucionalidad definitiva de la disposición normativa. Este mecanismo cautelar detiene los efectos del Decreto mientras la Sala Plena estudia la constitucionalidad sustancial frente a la Carta Política.

La suspensión que se propone previene que la inconstitucionalidad manifiesta genere consecuencias materiales que resultan imposibles de reparar mediante un fallo posterior. Si la Corte decide que el Decreto es constitucional, el acto recupera su vigencia plena sin haber causado vacíos normativos permanentes. Este instrumento excepcional asegura que la supremacía de la Constitución prevalezca ante riesgos financieros que no son susceptibles de devolución efectiva, como ya se ha expuesto con anterioridad. De esta manera, el tribunal ejerce su función protectora sin comprometer la seguridad jurídica.

Esta propuesta de medida afecta directamente la presunción de constitucionalidad que protege las decisiones tomadas por el Gobierno durante los estados de excepción. A diferencia de esta, la suspensión opera bajo un escrutinio judicial sumamente riguroso, asegurando que la medida solo proceda en casos de inconstitucionalidad manifiesta y evidente, lo que genera una suerte de *“seguro”* en favor de la presunción de constitucionalidad.

La Constitución establece que el estudio de estos decretos que declaran un estado de excepción se realice en un lapso reducido a la tercera parte del trámite ordinario. Al detener los efectos de la disposición normativa, la Corte puede deliberar con serenidad sin el riesgo de consolidar situaciones jurídicas y financieras totalmente irreparables.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Ahora bien, esta propuesta de declaratoria de inexequibilidad inmediata también tiene repercusiones en materia de participación. Este camino radical sacrificaría el debate pluralista esencial para un escrutinio legítimo de disposiciones que afectan directamente el ordenamiento jurídico y el patrimonio de la población. Mediante este camino se impediría conocer las intervenciones ciudadanas y el concepto obligatorio que debe rendir el Ministerio Público. De tal manera que, suprimir estas etapas reduciría la deliberación pública sobre asuntos fiscales sensibles, debilitando el carácter democrático del proceso de control constitucional.

En cambio, la suspensión provisional garantiza preservar estos espacios de participación mientras el tribunal evalúa con plena serenidad el fondo del Decreto. Dicha medida cautelar fortalece el proceso deliberativo al permitir que todos los actores sociales aporten sus perspectivas técnicas y jurídicas.

Igualmente, la inexequibilidad inmediata vulneraría el debido proceso del Ejecutivo al impedirle presentar formalmente sus argumentos y justificaciones técnicas de defensa. A diferencia de esta medida, la suspensión provisional conserva el debido proceso del Gobierno, por cuanto su oportunidad para pronunciarse y justificar la necesidad de las facultades excepcionales sigue intacta. La cautela permite un escrutinio judicial integral sin sacrificar el derecho de contradicción indispensable para la validez del control constitucional.

**B. Continuar con la producción de efectos jurídicos del Decreto 1390 de 2025:** La suspensión provisional actúa como una garantía transitoria y reversible destinada a salvaguardar los derechos fundamentales y el Estado de Derecho frente a un decreto manifiestamente inconstitucional. Esta herramienta procesal previene la consolidación de perjuicios financieros que el ordenamiento jurídico no podría resarcir mediante una sentencia tardía.

El silencio judicial ante normas ostensiblemente inconstitucionales genera un costo incalculable para el equilibrio de poderes y la vigencia del derecho sustancial, por lo que intervenir tempranamente asegura que la supremacía de la Carta Política prevalezca sobre la arbitrariedad del Ejecutivo. La inacción del tribunal permitiría la desnaturalización del sistema democrático al autorizar que el poder ejecutivo reemplace inconstitucionalmente a la rama legislativa, lo cual le daría un carácter cuasiabsoluto de protección a la presunción de constitucionalidad, convirtiéndola en una forma de eludir el control efectivo y la supremacía constitucional.

La afectación económica de las personas en las ciudades, como los medellinenses, y la posterior identificación de millones de ciudadanos anónimos para devolverles recursos

Página 37 de 48



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

recaudados injustamente constituye una tarea técnica y materialmente imposible para el Estado. Esta realidad convierte a la presunción de constitucionalidad en una vía de hecho que elude efectivamente el control jurisdiccional definitivo. Permitir que el Gobierno se financie mediante disposiciones inconstitucionales premia la astucia del Ejecutivo sobre la integridad de las finanzas públicas y el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, la cautela judicial es imprescindible para evitar que el control constitucional se torne en una herramienta puramente simbólica e inútil.

Comparada con la inexequibilidad inmediata o la omisión absoluta, la suspensión resulta ser la herramienta procesal menos lesiva para la integridad de la presunción de constitucionalidad. Este instrumento evita la consolidación de vacíos jurídicos traumáticos al tiempo que permite realizar un análisis sustancial sosegado sobre la constitucionalidad del acto. Al detener temporalmente los efectos, se previene que el transcurso de los tiempos procesales altere irremediablemente el equilibrio de los poderes públicos. La cautela judicial temprana constituye la única alternativa eficaz para salvaguardar el patrimonio ciudadano frente a posibles consecuencias financieras totalmente irreversibles. Por consiguiente, la medida garantiza la vigencia del Estado de Derecho sin sacrificar la posibilidad de restaurar plenamente la vigencia de la norma.

### **3.1.2. Ineficacia de la retroactividad para salvaguardar la presunción de constitucionalidad:**

Así como se sostuvo en el literal b del subtítulo “2.1. Configuración de una elusión sistemática del control jurisdiccional, un asalto a la supremacía de la Constitución” de este documento, el presente constitucional protege de manera habitual los principios de seguridad jurídica, estabilidad de los presupuestos y la confianza legítima de los ciudadanos. Apoyando lo descrito anteriormente respecto a las sentencias C-511 de 1996, C-525 de 2010 y C-481 de 2019, se destaca lo decidido en la C-992 de 2001, por cuanto la decisión salvaguardó la seguridad jurídica al negar efectos retroactivos que alteraran los derechos ya adquiridos por los contribuyentes que habían cumplido:

*“De acuerdo con lo expresado, la norma deberá declararse inexecutable, sin que, empero, tal declaratoria tenga efectos retroactivos, ya que en desarrollo del principio de la buena [fé] consagrado en el artículo 83 superior, no pueden afectarse situaciones jurídicas consolidadas, de aquellos contribuyentes que se acogieron a lo dispuesto en la norma, durante el término de su vigencia”<sup>38</sup>.*

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.







\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Bajo el precedente constitucional vigente, el gasto de recursos públicos consolida situaciones materiales que una sentencia retroactiva no logra revertir de forma efectiva. Cuando los recursos tributarios son ejecutados presupuestalmente, la devolución individual a millones de contribuyentes anónimos se torna en un imposible. Permitir la vigencia del Decreto premiaría la agilidad del Ejecutivo, facilitando la financiación del Estado mediante disposiciones manifiestamente inconstitucionales. Esto hace que la suspensión inmediata constituye el único instrumento idóneo, toda vez que la retroactividad no es una solución viable.

También debe apoyarse la improcedencia de un fallo con efectos retroactivos, teniendo en cuenta que se pueden expedir, en virtud de un decreto legislativo, tributos de causación instantánea, debido a que el tributo se causa, paga y agota en un solo espacio temporal. Al perfeccionarse el hecho económico de forma inmediata, se generan situaciones jurídicas consolidadas que hacen materialmente imposible la recuperación o reversión de los recursos ya integrados y ejecutados por el sistema público. En estos casos, como en los mencionados previamente, el ordenamiento prioriza los principios de seguridad jurídica y el respeto a los derechos adquiridos impidiendo que el Estado afecte la buena fe de los ciudadanos mediante normas que pretendan alterar hechos ya consumados bajo un ordenamiento jurídico previo.

Según se desprende de la sentencia C-430 de 2009, la esencia de la irretroactividad tributaria reside en la imposibilidad de asignar consecuencias a actos ya formalizados, salvaguardando la estabilidad del sistema frente a cualquier pretensión de actuar sobre el pasado:

*“3.2.6 Ahora bien, qué pasa entonces con la aplicación retroactiva de modificaciones fiscales favorables frente a gravámenes de aplicación inmediata, es decir, aquellos que no son el resultado de la suma de hechos económicos surtidos dentro de un período determinado, sino que se causan y pagan de manera instantánea. Frente a ellos considera la Sala que se está ante la imposibilidad material de aplicar una modificación favorable al contribuyente con efectos retroactivos, en la medida que en este caso el gravamen se causa, paga y aplica de manera instantánea, es decir, el supuesto que origina el tributo -en este caso pago de la mesada pensional-, al realizarse genera de manera automática un crédito a favor del beneficiario del gravamen, el cual desde el punto de vista fiscal lo hace titular de una situación jurídica consolidada al amparo de una norma impositiva revestida de legalidad”<sup>39</sup>.*

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia C-430 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Por último y no menos importante, un fallo con efectos retroactivos resulta ineficaz para subsanar el daño a la institucionalidad provocado por un Decreto que suplanta deliberadamente al Legislador. Esta medida de excepción vulnera de forma directa la separación de poderes y la soberanía popular, debido a que el Ejecutivo asume funciones legislativas que el Congreso ya había rechazado previamente a través de las vías ordinarias. En consecuencia, la retroactividad es insuficiente para corregir una afrenta democrática al desautorizarse la decisión soberana del Congreso de la República.

En conclusión, un fallo con retroactividad es ineficaz para proteger la supremacía de la Constitución y la presunción de constitucionalidad desde una óptica de garantía, pero también de límites a este concepto. El precedente constitucional sobre la imposibilidad técnica de devolver recursos ya ejecutados a millones de personas confirma que la retroactividad no resuelve la lesión patrimonial ni el asalto a la soberanía popular. El daño institucional acumulado demuestra que no es viable un fallo de esa naturaleza, ratificando a la suspensión provisional como el único camino para salvaguardar el orden justo.

### **3.2. El carácter imperativo de la suspensión provisional para garantizar principios estructurales del estado de derecho y la prevención de efectos irremediables:**

La suspensión provisional de un decreto de emergencia es fundamental para preservar la esencia de la Constitución de 1991, la cual surgió como una reacción necesaria para frenar los abusos sistemáticos cometidos bajo el régimen de los estados de sitio de la Carta de 1886. Al aplicar esta medida cautelar, se evita una regresión hacia modelos autocráticos donde el Ejecutivo suplanta deliberadamente al Legislador, garantizando que el diseño de frenos y contrapesos no sea anulado por el simple transcurso de los tiempos procesales. Este cambio de la actual Constitución representa un bien constitucionalmente valioso, debido a que hace parte del ADN de la actual Carta. Sin esta intervención judicial temprana se permite al Gobierno que actúe de manera monocrática sin un control jurisdiccional efectivo que detenga situaciones fácticas e impactos financieros totalmente irreparables.

El principio de que *“no existen tributos sin representación”* constituye un pilar esencial para la legitimidad del sistema democrático (bien constitucionalmente valioso), toda vez que asegura que la carga impositiva sea fruto de una deliberación pluralista en el órgano de representación popular. La imposición de gravámenes que han sido previamente rechazados por el Congreso de la República representa un ataque frontal contra la soberanía popular, ya que el Ejecutivo usurpa la potestad tributaria que le corresponde exclusivamente a otra rama del poder público para garantizar el control político y la transparencia.

Página 40 de 48



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

En este sentido, la suspensión provisional actúa como una barrera necesaria contra la imposición unilateral de cargas financieras, impidiendo la consolidación de un régimen fiscal que evade el debate parlamentario y socava la separación de poderes. Omitir esta medida permitiría que un estado de excepción se convierta en un instrumento para desconocer la voluntad popular. Asimismo, se premiaría la astucia del Ejecutivo al utilizar periodos de vacancia judicial para expedir decretos, buscando eludir un control jurisdiccional inmediato y efectivo, como ya se explicó. Sin esta intervención temprana, el control constitucional corre el riesgo de tornarse inútil, permitiendo que el Gobierno se financie mediante disposiciones que eluden la esencia misma del Estado de Derecho.

De la misma manera se pretende garantizar principios estructurales del Estado mediante esta medida, como los son los límites a los estados de excepción. Esta figura implica unas facultades regladas que no pueden emplearse para remediar problemas estructurales o hechos previsibles, como la negativa de una ley de financiamiento por parte del Congreso. Recurrir a estos poderes para “revivir” proyectos derrotados desnaturaliza su finalidad constitucional y ataca el principio democrático fundamental de representación popular de los tributos. Al aplicarse la suspensión provisional de estas medidas se evita emplear una declaratoria de emergencia como atajo para eludir el debate democrático ante el Congreso de la República.

### **3.3. La suspensión del decreto 1390 del 2025 y la garantía del orden constitucional y el principio de proporcionalidad:**

Esta medida no busca sabotear al Ejecutivo, sino impedir que suplante los roles de una de las ramas del poder público. Asimismo, se evita la consolidación de hechos consumados que, junto a unos impactos financieros y sociales que afectan el desarrollo económico de las ciudades, como Medellín, resultarían imposibles de revertir judicialmente después. Los frenos y contrapesos perderían su utilidad práctica si el tribunal careciera de la potestad para detener efectos normativos manifiestamente inconstitucionales.

La medida al ser temporal, reversible y excepcional no implica una denegación o eliminación del Decreto, sino que busca evitar la producción de efectos jurídicos, mientras se resuelve de fondo. La suspensión tiene una vigencia limitada estrictamente al período que constitucionalmente durará en la Corte, que a su vez representa un tercio menos de lo que una ley tendría que soportar. Si la Corte concluye que es una disposición constitucional, el Decreto recuperaría sus efectos, de modo que la intervención es mínima.

Página **41** de **48**



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Por último, se destaca que no se está privando al Ejecutivo de utilizar los medios ordinarios vigentes, lo cual sí le afectaría desproporcionadamente. En este caso, la suspensión provisional le mantiene todas sus facultades ordinarias administrativas o de iniciativa legislativa. De tal manera que, en caso de verlo necesario podrá iniciar los caminos ordinarios y constitucionalmente procedentes si lo considera pertinente (ver “1.1.3. Transgresión notoria de la subsidiariedad ante la idoneidad y suficiencia de los instrumentos legales ordinarios”).

#### 4. Juicio estricto de proporcionalidad<sup>40</sup>:

**A. Finalidad constitucionalmente imperiosa:** La declaratoria de una finalidad constitucionalmente imperiosa para la suspensión provisional del Decreto 1390 de 2025 se fundamenta, en primer lugar, en el deber ineludible de la Corte de proteger la supremacía e integridad de la Carta Política. Como guardiana del orden superior, la corporación no puede permitir que una disposición normativa manifiestamente incompatible con la Constitución, como ya se ha justificado, surta efectos que erosionen la supremacía constitucional.

En este caso, el uso del estado de excepción para suplir la no aprobación de una “Ley de Financiamiento” en el Congreso constituye una vía de hecho que contradice los presupuestos taxativos del artículo 215 superior. Especialmente, cuando en democracia

<sup>40</sup> Auto 272 de 2023: “**Cuarto**, la procedencia de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o que eludan el control de constitucionalidad está supeditada al cumplimiento de un juicio estricto de proporcionalidad en el cual se demuestre que (i) esa medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso relacionado como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional; y, (ii) los beneficios que se deriven de la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sean mayores que las limitaciones que esa medida impone al principio democrático que justifica la presunción de validez de la legislación, puesto que siempre será más importante garantizar la supremacía constitucional que la vigencia, ejecución y aplicación de una disposición legal abierta o manifiestamente inconstitucional sea porque vulnere derechos fundamentales, viole claros mandatos constitucionales, o contenga regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas. Este grado de exigencia se explica precisamente en el hecho de que una decisión de esta naturaleza que recae sobre disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o que eluden el control constitucional, como se ha indicado, incide de manera significativa en el principio democrático y en la correlativa presunción de constitucionalidad de la legislación que de contera se desvanece con esta clase de disposiciones, sumado a la legitimidad de la que, sin duda, están revestidas las decisiones legislativas, pero que debe ceder ante la abierta, manifiesta, notoria y ostensible inconstitucionalidad que prima facie se infiere de ellas. Además, esta medida tendría efectos concretos en el carácter participativo de la acción pública de inconstitucionalidad, en especial cuando es adoptada con anterioridad al recibo de las intervenciones ciudadanas y del concepto del Procurador General de la Nación. En consecuencia, debido a los efectos profundos de la suspensión provisional en cada uno de esos bienes y valores constitucionales, a partir de los criterios restrictivos de su procedencia resulta necesario que esta decisión sea excepcional y esté supeditada al cumplimiento del grado más exigente de escrutinio judicial. Así, dentro de ese mismo análisis habrá que determinarse si una medida menos gravosa, como la potencial adopción de un fallo con efectos retroactivos, cumpliría con el objetivo buscado”.





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

son decisiones que hacen parte del correr continuo y de la separación de poderes. El rechazo de un proyecto de ley es un acto propio del trámite democrático y no un hecho sobreviniente o imprevisible.

La finalidad es imperiosa, debido a la necesidad urgente de salvaguardar el principio de “*no hay tributo sin representación*”, pilar fundamental del Estado de Derecho. Permitir que el Ejecutivo imponga gravámenes de forma unilateral, tras haber sido negados por el órgano legislativo, representa una ruptura del sistema de frenos y contrapesos. Esta situación exige una intervención judicial inmediata para evitar que el poder presidencial se sitúe por encima de la soberanía popular radicada en el Congreso. De esta manera, la suspensión garantiza la esencia de la democracia deliberativa frente a la elusión del control democrático ordinario.

Asimismo, la suspensión persigue el fin apremiante de prevenir daños patrimoniales irremediables e inexpugnables sobre los ciudadanos de Medellín y el resto del país, como ya se ha justificado. De mantenerse la vigencia del Decreto, se podrían iniciar recaudos de impuestos de causación inmediata –como está sucediendo–, los cuales son técnicamente imposibles de devolver a la población una vez son integrados al gasto público y ejecutados por el Gobierno. Una sentencia de inexecutable posterior, incluso con efectos retroactivos, resultaría inocua e ineficaz para restaurar el patrimonio de millones de contribuyentes afectados por cobros que carecen de base constitucional.

La medida es esencial, toda vez que se ha logrado demostrar que están en juego la protección de bienes jurídicos de máxima relevancia, como la democracia, la justicia, la separación de poderes, la vigencia de un orden justo y las funciones inherentes a una Rama del poder público que representa, en esencia, la soberanía popular. Esta finalidad es tan relevante que justifica una medida tan excepcional como la suspensión de los efectos del Decreto, para así garantizar la integridad de la Constitución.

Finalmente, existe una finalidad esencial vinculada a evitar la elusión del control de constitucionalidad que el diseño del Decreto pretende instrumentar. Es constitucionalmente imperioso asegurar que el proceso de revisión constitucional tenga sentido y que los derechos y principios afectados puedan ser restaurados en caso de declararse la inconstitucionalidad. Al expedir la disposición objeto de cuestionamiento en medio de una vacancia judicial, además de los otros elementos fácticos y vacíos normativos justificados, se busca generar hechos consumados antes de que el tribunal pueda proferir un fallo de fondo, lo que otorgaría al Decreto una inmunidad de facto contraria a la justicia constitucional. Detener los efectos de la norma de forma temprana es la única vía para asegurar que la supremacía de la Constitución no se convierta en un concepto puramente formal.

Página 43 de 48



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

Es dable concluir que la suspensión provisional no solo persigue una finalidad legítima o constitucionalmente importante, sino que además es apremiante, urgente y esencial para la protección de bienes, derechos o principios constitucionales de máxima relevancia. En este caso, la finalidad es tan relevante que justifica una restricción a la presunción de constitucionalidad del Decreto 1390 de 2025.

**B. Efectivamente conducente o adecuado:** La suspensión provisional guarda un vínculo causal directo al recaer en el Decreto que incurre en supuestos fácticos y jurídicos manifiestamente inconstitucionales. Existe una conexidad material inmediata, por cuanto esta medida cautelar evita la elusión e inmunidad al control judicial automático de la Corte Constitucional. En otras palabras, la orden de suspensión no es ajena a la crisis, pues recae puntualmente sobre el Decreto en cuestión.

Detener la eficacia del Decreto es el medio idóneo para asegurar que la protección de los mandatos superiores sea real y no meramente retórica. La medida cautelar es apta, porque garantiza que el tribunal mantenga su función de guardián frente a disposiciones abiertamente inconstitucionales mientras resuelve de fondo y se da el trámite correspondiente de participación ciudadana, del Ministerio e incluso del Gobierno, sin arriesgar los intereses de la población y la institucionalidad misma. Aplicar este instrumento permite alcanzar el fin imperioso de evitar que las disposiciones inconstitucionales produzcan efectos antes del fallo definitivo. Su idoneidad radica en la capacidad de la suspensión para preservar la integridad del sistema frente a riesgos constitucionales inminentes.

La intervención temprana impide que se consoliden hechos consumados cuyos impactos financieros resultarían imposibles de revertir mediante una sentencia posterior. Suspender la disposición normativa evita la agravación de la crisis institucional al frenar el recaudo de tributos que carecen de representación. Dicha medida cautelar previene daños mayores, mediante un actuar diligente que evita que se obtengan recursos de manera injustificada.

La elección de esta medida responde a una valoración objetiva sobre la ausencia de hechos sobrevinientes que justifiquen la emergencia. En este caso, consideramos que no se padece de un error de apreciación, por cuanto la propuesta se fundamenta en la notoria incompatibilidad del Decreto con la Constitución. El tribunal actuaría de manera oportuna frente a un riesgo inminente que compromete la vigencia de los principios del Estado de Derecho. Es de esta manera como la Corte aplicaría una respuesta razonable para





\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

proteger el orden jurídico ante la riesgosa e inminente elusión e inmunidad del control constitucional.

Se concluye de este ítem que la suspensión contribuye a alcanzar la finalidad mencionada previamente. Dicha “*idoneidad*” es proporcionada si, por cuanto aporta a generar el fin buscado. Además, existe una relación directa y específica entre la medida cautelar propuesta y la finalidad constitucional. Lo cual demuestra que es apta para solucionar el problema que motiva el cuestionamiento de afectaciones a la institucionalidad y el patrimonio de la población.

**C. Necesaria:** La medida de suspensión provisional resulta estrictamente necesaria, porque cualquier otra alternativa, como la declaratoria de inexequibilidad con efectos retroactivos, es insuficiente e improcedente para reparar el daño causado por el Decreto 1390 de 2025. El precedente constitucional ha dejado claro que, tratándose de disposiciones abiertas o manifiestamente inconstitucionales que producen efectos inmediatos, la fórmula de la retroactividad no logra restablecer el orden vulnerado. Esto ya se encuentra argumentado con suficiente en el presente escrito.

Además, la necesidad de esta intervención temprana se fundamenta en evitar la elusión del control de constitucionalidad que el Ejecutivo pretende. Permitir la vigencia de la disposición, aunque se prometa una reparación futura, equivale a avalar una “*vía de hecho*” que suprime el principio de representación popular en materia tributaria. Por lo tanto, la suspensión es necesaria para salvaguardar la integridad de la Carta.

No existen medios menos lesivos para la población como para el Ejecutivo. Al respecto se sugiere la revisión de los argumentos expuestos en: “3.1.1. *La suspensión provisional, el mecanismo de intervención judicial menos lesivo para la integridad de la presunción de constitucionalidad del Decreto 1390 del 2025*” y “3.1.2. *Ineficacia de la retroactividad para salvaguardar la presunción de constitucionalidad*”.

**D. Proporcional en sentido estricto:** En primer lugar, los beneficios de adoptar la medida exceden las restricciones impuestas sobre la presunción de constitucionalidad de la declaratoria de emergencia económica y social de este caso. El beneficio primordial es la salvaguarda de la supremacía e integridad de la Constitución, valor estructural que se impone sobre la vigencia de una disposición que resulta manifiestamente incompatible con el orden superior.

Al tratarse de un Decreto que busca crear tributos tras el rechazo de una ley de financiamiento en el Congreso, la presunción de constitucionalidad se debilita, pues el Ejecutivo está utilizando la excepcionalidad para subvertir el principio democrático de “no

Página 45 de 48



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**

Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

*hay tributo sin representación*". Por lo tanto, esta suspensión es un beneficio institucional superior a la restricción temporal de una potestad Ejecutiva mal empleada.

El beneficio derivado de impedir la producción de efectos es mayor que la limitación al principio democrático, puesto que la medida cautelar busca precisamente evitar la elusión e inmunidad del control de constitucionalidad. El Gobierno ha pretendido instrumentalizar la vacancia judicial, como otros hechos y vacíos normativos, para generar situaciones jurídicas consolidadas que permitan un recaudo inmediato de gravámenes. La suspensión provisional garantiza que el sistema de frenos y contrapesos no se torne inane, impidiendo que el Presidente actúe como un legislador monocrático sin el control oportuno de la Corte. El costo de permitir que una norma inconstitucional rija y transforme la realidad jurídica es infinitamente superior al costo de pausar su aplicación mientras se surte un juicio célere y participativo.

La protección de derechos y bienes jurídicos que asegura la intervención es superior al sacrificio de los derechos afectados. El derecho a la propiedad y al patrimonio de los ciudadanos se vería afectado por cobros de causación instantánea, como ya se argumentó. Estos perjuicios son de naturaleza irremediable, y una vez que los recursos entran al fisco y son ejecutados, su devolución técnica a millones de contribuyentes se torna imposible. Frente a este daño irreversible para la población, el "sacrificio" del Estado al dejar de percibir temporalmente unos recursos cuya legitimidad está en duda es una carga razonable y necesaria para evitar un despojo patrimonial sin base constitucional y legal.

Es por lo anterior que consideramos que, los beneficios de adoptar la medida exceden las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales.

### **Solicitud**

En virtud de los presupuestos desarrollados, y en cumplimiento de los demás requisitos expuestos en el Auto 272 del 2023 expedido por la Corte Constitucional se procede a solicitar respetuosamente:

**PRIMERO:** Se le solicita de manera urgente a las Magistradas y Magistrados que se lleve a consideración de la Sala Plena de la Corte Constitucional la suspensión de los efectos del Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025 *"Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional"*.

Página **46** de **48**



[www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co)

Centro Administrativo Distrital CAD  
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015  
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144  
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
**Ciencia, Tecnología e Innovación**

**SEGUNDO:** Consecuentemente, se le solicita a las Magistradas y Magistrados que se lleve a consideración de la Sala Plena de la Corte Constitucional la suspensión de los efectos del Decreto 1474 de 2025 *“Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al Estado de Emergencia declarado por el Decreto 1390 de 2025”* y los demás Decretos Legislativos que se expidan en el marco del Decreto 1390 de 2025.

**TERCERO:** Las demás decisiones que se consideren pertinentes y procedentes.

Como defensor de la Constitución de 1991, actúo como Alcalde y ciudadano que protege la Carta frente a los abusos del Gobierno Nacional, en este caso. El cuestionado Decreto 1390 del 2025 es la base jurídica para imponer gravámenes injustificados que afectan de forma inmediata el patrimonio y la capacidad adquisitiva de los medellinenses, y el resto de colombianos. Incumplir con los límites y requisitos que la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994 le imponen al Ejecutivo respecto a la declaratoria de los estados de excepción es un comportamiento reprochable. No obstante, este Decreto es preocupante por su alto nivel de arbitrariedad y desdén por la institucionalidad al pretender suplantar a una rama del poder público, el cual tiene un efecto directo sobre el desarrollo económico de Medellín y sus instituciones, aunado a la desconfianza que siembra sobre la inversión en todo el país.

Igualmente, en diversos procesos ante la Corte Constitucional el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín ha sido invitada para pronunciarse sobre la constitucionalidad de diferentes disposiciones jurídicas.

No solo como mandatario, sino también como ciudadano respetuoso del ordenamiento jurídico y nuestra Constitución de 1991, no mantendré una posición silenciosa y displicente ante un Decreto que arriesga lo que hemos construido con tanto esfuerzo como es nuestro Estado Constitucional. Por eso, considero que tengo la legitimidad para presentar la propuesta de suspensión provisional y plantear los argumentos de este documento.

He confiado y siempre confiaré en nuestras instituciones, en la honorabilidad y majestad de la justicia, y especialmente en un órgano tan respetado ypreciado para los colombianos como la Corte Constitucional. Por eso, y para finalizar, debo recordar lo que la sentencia C-004 de 1992, en los inicios de esta Constitución iniciaba planteando dicha corporación sobre la protección de la Carta y los estados de excepción:



\*202630008863\*

Fecha Radicado: 2026-01-13 07:00:09



**Alcaldía de Medellín**  
Distrito de  
Ciencia, Tecnología e Innovación

***“Si el Gobierno decreta la emergencia sin que existan hechos SOBREVINIENTES, GRAVES O INMINENTES que perturben el orden económico, social o ecológico o amenacen perturbarlo, ¿NO ESTA ACASO VIOLANDO LA INTEGRIDAD DE LA CONSTITUCION? Un decreto con esas características sería abiertamente inconstitucional y no tendría razón de ser que ello no pudiera establecerse por el órgano creado para tal fin, esto es, la Corte Constitucional. Si así no se hiciere, se estaría violando la integridad de la Constitución por la misma entidad a la cual le fue confiada su guarda”.***

Son ustedes Magistradas y Magistrados, los llamados a marcar un precedente en la salvaguarda de la integridad de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente,

FEDERICO GUTIERREZ ZULUAGA  
ALCALDE

Proyectó: Diego Alejandro Gutiérrez Narváez	Revisó: Liliana María Correa Posada	Aprobó Sebastián Gómez Sánchez
Contratista abogado Subsecretaría de Prevención del Daño Antijurídico	Subsecretaria de Prevención del Daño Antijurídico	Secretario General