Presidencia

Honorable Magistrado
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado Ponente
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co

REFERENCIA: Expedientes RE-409 y RE-410 (acumulados)
ASUNTO: Intervención del Gobierno Nacional en el trámite del control de constitucionalidad sobre los decretos legislativos 1261 del 19 de agosto de 2026[1] y 1348 del 31 de agosto de 2026[2].

Nosotros, **ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ**, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía 80.084.321 en condición de Secretario Jurídico de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía 1.098.706.735 en condición de Jefe de Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, **DIANA PATRICIA RÍOS GARCÍA**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía 39.570.432 en condición de Directora Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, **ALBA CRISTINA MELO GÓMEZ**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía 52.718.926 en condición de Jefe Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, **MANUEL FELIPE RODRÍGUEZ DUARTE,** mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía 1.030.574.091 en calidad de delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respondemos la solicitud formulada a través de los ordinales cuarto y quinto resolutivos de autos del 24 de agosto y 2 de septiembre de 2026, proferidos en el trámite de los expedientes RE-409 y RE-410, comunicados mediante oficio número 343 del pasado 11 de septiembre, en los siguientes términos:

[1] "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional".
[2] "Por medio del cual se modifica el ámbito territorial del Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026".

I. NORMAS OBJETO DE CONTROL

Mediante el Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026, publicado en el Diario Oficial 53.595 del pasado 19 de agosto[3], el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Norte de Santander, Bolívar, Nariño y Sucre, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la crisis y evitar la extensión de los efectos de la desastre descritos en sus considerandos. Luego, a través del Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026, publicado en el Diario oficial 53.611 del 31 de agosto de 2026, se modificó el ámbito territorial de la declaratoria del estado de excepción en el sentido de incluir a los departamentos de Caquetá y Santander, y de excluir al departamento de Putumayo.

Este Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 se fundamentó en el carácter preliminar de la información utilizada para expedir la declaratoria de emergencia inicial y en la posterior consolidación de los reportes técnicos de la UNGRD.

El Reporte Situacional n.º 47, con corte al 24 de agosto de 2026, estableció que las afectaciones inicialmente atribuidas al departamento de Putumayo no se derivaron del sismo y acreditó daños en los departamentos de Caquetá y Santander. Posteriormente, el Reporte Situacional n.º 54, con corte al 28 de agosto de 2026, consolidó afectaciones directas en 496 municipios de 16 departamentos, además de registrar un aumento de los daños humanos y materiales.

Con fundamento en esa información, el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026 incluyó a los departamentos de Caquetá y Santander y excluyó al departamento de Putumayo. La modificación mantuvo el criterio causal establecido desde la declaratoria inicial, según el cual únicamente debían estar comprendidos los territorios con afectaciones concretas derivadas del sismo del 10 de agosto de 2026.

[3] Pág. 1 y s.s.

II. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES PARA DECLARAR EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA EN PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional[4], a partir del artículo 215 superior, de la Ley 137 de 1994[5] y de los tratados internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción[6], se deprenden los requisitos formales y materiales que conforman el parámetro de validez constitucional del decreto declaratorio de un estado de emergencia económicos, social y ecológica por grave calamidad pública[7].

1. Cumplimiento de requisitos formales

De acuerdo con lo previsto en el artículo 215 superior y las demás normas concordantes, el decreto que declare el estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública debe observar los siguientes requisitos formales: (i) llevar la firma del presidente de la República y la de todos los ministros del despacho; (ii) encontrarse debidamente motivado con el señalamiento de las razones que condujeron a su expedición; (iii) establecer el término de duración del estado de emergencia; (iv) determinar su ámbito territorial de aplicación; (v) haber comunicado la adopción del estado de emergencia a los organismos internacionales competentes —tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos—[8]; (vi) en caso de no estar

[4] Cfr. Sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, Sentencia C-366 de 1994, C-122 de 1997, Sentencia C-122 de 1999, C-136 de 1999, C-216 de 1999, C-135 de 2009, C-243 de 2009, C-254 de 2009, C-252 de 2010, C-843 de 2010, C-156 de 2011, C-216 de 2011, C-243 de 2009, C-670 de 2015, C-701 de 2015, C-722 de 2015, C-386 de 2017, C-466 de 2017, C-383 de 2023, entre otras.
[5] "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia". En adelante, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción o LEEE.
[6] Cfr. Artículo 93 de la Constitución Política.
[7] Cfr. Artículo 241.7 superior.
[8] De acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción el Gobierno debe informar a los Secretarios Generales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la declaratoria y los motivos que condujeron a ella, en concordancia con las obligaciones derivadas del artículo 27.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 4.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. // En todo caso, conviene precisar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que, si bien la comunicación prevista en el artículo 16 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción no constituye un prerrequisito formal que comprometa, por sí solo, la constitucionalidad del decreto declaratorio, sí integra un deber del Gobierno, cuyo cumplimiento ha sido reconocido incluso cuando la notificación se realiza por fuera del término indicado en dicha disposición (cfr.

reunido el Congreso, haberlo convocado para los 10 días siguientes al vencimiento del término del Estado de Emergencia; y (vii) remitir el decreto declaratorio a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción.

Los Decretos Legislativos 1261 del 19 de agosto de 2026, "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional", y 1348 del 31 de agosto de 2026, "Por medio del cual se modifica el ámbito territorial del Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026", cumplen los requisitos constitucionales de naturaleza formal exigidos para esta clase de normas, como pasa a explicarse:

(i) Según se acreditó en fase de pruebas[9], los decretos objeto de control se expidieron por el Gobierno nacional y llevan la firma del señor presidente de la República y de todos los ministros y las ministras del despacho, quienes se encontraban posesionados y en ejercicio de sus funciones en la fecha de su expedición.

En concreto, mediante el Decreto 1136 del 7 de agosto de 2026 se nombró a los ministros y ministras de las carteras ministeriales que suscribieron el decreto legislativo mediante el cual se declaró el estado de excepción. Esto, con excepción del ministro de Comercio, Industria y Turismo firmante, quien para la fecha del Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 estaba encargado del empleo de ministro de Comercio, Industria y Turismo mediante el Decreto 1250 del 18 de agosto 2026.

(ii) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, «[e]l artículo 215 constitucional señala que la declaración del estado de emergencia "deberá ser motivada". Tal motivación debe ser: (i) explícita; (ii) describir los hechos que dan lugar a la declaratoria; (iii) exponer las razones por las cuales tales hechos perturban o amenazan perturbar en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico, o constituyen grave calamidad pública, así como (iv) la insuficiencia de las herramientas normativas ordinarias para responder a la crisis. Asimismo, la Corte ha

Sentencias C-156 de 2011, C-216 de 2011, C-145 de 2020, C-307 de 2020, y C-383 de 2023, entre otras.
[9] Ver: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=158339.

precisado que la ausencia de motivación no puede ser suplida en el trámite del control de constitucionalidad»[10].

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso concreto se advierte que el Decreto 1261 de 2026 está debidamente motivado. En las consideraciones se encuentra la explicación amplia, extensa y detallada de las razones y causas que justificaron su expedición. Puntualmente, en la primera sección (presupuesto fáctico) se abordaron los juicios de realidad, identidad y sobrevivencia de los hechos invocados.

Luego, en la segunda sección (presupuesto valorativo) se explicó cómo y por qué la causa sobreviniente que motivó la emergencia perturba o amenaza perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico en parte del territorio nacional. Finalmente, se explicó la existencia de mecanismos ordinarios para la atención de desastres, el uso efectivo de mecanismos para la atención de esta emergencia, así como la insuficiencia de las herramientas ordinarias específicas para atender las necesidades anunciadas.

En consecuencia, a través de los presupuestos fáctico y valorativo, así como del capítulo a través del cual se expuso la insuficiencia de los medios ordinarios y se anunciaron las medidas que se adoptarían durante el estado de excepción, el decreto legislativo incluyó una justificación expresa en la que se describen los hechos que, a juicio del Gobierno nacional, configuran el estado de emergencia.

En concreto, el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 valoró la intensidad, extensión territorial y capacidad lesiva de la calamidad. La destrucción o inhabilitación de viviendas, establecimientos comerciales, edificaciones públicas, vías, redes de servicios públicos, centros de salud e instituciones educativas afectó de manera simultánea la vida, la integridad personal, la salud, la vivienda digna, el mínimo vital, la educación, la movilidad, la seguridad alimentaria y el acceso al agua potable. Asimismo, la persistencia de habitantes en alojamientos precarios, las interrupciones de los servicios esenciales y las restricciones

[10] Sentencia C-383 de 2023.

sobre la infraestructura vial y aeroportuaria acreditaron la gravedad e inminencia de la perturbación.

Finalmente, el Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026 explicó que, aunque el Gobierno nacional activó los instrumentos ordinarios previstos en la Ley 1523 de 2012 y declaró la situación de desastre nacional mediante el Decreto 1171 del 11 de agosto de 2026, estos mecanismos resultaban insuficientes por razones jurídicas, temporales y cuantitativas.

En particular, no permitían modificar disposiciones de rango legal, remover restricciones presupuestales y contractuales, actuar con la inmediatez exigida ni movilizar recursos suficientes para atender la magnitud del desastre. La motivación señaló que la subcuenta principal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres destinada al manejo de desastres contaba con $47.265.782.863, monto insuficiente frente a las necesidades proyectadas. Por ello, resultaba necesario acudir a las facultades extraordinarias previstas en el artículo 215 de la Constitución.

Por su parte, el Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 justificó la modificación territorial en el carácter preliminar y progresivo de la información disponible al momento de expedirse la declaratoria inicial. El Reporte Situacional n.º 47 de la UNGRD, con corte a las 6:30 p. m. del 24 de agosto de 2026, estableció que las afectaciones inicialmente atribuidas al departamento de Putumayo no se derivaron del sismo y acreditó daños directos en los departamentos de Caquetá y Santander. Posteriormente, el Reporte Situacional n.º 54, con corte a las 6:30 a. m. del 28 de agosto de 2026, consolidó afectaciones en 496 municipios de 16 departamentos, además de registrar un incremento de los daños humanos y materiales.

Con fundamento en esa información técnica sobrevenida, el Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 incluyó a los departamentos de Caquetá y Santander y excluyó al departamento de Putumayo del ámbito territorial del estado de emergencia. La decisión mantuvo el criterio causal fijado en la declaratoria inicial, conforme al cual únicamente debían quedar comprendidos los territorios en los que se demostrara una afectación concreta y directa derivada del sismo del 10 de agosto de 2026.

Asimismo, evitó que los habitantes de los departamentos de Caquetá y Santander recibieran un trato desigual frente a quienes se encontraban en territorios afectados por el mismo fenómeno natural.

La modificación también se sustentó en la Sentencia C-220 de 1999, en la que la Corte Constitucional admitió la posibilidad de corregir la delimitación territorial de un estado de emergencia cuando, por un error involuntario o por el conocimiento posterior del verdadero alcance de la crisis, la delimitación inicial no correspondiera a la realidad. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1348 de 2026 no alteró la causa, la duración ni la finalidad de la declaratoria, sino que adecuó su ámbito espacial a la evidencia técnica consolidada por la UNGRD

(iii) En el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 se determinó el ámbito temporal de aplicación. Concretamente, en su artículo 1 se dispuso con precisión que el estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarado tendrá una duración de treinta (30) días calendario contados a partir de su entrada en vigencia, que se surtió mediante publicación en el Diario Oficial 53.595 del 19 de agosto de 2026. En consecuencia, se respetaron los límites temporales definidos en el artículo 215 superior para los estados de emergencia, que corresponden a un máximo de treinta (30) días en cada caso y que, además, sumados no superan noventa (90) días en el año calendario[11].

Por su parte, el Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 no modificó ni amplió la duración del estado de emergencia. Su artículo 3 se limitó a disponer que la modificación del ámbito territorial regiría a partir de su publicación en el Diario Oficial n.º 53.611. En consecuencia, este decreto mantuvo inalterado el término de treinta días calendario fijado en la declaratoria inicial.

(iv) En el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, modificado por el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026, se establece con precisión el ámbito geográfico de aplicación del estado de excepción. La emergencia

[11] Se recuerda que el año 2026 ha estado atravesado por: (i) el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacionala que se declaró por 30 días calendarios mediante el Decreto 1390 del 22 de diciembre de 2025. Sin embargo, en Sentencia C-075 de 2026 se decidió su inexquibilidad; y (ii) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional declarado por 30 días mediante el Decreto 150 del 11 de febrero de 2026.

se extiende a los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Cundinamarce, Huila, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca[12].

En concreto, según se precisó en el parágrafo del artículo 1 del Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, aquel ámbito territorial comprende los municipios a que se refiere el Reporte Situacional n.° 36 de la sala de crisis de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD– (con corte preliminar a las 12:30 del 19 de agosto de 2026) que registraron afectaciones por el sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026, así como los demás municipios respecto de los cuales pueda demostrarse, de manera precisa, una afectación concreta derivada del fenómeno que originó la declaratoria del estado de excepción.

A su vez, se estima que la delimitación territorial del Decreto Legislativo 1348 de 2026 debe analizarse, además, a partir de la Sentencia C-220 de 1999, pues constituye el precedente directamente aplicable al Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026. En esa providencia, la Corte Constitucional admitió que el Gobierno puede corregir o complementar el ámbito territorial de una declaratoria de emergencia cuando solo con posterioridad obtiene conocimiento preciso de la verdadera extensión de la calamidad, siempre que los territorios incorporados hayan sido afectados por el mismo hecho que originó el estado de excepción.[13]

[12] En este punto se recuerda que mediante el Decreto legislativo 1261 de 2026 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública en las zonas afectadas por el terremoto ocurrido el 10 de agosto de 2026. Por ende, en su artículo 1 se señalaron los departamentos en los cuales se declaró el estado de excepción con fundamento el Reporte Situacional No. 36 de la sala de crisis de la UNGRD (con corte preliminar a las 12:30 del 19 de agosto de 2026). // Sin embargo, en el juicio de realidad expuesto en aquel decreto se aclaró que las cifras del mencionado reporte situacional eran preliminares, motivo por el cual era probable que cambiaran a medida que avanzaran las inspecciones técnicas en atención a que las características geográficas del territorio nacional y la magnitud del sismo plantean retos objetivos para la verificación de las afectaciones. Por ende, como quiera que la extensión de la afectación directa derivada del sismo del 10 de agosto de 2026 y de su secuencia de réplicas se constata de forma progresiva, se precisó que el reporte de afectaciones avanzaría de manera paulatina y podría cambiar a medida que las inspecciones técnicas fuesen verificadas. // Efectivamente aquello ocurrió y, según el Reporte Situacional No. 47 de la Sala de Crisis de la UNGRD (con corte 18:30 del 24 de agosto de 2026), el departamento de Putumayo reportó que sus afectaciones no se derivan del sismo a que hace referencia la declaratoria de emergencia, razón por la cual fue removido de los reportes. Asimismo, en dicho reporte se precisó que se adicionarían los departamentos de Caquetá y Santander. // En consecuencia, mediante el Decreto legislativo 1348 de 2026 se hizo necesario modificar el inciso primero del artículo 1 del Decreto legislativo 1261 de 2026 en el sentido de excluir a Putumayo del ámbito territorial de aplicación como quiera que en este departamento no se presentaron afectaciones derivadas del terremoto ocurrido el 10 agosto de 2026, y adicionar a Santander y Caquetá, que presentaron afectaciones derivadas de ese evento, según la información suministrada por la UNGRD.

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, fundamento 3 y parte resolutiva.

Esta regla permite concluir que el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026 no declaró una nueva emergencia ni introdujo un hecho generador diferente. Su finalidad fue ajustar la delimitación inicialmente establecida, a partir de los reportes situacionales 47 y 54 de la UNGRD, mediante la inclusión de Caquetá y Santander —cuyas afectaciones sí provenían del terremoto— y la exclusión de Putumayo, una vez se determinó que los daños allí reportados tenían un origen distinto. Este doble ajuste demuestra que la modificación no operó como una ampliación indiscriminada de las facultades excepcionales, sino como una depuración técnica y probatoria del ámbito de la calamidad, que garantiza la aplicación proporcional y ajustada a la realidad de las atribuciones de excepción.

Finalmente, debe precisarse que la enumeración departamental constituye el límite territorial externo de la declaratoria, mientras que su ámbito efectivo está restringido a los municipios respecto de los cuales se encuentre acreditada, de manera concreta y verificable, una afectación derivada del terremoto. Esta precisión armoniza los decretos 1261 y 1348 con la regla aplicada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-191 de 2026 y evita que la intervención pueda interpretarse como una defensa de la aplicación automática de las facultades extraordinarias sobre la totalidad del territorio de los dieciséis departamentos".[14].

En este sentido, el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026, justificó la modificación territorial en el carácter preliminar y progresivo de la información disponible al momento de expedirse la declaratoria inicial. El Reporte Situacional n.º 47 de la UNGRD, con corte a las 6:30 p. m. del 24 de agosto de 2026, estableció que las afectaciones inicialmente atribuidas al departamento de Putumayo no se derivaron del sismo y acreditó daños directos en Caquetá y Santander. Posteriormente, el Reporte Situacional n.º 54, con corte a las 6:30 a. m. del 28 de agosto de 2026, consolidó afectaciones en 496 municipios de 16 departamentos, además de registrar un incremento de los daños humanos y materiales.

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 2026, M.P. Miguel Polo Rosero, Comunicado 22 del 24 de junio de 2026.

Con fundamento en esa información técnica sobrevenida, el Decreto Legislativo 1348 incluyó a los departamentos de Caquetá y Santander y excluyó al departamento de Putumayo del ámbito territorial del estado de emergencia. La decisión mantuvo el criterio causal fijado en la declaratoria inicial, conforme al cual únicamente debían quedar comprendidos los territorios en los que se demostrara una afectación concreta y directa derivada del sismo del 10 de agosto de 2026. Asimismo, evitó que los habitantes de los departamentos de Caquetá y Santander recibieran un trato desigual frente a quienes se encontraban en territorios afectados por el mismo fenómeno natural.

La modificación también se sustentó en la Sentencia así C-220 de 1999, en la que la Corte Constitucional admitió la posibilidad de corregir la delimitación territorial de un estado de emergencia cuando, por un error involuntario o por el conocimiento posterior del verdadero alcance de la crisis, la delimitación inicial no correspondiera a la realidad. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 no alteró la causa, la duración ni la finalidad de la declaratoria, sino que adecuó su ámbito espacial a la evidencia técnica consolidada por la UNGRD

(v) Como se acreditó en fase de pruebas[15], en atención a lo dispuesto en el artículo 16 de la LEEE el director de Asuntos Jurídicos Internacionales (E) del Ministerio de Relaciones Exteriores remitió a la Misión Permanente de Colombia ante la OEA y a la Misión Permanente de Colombia ante la ONU los memorandos I-GCADI-26-011887 y I-GCADI-26-011888 del 20 de agosto de 2026, a través del cual solicitó la remisión de la Nota Verbal a las respectivas secretarías para la notificación del Decreto 1261 de 2026.

Por su parte, el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA remitió la Nota Verbal OEA/2.2/199/26, mediante el cual informó que recibió la notificación y la copia del Decreto 1261 de 2026. Así mismo, la Misión ante la ONU envió la Nota Verbal S-DUSONU-26-000340 de fecha 20 de agosto de 2026 de la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales

[15] Ver: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=158339.

de la ONU, mediante la cual se le notificó la declaratoria del estado de emergencia.

En consecuencia, el Gobierno nacional dio cumplimiento a esta carga formal mediante la remisión de la notificación del Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026 a los organismos internacionales correspondientes, a través de los canales diplomáticos ordinarios.

(vi) De acuerdo con los artículos 215 superior y 46 de la LEEE, en el decreto que declare el estado de emergencia el Gobierno debe convocar al Congreso en caso de que dicho órgano no estuviese reunido para los diez días siguientes al vencimiento de dicho estado.

Dado que el Estado de Emergencia Económica y Social se declaró por treinta días (30) calendario a partir del pasado 19 de agosto y que, en consecuencia, el Congreso de la República se hallará reunido para los diez (10) días siguientes al vencimiento de aquel término[16], no hubo necesidad de convocar al legislativo para el décimo día siguiente al vencimiento del cese del estado de emergencia, pues ello ocurrirá en el primer periodo de sesiones ordinarias de esta legislatura y, en consecuencia, el Congreso podrá realizar el control político sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias del Gobierno nacional.

2. Cumplimiento de requisitos materiales o sustanciales

De acuerdo con lo previsto en el artículo 215 de la Carta Política y demás normas que regulan la materia y la forma como estas han sido interpretadas por la jurisprudencia constitucional, la declaratoria de un estado de emergencia debe cumplir los siguientes presupuestos materiales o sustantivos:

(i) Presupuesto fáctico. La declaratoria debe basarse en hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Sin

[16] Esto, toda vez que, según el artículo 138 superior, "[e]l Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio". Además, "[e]n el periodo de sesiones en el que se lleven a cabo las elecciones al Congreso de la República, este periodo iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio".

embargo, en las sentencias C-386 de 2017, C-135 de 2009, C-383 de 2023 y C-075 de 2026 se ha precisado que es posible declarar un Estado de Emergencia cuando se trate de un fenómeno que existe previamente, pero cuya agravación repentina e imprevisible justifica la declaratoria del Estado de Emergencia[17].

A su vez, el presupuesto fáctico se desagrega en tres componentes básicos: a) juicio de realidad de los hechos invocados, que consiste "en la determinación de que los hechos que dan lugar a la declaratoria de emergencia efectivamente existieron, es decir, que se generaron objetivamente en el mundo de los fenómenos reales"[18]; b) juicio de identidad de los hechos invocados, que se basa "en la constatación de que los hechos invocados como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente corresponden a aquéllos que la Constitución previó como detonantes específicos de esta modalidad de estado de excepción"[19] ; y c) juicio de sobreviniencia de los hechos invocados, el cual "exige que los hechos invocados tengan un carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario" [20], salvo que exista confluencia de varios eventos que agravan de manera sobreviniente y extraordinaria una situación y, por lo tanto, se de por cumplido el presupuesto de sobreviniencia.

(ii) Presupuesto valorativo. El artículo 215 superior dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública. En consecuencia, dicha gravedad debe corresponder a una percepción objetiva de la intensidad de la afectación y debe ser inminente, es decir, que no se trata de un peligro eventual o remoto, sino de un riesgo efectivo.

[17] Así, en la Sentencia C-135 de 2009 se explicó que "la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal". Lo propio ocurrió en Sentencia C-383 de 2023, mediante la cual se advirtió que el agravamiento de una crisis por la confluencia de varios eventos acredita la agravación sobreviniente y extraordinaria de la situación y, por lo tanto, da por cumplido el presupuesto de sobreviniencia.
[18] Sentencia C-670 de 2015. Cfr. Sentencias C-216 de 2011 y C-386 de 2017.
[19] Sentencia C-670 de 2015. Cfr. Sentencia C-216 de 2011 y C-386 de 2017.
[20] Ibidem.

Así, este análisis comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública. De este modo, el presente juicio supone: *a)* unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado; y *b)* un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública. Adicionalmente, *c)* los derechos constitucionales son el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial.

(iii) Presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias. Deben señalarse las razones por las cuales los hechos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia no pueden ser conjurados mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales y, por tanto, resulta necesario apelar a medidas extraordinarias en cabeza del ejecutivo.

(iv) Otras prohibiciones. Adicionalmente, el decreto declaratorio está sometido a las siguientes limitaciones materiales: a) no puede suspender derechos humanos o libertades fundamentales, ni establecer límites a aquellos que no son susceptibles de limitación ni siquiera en los estados de emergencia. En este sentido, debe cumplir con las reglas que la Constitución y el propio derecho internacional consagran para las hipótesis de limitación legítima de derechos; b) no puede interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y c) no puede suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

El Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, "[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional", modificado en su ámbito territorial por el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026, cumple con los presupuestos constitucionales de naturaleza material o sustantiva que son requeridos para este tipo de normas, tal como se sustenta a continuación:

2.1. Presupuesto fáctico

En el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 se advirtió que, "… según el boletín del 19 de agosto de 2026 – 6:00 del Servicio Geológico Colombiano – SGC-, a las 7:34 (hora local) del 10 de agosto de 2026 se presentó un sismo de magnitud 7,4 Mw y profundidad de 103,4 km, con epicentro en el municipio de San José del Palmar (Chocó), coordenadas 5.04°, -76.34°, seguido de réplicas de 2,8 Mw en Sipí (08:12 am) y 4,8 Mw en San José del Palmar (08:18 am). Hasta las 6:00 del 19 de agosto de 2026 se registraron 393 réplicas, algunas superiores a 4,0, con afectación principal en San José del Palmar, Itsmina y El Litoral del San Juan. La secuencia generó intensidades entre V y VII en la escala EMS-98 en sectores del Chocó, el occidente de la cordillera Occidental, el eje Cafetero y el Valle del Cauca. El sismo se sintió en 30 departamentos según el informe técnico del SGC del 19 de agosto de 2026, y que el formulario Sismo Sentido recibió 23.078 reportes ciudadanos".

Igualmente, se precisaron las afectaciones descritas en el Reporte Situacional (preliminar) n°. 36 de la sala de crisis de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y, en todo caso, se aclaró que las cifras informadas podían variar a medida que avanzaran las inspecciones técnicas[21].

Aunque el Gobierno activó los mecanismos ordinarios de gestión del riesgo, estos resultaron insuficientes por razones jurídicas, temporales y cuantitativas. En particular, no permitían remover restricciones legales, actuar con la inmediatez requerida ni disponer de recursos suficientes para atender la magnitud y dispersión territorial de la calamidad.

De este modo, se adujo la existencia de una causa sobreviniente[22] que no corresponde a hechos que darían lugar a la declaración del estado de

[21] Sobre el particular, en el decreto se explicó "[q]ue las características geográficas del territorio nacional y la magnitud del sismo plantean retos objetivos para la verificación de las afectaciones: relieve montañoso, dispersión rural, corredores viales cerrados por deslizamientos y pérdida de conectividad en varias zonas. Por ello la UNGRD advirtió que las cifras del Reporte Situacional No. 36, con corte a las 12:30 del 19 de agosto de 2026 son preliminares y que el reporte de afectaciones avanza de manera paulatina y puede crecer a medida que las inspecciones técnicas lleguen a los territorios".

[22] Al respecto, en el decreto se explicó que "el terremoto del 10 de agosto de 2026 es un fenómeno natural, inhabitual y de irrupción repentina que produjo pérdidas humanas y materiales en la población afectada, lo cual constituye un hecho imprevisto, una circunstancia extraordinaria y sobreviniente para la población afectada que interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales, afectó las vías de comunicación y perjudicó gravemente el desarrollo de la actividad

guerra exterior o de conmoción interior[23], y cuya extensión se constataría de forma paulatina acreditada por la UNGRD e identificada por municipios en los reportes situacionales sucesivos.

2.1.1. Juicio de realidad de los hechos invocados

De conformidad con el juicio de realidad expuesto en el numeral 1.1 de los considerandos del Decreto 1261 de 2026*,* los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente existieron y fueron notorios, es decir, se generaron en el mundo de los fenómenos reales y su ocurrencia se verificó. Así lo certificó el boletín del 19 de agosto de 2026 del Servicio Geológico Colombiano (SGC). En efecto, a las 7:34 (hora local) del 10 de agosto de 2026 se presentó el referido sismo, seguido de réplicas de 2,8 Mw en Sipí (08:12 am) y 4,8 Mw en San José del Palmar (08:18 am). Incluso, hasta las 6:00 del 19 de agosto de 2026 se registraron 393 réplicas, algunas superiores a 4,0, con afectación principal en San José del Palmar, Itsmina y El Litoral del San Juan.

Además, de acuerdo con el Reporte Situacional n°. 36 de la sala de crisis de la UNGRD con corte a las 12:30 del 19 de agosto de 2026, los datos preliminares eran: 15 departamentos (Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Norte de Santander, Bolívar, Nariño y Sucre) y 471 municipios con afectación directa; 314 personas fallecidas, 4.437 heridas y 262 desaparecidas; 30.664 viviendas destruidas y 136.946 averiadas; 302 edificios colapsados; 5.809 edificios averiados; 3.470 centros educativos, 4.971 centros comunitarios y 352 centros de salud afectados; 13 puentes peatonales, 58 puentes vehiculares, 449 vías, 105 acueductos y 5 aeropuertos afectados, 18 bancos; 147.464 familias y 262.154 personas damnificadas.

económica y social en dicha zona del territorio nacional". // En consecuencia, este escenario fáctico se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad, pues la afectación directa producto del sismo —el más fuerte en 47 años y el segundo más fuerte en el último siglo— y las réplicas se constituye como un episodio imprevisto y anormal. En otras palabras, se está en presencia de una situación sobreviniente y extraordinaria, pues el movimiento sísmico del pasado 10 de agosto y sus efectos obedecen a un hecho imprevisible, repentino e inesperado, totalmente opuesto a situaciones crónicas, estructurales o fenómenos cíclicos o recurrentes.

[23] El origen de la situación excepcional que motivó la declaratoria del estado de emergencia no surgió de una interacción política internacional, ni de las tensiones sociales internas que pudieran ocasionar un estado de guerra exterior o de conmoción interior.

Sin embargo, se reiteró que aquellas cifras eran preliminares, pues podían variar de forma significativa a medida que las inspecciones técnicas avanzaran paulatinamente y llegaran a los territorios, de modo que la extensión de la causa sobreviniente (la afectación directa derivada del sismo del 10 de agosto de 2026 y de su secuencia de réplicas), se constataría de forma progresiva, acreditada por la UNGRD e identificada por municipios en el anexo del Reporte Situacional n°. 36 (preliminar) de la Sala de Crisis de dicha entidad, sin perjuicio de las actualizaciones que se hicieran en los reportes sucesivos.

2.1.2. Juicio de identidad de los hechos invocados

Los hechos invocados en el presupuesto fáctico corresponden a aquellos que dan lugar a una declaratoria de estado de emergencia social, económica y ecológica por grave calamidad pública, y no a otro tipo de estado de excepción. En efecto, no hubiesen podido provocar la declaratoria de un estado de guerra exterior en los términos del artículo 212 de la Constitución Política, porque no dan cuenta de una agresión en el territorio nacional que obligue a la defensa de la soberanía mediante el uso de la Fuerza Pública.

Además, los elementos de juicio fácticos que sustentaron el presupuesto fáctico tampoco hubieren podido imponer la declaratoria del estado de conmoción interior de que trata el artículo 213 de la Constitución Política, ya que el hecho generador de esta emergencia no responde a una perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la convivencia ciudadana, la seguridad del Estado o la estabilidad institucional.

Al respecto, se recuerda que la Corte Constitucional "(...) ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"[24].

[24] Sentencia C-145 de 2020.

De este modo, la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe inscribir «dentro de su definición, es decir *"aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (…) el orden económico, social o ecológico"*[25] »[26].

Lo anterior, sin perjuicio de que, según el precedente constitucional, se conceda un margen de apreciación al Gobierno nacional para calificar los hechos como presupuestos de uno de los tipos de estado de excepción, sobre todo en lo relativo a los Estados de Emergencia y Conmoción Interior, "por la relación estrecha que suele tener orden público con el orden económico y social"[27].

2.1.3. Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados

Los hechos invocados en el presupuesto fáctico se contraponen a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, o a fenómenos cíclicos y recurrentes, o de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad. Por el contrario, se trata de un causa imprevista y anormal. Efectivamente, el terremoto del 10 de agosto de 2026 fue un fenómeno natural, inhabitual y de irrupción repentina que produjo pérdidas humanas y materiales en la población afectada, lo cual constituye un hecho imprevisible, una circunstancia extraordinaria, inesperada y sobreviniente para la población afectada que interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales, afectó las vías de comunicación y perjudicó

[25] Sentencia C-216 de 1999 en la cual estudio el Decreto 195 de 1999 que declaró la emergencia por grave calamidad pública atendiendo el terremoto acaecido en el eje cafetero. Cfr. sentencia C-366 de 1994.
[26] Sentencia C-145 de 2020.
[27] En Sentencia C-670 de 2015 se explicó lo siguiente: // «La jurisprudencia también ha determinado que el juicio de identidad puede prestarse a ciertas complejidades cuando se trata de diferenciar entre aquellos hechos que darían lugar a un estado de conmoción interior, y los que darían lugar a un estado de emergencia económica, social y ecológica, "por la relación estrecha que suele tener orden público con el orden económico y social. Así, la Corte ha optado por reconocer que en casos en los que sea complicado establecer la naturaleza de los hechos que provocan la declaración del estado de excepción y realizar el test de exclusión con arreglo a criterios de diferenciación y subsidiaridad […], sea reconocido al Presidente de la República, como responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público político, social y económico, un margen suficiente de apreciación para hacer la evaluación de la figura que se ajusta mejor a la situación concreta"».

gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional.

El carácter sobreviniente no se desvirtúa por el hecho de que Colombia sea un país expuesto a amenaza sísmica o porque existan antecedentes históricos de terremotos. La previsibilidad general de una amenaza natural no equivale a la posibilidad de anticipar de manera cierta la fecha, localización, magnitud, extensión territorial y consecuencias concretas de un evento específico. Lo extraordinario y sobreviniente radica en la materialización súbita del riesgo y en la magnitud excepcional de sus efectos.

La extensión del daño a centenares de municipios, el número de víctimas y damnificados y la afectación concurrente de viviendas, centros educativos, instituciones de salud, vías, puentes, acueductos y aeropuertos evidencian una alteración abrupta de las condiciones de normalidad. A ello se sumaron necesidades inmediatas de búsqueda y rescate, atención hospitalaria, alojamiento temporal, provisión de alimentos y agua potable, restablecimiento de servicios y recuperación de infraestructura esencial.

Los Decretos Legislativos 1261 y 1348 de 2026 satisfacen el presupuesto fáctico exigido para la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. La ocurrencia del sismo del 10 de agosto de 2026 y sus consecuencias fueron acreditadas mediante información oficial, contemporánea, objetiva y verificable. Asimismo, los hechos corresponden a una grave calamidad pública distinta de los supuestos de guerra exterior y conmoción interior, y revisten un carácter repentino, extraordinario y sobreviniente.

A la información consignada en los considerandos de ambos decretos se suma el material técnico remitido por las entidades competentes a la Corte Constitucional dentro de los términos probatorios concedidos. Dicho material constituye un soporte probatorio adicional y actualizado que complementa la motivación de la declaratoria, precisa la extensión territorial y sectorial de las afectaciones y confirma el carácter preliminar, dinámico y progresivo de la información que condujo a la posterior expedición del Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026.

En síntesis, el material técnico remitido a la Corte Constitucional detalla la forma en que un mismo fenómeno natural produjo afectaciones concurrentes y directamente relacionadas con el sismo. Además, permite contrastar los datos preliminares disponibles al momento de expedirse el Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026 con las verificaciones técnicas posteriores, precisar la ubicación y magnitud de los daños y explicar la evolución de las cifras y del ámbito territorial de la emergencia.

Los informes enviados durante el periodo probatorio cumplen, por tanto, una función corroborativa, explicativa y actualizadora. No sustituyen la motivación contemporánea de la declaratoria ni suplen la ausencia de hechos al momento de su expedición. Por el contrario, confirman y desarrollan los hechos identificados desde el inicio, muestran su evolución y brindan a la Corte elementos especializados para valorar su alcance territorial y sectorial.

En particular, esta información permite corroborar el juicio de realidad, al demostrar la existencia objetiva del sismo y de sus consecuencias; fortalece el juicio de identidad, al confirmar que las afectaciones tuvieron origen en una calamidad natural y no en hechos propios de la guerra exterior o la conmoción interior; y acredita el juicio de sobreviniencia, al evidenciar el carácter súbito, extraordinario e imprevisible del fenómeno y la progresiva constatación de sus efectos.

En consecuencia, la información incorporada en los considerandos de los Decretos Legislativos 1261 y 1348 de 2026, valorada conjuntamente con los elementos técnicos y sectoriales allegados oportunamente al expediente, ofrece una base probatoria objetiva, coherente y suficiente para tener por satisfechos los juicios de realidad, identidad y sobreviniencia y, con ello, el presupuesto fáctico de la declaración del estado de emergencia.

2.2. Presupuesto valorativo

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar "*en forma grave e inminente*" el orden económico, social y

ecológico, o que constituya *"grave"* calamidad pública. En consecuencia, dicha gravedad debe corresponder a una percepción objetiva de la intensidad de la afectación y debe ser inminente, es decir, que no se trata de un peligro eventual o remoto, sino de un riesgo efectivo. Por tal razón, este presupuesto comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública.

Con todo, la jurisprudencia constitucional no ha desconocido que "al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el presidente de la República el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden[28]. Así las cosas, la tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -*límite y freno al abuso de la discrecionalidad*-[29] al calificar los hechos detonantes de la emergencia[30]. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarlo en la valoración correspondiente"[31].

2.2.1. Juicio de gravedad

Como se anticipó, no cualquier perturbación, amenaza o calamidad pública puede dar lugar a la declaratoria de la emergencia, pues esta debe revestir de gravedad, cuya calificación, en el caso materia de análisis, correspondió a una percepción objetiva de su intensidad que se determinó a través del poder expansivo, la capacidad desestabilizadora, el potencial lesivo y el impacto o mayor cobertura de la calamidad sobre el orden económico, social y ecológico.

Así, en esta oportunidad la valoración de la gravedad no correspondió al ejercicio discrecional de una atribución presidencial. Por el contrario, supuso valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado;

[28] Sentencias C-670 de 2015, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009.
[29] Sentencia C-004 de 1992.
[30] Sentencia C-670 de 2015.
[31] Sentencia C-075 de 2026.

un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública; así como la fijación de derechos constitucionales y su grado de afectación como parámetro para medir la gravedad. Veamos:

(i) El sismo que motivó la declaratoria de emergencia es el más fuerte en 47 años y el segundo más fuerte en el último siglo. Así, en comparación con el terremoto del Eje Cafetero, que en su momento suscitó la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública mediante el Decreto Legislativo 195 del 29 de enero de 1999, este sismo presentó mayor energía liberada (7,4 Mw frente a 6,2 Mw) y provocó un impacto territorial masivo, que superó en múltiples variables el terremoto de 1999.

Según se mencionó en el Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026, "(…) de acuerdo con el Reporte Situacional No. 54 de la Sala de Crisis de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD- (con corte 06:30 del 28 de agosto de 2026), los datos de afectaciones son: 16 departamentos (Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca) y 496 municipios con afectación directa; 331 personas fallecidas, 4.449 heridas y 152 desaparecidas; 33.395 viviendas destruidas y 187.852 averiadas; 655 edificios colapsados; 6.383 edificios averiados; 3.925 centros educativos, 4.366 centros comunitarios y 388 centros de salud afectados; 9 puentes peatonales, 77 puentes vehiculares, 472 vías, 125 acueductos y 5 aeropuertos afectados, 12 bancos; 196.614 familias y 406.963 personas damnificadas. (…)".

Además, en 1999 la inversión del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero - FOREC en la reconstrucción fue menor a la que se requiere para atender la presente emergencia. La financiación destinada a la reconstrucción del Eje Cafetero durante el período 1999-2001 ascendió a 0,46% del PIB en el primer año, 0,31% del PIB en el segundo y 0,08% del PIB en el tercer año. En suma, el valor como porcentaje del PIB ascendió a 0,84% del PIB, lo que correspondería a $17,1 billones del año 2026. Mientras tanto, para la catástrofe que motivó esta emergencia el Atlas de Riesgo de Colombia de la UNGRD reporta que

la Pérdida Máxima Probable acumulada (Tr=500 años) para el grupo de departamentos afectados supera los $30 billones, equivalentes a 1,5 por ciento del PIB.

(ii) La magnitud de la alteración intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de las zonas afectadas es evidente. Se registró destrucción o inhabilitación de infraestructura indispensable para la vida en sociedad. Por ejemplo, en viviendas, establecimientos de comercio, edificaciones públicas, vías, puentes, redes de servicios públicos domiciliarios, centros de salud e instituciones educativas.

En el sector público, numerosos servicios fueron afectados. No solo la infraestructura educativa y hospitalaria, sino también el sistema penitenciario, las instalaciones de la administración de justicia, notarías, dependencias de organismos de control y sedes de entidades oficiales del sector nacional y del sector descentralizado por regiones y servicios. En el sector privado, empresas industriales y de manufactura, el sector bancario y asegurador, comercios, actividades agroindustriales, turismo y servicios sociales han sido afectados.

En esta medida, el despliegue de la respuesta humanitaria urgente supera la capacidad de las entidades territoriales y de la Nación para disponer, de forma inmediata, de infraestructura y activos logísticos para garantizar la prestación de los servicios públicos y derechos fundamentales como la salud, la vivienda digna y la educación de niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, se registró el impacto de residuos de construcción y demolición generados por el colapso y la afectación estructural de edificaciones, entre estos, residuos peligrosos y de manejo diferenciado, como los infecciosos provenientes de la afectación de instalaciones de salud y de la atención médica extramural. De igual forma, la afectación de sistemas de captación, tratamiento y distribución del recurso hídrico a través de los prestadores del servicio de acueducto y otros esquemas de distribución y la afectación de sistemas de tratamiento y redes de recolección, conducción y disposición de aguas residuales. Asimismo, la afectación de especies de fauna silvestre y centros de atención de tales especies, al igual que potenciales afectaciones de áreas protegidas,

ecosistemas estratégicos, áreas de especial importancia ecológica e infraestructura asociada.

Asimismo, se describió que, por las afectaciones en términos de vidas humanas, destrucción de viviendas y efectos sobre la infraestructura, el terremoto generará inequívocamente un impacto negativo sobre el crecimiento de la economía, la riqueza nacional y el bienestar general a partir de estimaciones preliminares que calculan un impacto significativo sobre el PIB[32]. Esto, sin desconocer que la magnitud de las necesidades derivadas del desastre concurre con la muy delicada situación de las finanzas públicas que el Gobierno nacional recibió y que enfrenta al momento de ocurrir el sismo.

Al respecto, en el decreto se destacó la crisis fiscal sin precedente en la historia, así como una situación de caja precaria en extremo y una expansión del gasto. Aunque estas circunstancias son preexistentes al sismo y no constituyen la causa de la declaratoria de esta emergencia, se invocaron porque determinan la capacidad real de reacción del Estado: el margen de maniobra fiscal, presupuestal y de endeudamiento con el que el Gobierno nacional cuenta para atender, mediante los instrumentos ordinarios, una calamidad pública de la magnitud descrita en el Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026.

(iii) La alteración de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de las zonas afectadas representó una afectación significativa de los derechos a la vida digna, salud, integridad física, mínimo vital, trabajo, propiedad, educación, locomoción y ambiente sano en cabeza de, entre otros sectores, comunidades rurales y habitantes que dependen de actividades

[32] Como se mencionó en el Decreto 1261 de 2021, a pesar de que en el momento de la delcaraotria de emergencia no se tenía un inventario preciso de las pérdidas, estimaciones preliminares calculan un impacto en por lo menos 30 billones de pesos, equivalentes a 1,5 por ciento del PIB. A través de otras metodologías se encuentran resultados similares. Particularmente, la metodología de estimación de pérdidas del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS), la cual incorpora, entre otros factores, la población y el valor económico expuestos en las zonas afectadas, así como las relaciones históricas entre los distintos niveles de intensidad sísmica y las pérdidas observadas, estima una probabilidad de 34% de que las pérdidas económicas totales se ubiquen entre USD 1.000 millones y USD 10.000 millones, siendo este el intervalo con mayor probabilidad asignada. Este rango sería equivalente, aproximadamente, a entre 0,2% y 1,9% del PIB de Colombia. En adición, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó una estimación preliminar (por publicar) de las pérdidas económicas asociadas al sismo, con base en la metodología propuesta por Cavallo, Powell y Becerra (2010). A partir de variables como el PIB per cápita, el PIB total, la población, el área territorial, la región y el número de personas fallecidas, el BID estima que los daños al acervo de capital (infraestructura, vivienda y otros activos) podría alcanzar hasta el 0,45% del PIB (límite superior del rango de la estimación). Esto mide exclusivamente las pérdidas de acervo de capital asociadas con los daños ocasionados en la infraestructura.

informales, agropecuarias, comerciales o de servicios para su subsistencia, así como de sujetos de especial protección constitucional (población infantil, personas mayores y personas en situación de discapacidad).

2.2.2. Juicio de inminencia

La causa sobreviniente que provocó la emergencia significó una calamidad pública que afectó de forma inminente el orden económico, social y ecológico. No se trata perturbación o amenaza eventual o remota, sino de un riesgo efectivo y de un peligro potenciado por su inmediatez temporal que exige el despliegue de una respuesta humanitaria urgente (instalación de albergues temporales, comedores comunitarios, centros de acopio y hospitales de campaña), el manejo de residuos de construcción y demolición generados por el colapso y afectación estructural de edificaciones, así como la reactivación de la economía de las zonas afectadas.

A esto se suma que el compromiso de la salubridad pública, la disponibilidad y calidad del recurso hídrico, al igual que la afectación de ecosistemas[33] en los departamentos afectados amenazan con extender y agravar sus efectos si no son atendidas con celeridad, en particular por el riesgo de proliferación de vectores y de brotes epidemiológicos asociados al manejo de residuos y el riesgo de deterioro ambiental irreversible en las zonas de mayor afectación.

Como se anticipó, la inminencia de las perturbaciones o amenazas sobre el orden económico, social y ecológico de las zonas afectadas se empieza a explicar sobre la base de que, efectivamente, según el Atlas de Riesgo de Colombia de la UNGRD, la Pérdida Máxima Probable acumulada (Tr=500 años) para el grupo de departamentos afectados supera los $30 billones. Acto seguido, se debe destacar la permanencia a la intemperie o en alojamientos precarios de personas con el riesgo que esto supone para

[33] En este punto caber anotar que los deslizamientos traslacionales y el desprendimiento de cobertura vegetal documentados por el INVIAS, así como el reporte de Parques Nacionales Naturales del 11 de agosto de 2026, que confirma daños en sedes de conservación, la necesidad de restricciones en sectores protegidos (además de 12 guardaparques damnificados y uno herido en el PNN Las Hermosas -Tolima), el pasivo ambiental de escombros estimado con modelos de ingeniería (FEMA) entre 1,5 y 2,4 millones de toneladas, los riesgos de inestabilidad de laderas, afectación de cauces, ruptura de redes y contaminación de fuentes hídricas.

su vida, integridad y salud, en especial de niños, niñas, personas mayores y personas en situación de discapacidad.

Al respecto, se advierte que la cantidad de viviendas averiadas, destruidas y edificios colapsados supone la inmediata atención de la demanda masiva y simultánea de arrendamiento temporal de los hogares cuya vivienda quedó destruida o inhabitable, el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda de hogares que ya fueron beneficiarios y cuya solución habitacional resultó afectada, así como el mejoramiento y la reconstrucción del parque habitacional.

Asimismo, se resalta la afectación que el desastre provocó sobre la prestación de servicios públicos esenciales. En concreto, la afectación sobre el suministro de agua potable y los servicios de gas, acueducto[34], alcantarillado y telecomunicaciones y energía eléctrica[35], con impacto sobre los usuarios y activos del Sistema Interconectado Nacional, las Zonas No Interconectadas ubicados en la zona afectada y los sistemas de potabilización, y con daño comprobado en 86 acueductos que expone a los territorios a contaminación de cuencas y desabastecimiento.

Igualmente, se resaltan los impactos de la catástrofe en materia de conectividad aérea[36] y transporte terrestre, con las consecuentes

[34] De acuerdo con el Decreto 1261 de 2026, "(…) con corte al 15 de agosto de 2026, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha reportado un total de 104 registros de afectaciones asociadas a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, correspondientes a 58 municipios ubicados en 8 departamentos del país. Del total de registros reportados,103 corresponden a afectaciones relacionadas con la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, 7 al servicio de alcantarillado y 2 al servicio público de aseo. Es importante precisar que un mismo evento puede generar afectaciones en más de un servicio, razón por la cual el número de registros por servicio no necesariamente coincide con el total de eventos reportados. Además, la respuesta ante fallas de los servicios públicos domiciliarios no contemplan daños sistémicos de esta magnitud".

[35] Tal y como se señaló en el Decreto 1261 de 2026, "(…) de acuerdo con la información reportada por XM, la demanda de energía eléctrica no atendida alcanzó inicialmente cerca del 18% de la demanda nacional. A nivel regional, la afectación inicial de la demanda llegó al 100% en Chocó, al 82% en la región conformada por Caldas, Quindío y Risaralda, al 70% en Valle del Cauca y al 44% en Cauca y Nariño. Si bien con información al 13 de agosto a las 10:00 am (hora local) XM reportó un restablecimiento del 97% del servicio de energía en las regiones afectadas, aún persisten afectaciones en la demanda de 5,4% en el Valle del Cauca y 5,9% en Caldas, Quindío y Risaralda. La interrupción y las restricciones en el suministro de energía eléctrica pueden afectar la continuidad de las actividades productivas y la prestación de servicios esenciales, incluidas las telecomunicaciones, particularmente en las zonas con mayores niveles de afectación.

[36] Sobre el particular, en el Decreto 1261 de 2026 se precisó que "(…) el sismo causó afectaciones sobre los aeropuertos Alfonso Bonilla Aragón (Cali), Matecaña (Pereira), Santa Ana (Cartago), El Edén (Armenia), Reyes Murillo (Quibdó), La Nubia (Manizales) y Gerardo Tovar López (Buenaventura). De acuerdo con cifras de la Aeronáutica Civil, estas siete terminales movilizaron, en conjunto, el 10,8 % de los pasajeros aéreos en el país, según su destino, durante el primer semestre de 2026, lo que evidencia la relevancia de estos aeropuertos para la conectividad y la movilidad de pasajeros hacia y desde las regiones afectadas. No obstante, según el último reporte disponible de la Aeronáutica Civil, con corte al 11 de agosto de 2026, el servicio aéreo comercial había sido restablecido en cinco de las siete terminales afectadas. Sin embargo, persisten restricciones en el Aeropuerto Internacional Matecaña de Pereira, donde se encuentra suspendida la operación comercial regular, y en el Aeropuerto Santa Ana de Cartago, cuya operación se desarrollaba bajo la modalidad de aeropuerto no controlado y está limitada al uso exclusivo por aeronaves de Estado, así como a la atención de

afectaciones que el daño en la infraestructura vial y las cadenas de distribución podría generar sobre las actividades productivas o comerciales y los precios de alimentos[37], más aun teniendo en cuenta que las zonas afectadas por el terremoto representan más del 14% de la economía del país, y son intensivas en actividades de comercio, turismo, transporte y alojamiento, industrias manufactureras, agricultura y ganadería.

Por otro lado, también se destaca el inevitable aumento extraordinario de la demanda de servicios de salud[38], así como la imposibilidad de garantizar el derecho a la educación y programas asociados[39] y su continuidad en los territorios que sufrieron las mayores afectaciones, pues el sismo afectó establecimientos educativos y supone la adopción de medidas urgentes que permitan reestablecer la prestación del servicio educativo con énfasis

---

emergencias y al desarrollo de operaciones humanitarias. Las restricciones en su operación pueden generar efectos sobre la actividad económica regional, particularmente en sectores con alta dependencia de la movilidad de pasajeros, como el turismo, los servicios y algunas actividades comerciales".

[37] Al respecto, en el Decreto 1261 de 2026 se precisó lo siguiente: // "Que, como consecuencia del sismo se presentaron cierres en corredores estratégicos de la infraestructura, entre ellos las vías Fresno-Manizales, Montenegro-Quimbaya, Cali-Loboguerrero y Pereira-Chinchiná. Esta situación resulta relevante para el comercio y el abastecimiento nacional, toda vez que, de acuerdo con información del Registro Nacional de Despacho de Carga del Ministerio de Transporte, entre enero y julio de 2026 los departamentos afectados movilizaron, en conjunto, el 22% de la carga terrestre total del país, de la cual, el departamento del Valle del Cauca registró el 19,3% del total de esta carga transportada según origen. Así, las restricciones o cierres de estos corredores pueden generar interrupciones en las cadenas de abastecimiento y distribución, incrementos en los costos y tiempos de transporte y afectaciones en la continuidad de las actividades productivas y comerciales, dada la importancia de las regiones afectadas al ser puntos estratégicos para la distribución y comercialización de bienes a nivel nacional. // Que las afectaciones sobre la infraestructura vial y las cadenas de distribución podrían generar presiones sobre los precios de algunos alimentos, dada la participación de los departamentos afectados en el abastecimiento nacional. De acuerdo con información del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA) del DANE, estos departamentos representan el 11,5% del abastecimiento total de alimentos para todo el país. Esta participación es particularmente relevante en algunos grupos, como café (34,5%), carnes (30,8%), alimentos procesados (24,0%), frutas (19,0%) y lácteos y huevos (15,1%). Por su parte, los grupos de alimentos analizados representan, en conjunto, el 15,04% de la canasta total del Índice de Precios al Consumidor (IPC), por lo que eventuales disrupciones en su abastecimiento podrían generar presiones sobre la inflación. Estas presiones podrían verse reforzadas por las afectaciones sobre la infraestructura vial, a través de mayores costos de transporte y restricciones en la distribución hacia los principales centros de consumo".

[38] Como se mencionó en el Decreto 1261 de 2026, esto se derivó "(...) del número de personas lesionadas y de las demás necesidades de atención ocasionadas por el desastre, con una reducción simultánea de la capacidad de respuesta de las redes de prestación de servicios de salud, como consecuencia de los daños en instituciones hospitalarias, la evacuación, suspensión o traslado de servicios y la afectación de infraestructura, equipos biomédicos y servicios indispensables para su operación. Esta alteración concurrente de la oferta y la demanda ha generado presión sobre capacidades críticas, ha requerido la prestación de servicios en instalaciones provisionales y el traslado interdepartamental de pacientes, y compromete la continuidad, oportunidad y suficiencia de la atención, con riesgo de agravamiento y extensión de sus efectos mientras persistan las afectaciones sobre la capacidad operativa de las redes de salud".

[39] Como se dijo en el Decreto 1261 de 2021, "[e]n materia de alimentación, el Programa de Alimentación Escolar – PAE beneficia a los estudiantes de los establecimientos educativos del nivel de educación inicial, preescolar, básica y media; no obstante, ante las circunstancias anormales generadas por el terremoto, no permiten garantizar la continuidad del programa, tanto en términos universales como su prestación por fuera del calendario. Aunado a lo anterior, debe considerarse que las personas afectadas deben focalizar sus ingresos en resolver situaciones de vivienda y salud, por lo que el PAE logra cubrir la necesidad alimentaria de estudiantes y, consecuentemente, las familias pueden disponer de los recursos para cubrir otras necesidades".

en las características anormales que derivan de la situación de afectación física y psicológica que trajo consigo el desastre.

En suma, la magnitud de daños ocasionó la interrupción o restricción significativa de actividades públicas[40], privadas, comerciales, institucionales y comunitarias indispensables para el normal funcionamiento económico y social de las zonas afectadas, que comprometen de manera simultánea la vida, la salud, la integridad, la vivienda digna, el mínimo vital, la educación, la movilidad, la seguridad alimentaria, el acceso al agua y al saneamiento básico y la continuidad de los servicios públicos e infraestructura esenciales, y exigen acciones inmediatas de búsqueda y rescate, atención hospitalaria, alojamiento, suministro de agua, alimentos y medicamentos, restablecimiento de servicios, evaluación estructural, rehabilitación vial y de infraestructura, así como remoción de escombros ante la acumulación masiva de material inerte que amenaza con generar un grave pasivo ambiental derivado del manejo de residuos sólidos. Así, la perturbación reviste carácter grave, extraordinario e inminente sobre el orden económico, social y ecológico de las entidades territoriales impactadas.

Por tanto, la dimensión territorial, sectorial y económica de las afectaciones torna perentoria la adopción inmediata de medidas excepcionales orientadas a garantizar la continuidad de la actividad productiva, la protección del empleo, la reactivación económica y la movilización de inversión pública y privada de los municipios afectados y la atención de las necesidades urgentes de la población damnificada. Estas medidas que demandan la concurrencia de recursos públicos adicionales, la movilización de recursos y capacidad de ejecución privada, mecanismos extraordinarios de financiación, reasignación o priorización presupuestal y la habilitación de instrumentos jurídicos que permitan una respuesta oportuna, coordinada y proporcional por parte del Estado.

[40] En el Decreto 1261 de 2026 se adujo que "(…) las afectaciones derivadas del desastre comprometen la continuidad, disponibilidad y accesibilidad de servicios indispensables para la protección y garantía de derechos, la seguridad jurídica y la resolución de conflictos, en un contexto en el que aumentan las necesidades de orientación jurídica, protección de derechos y adopción de medidas urgentes en favor de las personas afectadas. De igual forma, las afectaciones a la infraestructura, los sistemas de información, los archivos y al funcionamiento de las notarías, las oficinas de registro de instrumentos públicos y los establecimientos penitenciarios y carcelarios inciden en la prestación de los servicios esenciales, en la seguridad jurídica y en la garantía de los derechos, la integridad y la vida de las personas privadas de la libertad, circunstancias que dificultan el restablecimiento de las condiciones de normalidad en los territorios afectados".

Adicional a lo anterior, la información progresivamente consolidada por la UNGRD evidenció que las consecuencias del fenómeno continuaban evolucionando. El aumento de municipios, personas damnificadas, viviendas destruidas y averiadas e infraestructuras afectadas entre los reportes n.º 36 y n.º 54 demostraba que la crisis no había concluido y que su dimensión material seguía siendo objeto de verificación.

El Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 respondió precisamente a esta evolución. La inclusión de los departamentos de Caquetá y Santander permitió extender oportunamente la respuesta estatal a territorios en los que se habían comprobado daños directos, evitando que sus habitantes quedaran excluidos de las medidas necesarias para enfrentar los riesgos actuales derivados del mismo terremoto. De igual forma, la exclusión del departamento de Putumayo aseguró que el ejercicio de las facultades excepcionales permaneciera limitado a los territorios efectivamente vinculados con la calamidad.

2.3. Presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "el juicio de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades no permiten conjurar por sí solas la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico"[41].

Así, se ha establecido que el juicio de necesidad implica verificar: *a)* la existencia de las medidas ordinarias; *b)* si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; y *c)* la insuficiencia o falta de idoneidad de esas medidas para para afrontar la emergencia. Esto último, teniendo en cuenta, por un lado, que el análisis sobre la suficiencia es de carácter global y no implica un examen de cada una de las medidas que se anuncian en el decreto declaratorio[42] y, por otro, que las calamidades públicas causadas por eventos naturales súbitos e imprevisibles, particularmente desastres naturales de irrupción intempestiva, generan

[41] Sentencia C-216 de 2011.
[42] Sentencias C-135 de 2009 y C- 254 de 2009.

una destrucción física e institucional inmediata que desborda en el acto los instrumentos de la normalidad, lo cual exige una respuesta estatal urgente e integral que no puede someterse a los tiempos de los mecanismos ordinarias[43].

Por consiguiente, escenarios como el que originó la declaratoria de esta emergencia distan de aquellos eventos en los que, por ejemplo, se advierte la agudización de crisis estructurales o de lenta evolución, frente a los cuales *prima facie* cabría el agotamiento de proyectos de ley con mensaje de urgencia y planes de adaptación de largo plazo[44]. Lo anterior, pues ante un sismo de gran magnitud, la destrucción masiva de la infraestructura de salud, educación, agua potable y vías, así como la amenaza inminente sobre los derechos intangibles a la vida y la integridad personal, hacen fáctica y jurídicamente inviable acudir a ese tipo de vías ordinarias, así como limitan la acción del Estado al régimen rígido de la Ley 1523 de 2012.

Así las cosas, en el caso concreto esta razón torna necesaria la expedición de decretos legislativos que remuevan con inmediatez las barreras de rango legal en materia presupuestal, crediticia, contractual y tributaria que impiden salvar vidas y reconstruir los territorios afectados. De este modo, el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, modificado por el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026, supera ampliamente el juicio de necesidad e insuficiencia de las medidas ordinarias, por las siguientes razones:

(i) Efectivamente existen mecanismos ordinarios para la atención de desastres. Se destacan, en primer lugar, la Ley 1523 de 2012, que adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres, establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y prevé la declaratoria de situación de desastre y el régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública que ella activa, así como también, regula aspectos inherentes al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; ii) la urgencia manifiesta prevista en la Ley 80 de 1993. En segundo lugar, las facultades presupuestales ordinarias de ejecución dentro del marco de la Ley 2559 de 2025 y del Estatuto

[43] Cfr. Sentencias C-216 de 1999 y C-386 de 2017.
[44] Cfr. Sentencia C-383 de 2023.

Orgánico del Presupuesto y, finalmente, la potestad reglamentaria del artículo 189.11 de la Constitución Política.

(ii) El Gobierno nacional hizo uso de atribuciones ordinarias a su alcance, tales como: *a)* la declaratoria de situación de desastre nacional mediante el Decreto 1171 de 2026[45]; *b)* la activación de los protocolos de respuesta humanitaria del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), entre ellos las acciones de búsqueda y rescate, atención hospitalaria, evacuación, alojamiento temporal y remoción de escombros, la articulación de los Centros Reguladores de Urgencias y Emergencias - CRUE, la habilitación de capacidades provisionales de salud y el traslado interdepartamental de pacientes, la priorización del suministro eléctrico a hospitales, acueductos, aeropuertos y torres de comunicaciones por parte de los operadores de red; *c)* la suspensión de términos judiciales dispuesta por la autoridad competente; y *d)* el aplazamiento del calendario tributario para los contribuyentes obligados a presentar declaración de renta en los territorios afectados.

(iii) Aquellos mecanismos resultaron insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos por tres *razones trasversales o generales* concurrentes que la magnitud, simultaneidad, dispersión territorial y complejidad de los daños ocasionados por el terremoto hacen manifiestas. En primer lugar, una limitación de orden jurídico, pues, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012, el régimen especial que activa la declaratoria de situación de desastre apela a normas previstas en el ordenamiento interno, sin conferir competencia para modificar, suspender o inaplicar obligaciones, términos, destinaciones o requisitos establecidos por el legislador.

Como se mencionó en el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, "[b]uena parte de las barreras identificadas por los sectores tiene fuente legal y no puede removerse por decreto reglamentario ni por acto administrativo: entre otras, las destinaciones específicas de fondos y rentas fijadas por la ley; la exigencia de ley para créditos adicionales al Presupuesto General

[45] Mediante este decreto el presidente de la República declaró la situación de desastre nacional para los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Norte de Santander y demás afectados por el sismo que se presentó a las 7:34 am del 10 de agosto de 2026 con epicentro en el municipio de San José del Palmar (Chocó).

de la Nación (artículo 80 del Decreto 111 de 1996); las autorizaciones previas para operaciones de crédito público (parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y artículo 15 de la Ley 185 de 1995); el límite legal a la adición de contratos estatales; las obligaciones y términos de la Ley 685 de 2001; las reglas de suspensión y terminación de contratos de trabajo por fuerza mayor de los artículos 51 y 61 del Código Sustantivo del Trabajo; las condiciones de liquidación de transferencias monetarias de la Ley 1532 de 2012 y del artículo 5 de la Ley 2294 de 2023; el régimen de Obras por Impuestos del artículo 800-1 del Estatuto Tributario y del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016; y la destinación del 25% de los premios caducos del artículo 12 de la Ley 1393 de 2010. La expedición de normas que exceden la potestad reglamentaria a la que alude el artículo 189.11 superior desborda las competencias administrativas ordinarias"[46].

En segunda medida, una limitación de orden temporal. Esto, pues "los procedimientos ordinarios de contratación, modificación presupuestal, autorización de operaciones de crédito público, asignación de subsidios, financiación de proyectos y ejecución de obras están concebidos para condiciones de normalidad e implican tiempos incompatibles con la inmediatez que exige la protección de la vida, la salud y los servicios esenciales de la población afectada, y con la ventana en la que resulta posible evitar pérdidas irreversibles"[47].

En último lugar, una limitación de orden cuantitativo, en la medida que "los recursos disponibles en los presupuestos de las entidades nacionales y territoriales, así como las apropiaciones incluidas en la Ley 2559 de 2025, no permiten responder con la oportunidad, flexibilidad y suficiencia requeridas frente a la grave situación de desastre sin comprometer la continuidad de otros servicios esenciales a cargo del Estado, en un contexto en el que el cupo de endeudamiento anual aprobado por el Congreso asciende a USD 17.273.146.933 y el margen fiscal, conforme se expone en el aparte correspondiente, es mínimo. Particularmente, se advierte que para la línea de acción de Manejo de Desastres, la subcuenta principal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tiene disponible únicamente la suma de $47.265.782.863, monto que, de cara

[46] Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026, pág. 13 y 14.
[47] Ibidem, pág. 14.

a la atención del presente desastre, resulta palmariamente insuficiente teniendo en cuenta las proyecciones descritas en el presente decreto"[48].

En este orden, "(…) el Gobierno nacional no cuenta con recursos presupuestales suficientes que permitan enfrentar la atención del desastre y la reconstrucción de las áreas afectadas. En ejercicio de sus facultades ordinarias, la estrechez fiscal supone que el Gobierno deba proceder con ajustes presupuestales, siguiendo el principio de austeridad y teniendo en cuenta la atención la catástrofe y contribuir a la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, este esfuerzo, sumado a los demás instrumentos ordinarios, resulta insuficiente frente a la magnitud de las necesidades relacionadas con la catástrofe y con la estabilización de las finanzas públicas"[49].

Además, existen *razones específicas o particulares* que explican la razón por la cual mecanismos ordinarios resultan insuficientes o carentes de idoneidad para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Veamos:

En materia de hacienda y crédito público, es necesario habilitar, con carácter temporal, fuentes de recursos, autorizaciones de gasto y alivios y demás medidas de carácter tributario vinculadas de manera directa a la atención del desastre, la asistencia humanitaria y la recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas. Esto, pues los instrumentos ordinarios de financiación del gasto que en condiciones fiscales normales habrían permitido absorber la respuesta a la calamidad —apropiaciones disponibles, traslados presupuestales, cupo de endeudamiento, caja de la Nación— se encuentran agotados o resultan insuficientes, de suerte que sin medidas de rango legal el Estado carece de capacidad para reaccionar con la oportunidad que exige la protección de la vida y de los derechos de la población afectada.

Se recuerda que el Gobierno nacional carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de nuevos recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la emergencia e impedir la extensión de sus efectos. Por ello, es necesario obtener nuevos recursos, entre otros, de origen no

[48] Ibidem.
[49] Ibidem.

tributario, tales como donaciones, recursos de capital e ingresos de fondos especiales, con el objeto de alcanzar el nivel de recursos suficientes para financiar necesidades indispensables en el marco de esta emergencia.

Igualmente, es previsible que se requiera contar con recursos y plazos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, así como efectuar una administración eficiente de los recursos que puedan estar disponibles de manera inmediata y oportuna, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas que mitiguen las afectaciones derivadas del desastre nacional y la emergencia declarada.

Así, dado que las apropiaciones presupuestales incluidas en la Ley 2559 de 2025 resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, se hace necesario adoptar medidas que contengan las autorizaciones de ingreso, así como de asignación de gasto que permitan la ejecución de los recursos correspondientes, destinados a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, por lo que se requerirá efectuar las modificaciones legales que correspondan.

Además, existen requisitos[50] que implican tiempos prolongados incompatibles con la urgencia de contar con recursos que permitan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, por lo cual se requiere generar eficiencias que agilicen la autorización de las operaciones de crédito público mencionadas. Igualmente, dado que la financiación de la atención de la emergencia demanda el acceso al uso transitorio de fuentes de recursos adicionales a las ordinarias, incluidas las derivadas de los saldos de fondos especiales y de destinación específica, estas serán susceptibles de ser utilizados a título de préstamo reembolsable sin comprometer el cumplimiento de las obligaciones de los fondos especiales o de las destinaciones específicas que les dieron origen.

[50] Como se mencionó en el Decreto 1261 de 2026, "el parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 establece como requisito para la celebración de operaciones de crédito público externo, sus asimiladas y sus conexas de las entidades estatales la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previos los conceptos favorables del CONPES y del Departamento Nacional de Planeación, entre otros. Adicionalmente, el artículo 15 de la Ley 185 de 1995 establece que para las operaciones de crédito público y sus asimiladas superiores a un año, las operaciones de manejo de deuda y las conexas que proyecten celebrar la Nación o las entidades descentralizadas del orden nacional, que no tengan trámite previsto en la presente ley o en las leyes y reglamentos vigentes, se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

Por otro lado, la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías asignados a los departamentos y municipios afectados por la situación de desastre nacional, así como la de aquellos que se ejecutan a través de convocatorias, está limitada por los requisitos, condiciones y procedimientos legales aplicables establecidos en normas de rango legal, tales como trámites de convocatoria, aprobación y distribuciones que impiden su uso inmediato. Por tanto, es necesario adoptar medidas que faciliten el uso de los recursos del sistema en el marco de los derroteros constitucionales vigentes.

Por otra parte, las disposiciones legales vigentes establecen condiciones respecto de los territorios elegibles, las líneas de inversión y, para la opción fiducia y la opción convenio, los momentos en los cuales los contribuyentes pueden vincular sus obligaciones tributarias a proyectos de Obras por Impuestos, de manera que las facultades reglamentarias ordinarias del Gobierno nacional no resultan suficientes para incorporar a todos los municipios afectados por el terremoto, habilitar nuevas ventanas de vinculación y establecer las condiciones especiales requeridas para la reconstrucción.

Asimismo, el mecanismo ordinario que la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE) activa a favor de las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y de las entidades territoriales afectadas, en virtud del cual los viene que administra con cargo al FRISCO pueden ponerse al servicio del manejo del desastre mediante la destinación provisional que impone la Ley 1708 de 2014, resulta insuficiente por razones de rango legal[51].

Además, se debe prever una excepción temporal y específica al régimen vigente de destinación de determinados recursos del FRISCO, de manera que una proporción definida de los recursos netos generados por los activos que se identifiquen pueda orientarse exclusivamente a la atención,

[51] El artículo 96 condiciona la entrega de cada bien a una garantía real, bancaria o póliza contra todo riesgo, requisito incompatible con la disposición masiva e inmediata de inmuebles para alojamiento temporal, acopio de ayuda humanitaria y reubicación de servicios esenciales, y el régimen de la Ley 1523 de 2012 no incluye la gestión de estos bienes entre las medidas del manejo del desastre ni faculta a exceptuar aquel requisito; por lo cual se requiere una habilitación legal temporal y limitada al ámbito de esta declaratoria, que integre los bienes del FRISCO a los instrumentos del manejo del desastre de la Ley 1523 de 2012, establezca un procedimiento expedito de destinación provisional para tales fines y permita cumplir la garantía del artículo 96 mediante mecanismos colectivos o estatales, conservando la individualización, la reversibilidad y los derechos de los afectados en los procesos de extinción de dominio.

rehabilitación y recuperación derivadas de la emergencia[52]. De igual manera, aunque la SAE cuenta con mecanismos ordinarios de enajenación de activos y destinación provisional, la mencionada ley somete la enajenación temprana de determinados bienes cautelados a aprobación previa de un comité interinstitucional, trámite cuya rigidez legal constituye un obstáculo normativo que impide monetizar dichos activos dentro de la ventana de oportunidad requerida para financiar la atención de la calamidad.

En cuanto al sector cooperativo financiero, si bien este es un canal estratégico dada su infraestructura instalada y cercanía comunitaria, su régimen jurídico ordinario (artículo 99 de la Ley 79 de 1988, modificado por el artículo 39 de la Ley 454 de 1998) restringe de forma taxativa la prestación de sus servicios exclusivamente a sus asociados. Esto impide que las cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito inscritas a Fogacoop puedan extender transitoriamente sus operaciones de crédito, captación y auxilio a la población no asociada afectada por la calamidad, con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, barrera de rango legal que no es susceptible de ser removida mediante el ejercicio de las competencias ordinarias de la entidad y que, por tanto, exige una habilitación legislativa de excepción.

En materia de justicia llama la atención la necesidad de habilitar disposiciones de rango legal para proteger la vida e integridad de la población privada de la libertad y del personal de custodia, garantizar la seguridad penitenciaria y la continuidad de los servicios de justicia , la adecuación de las condiciones de prestación de los servicios, la implementación de mecanismos de contingencia y modalidades alternativas de atención, la habilitación de herramientas tecnológicas, la protección y recuperación de los sistemas de información y los archivos afectados, la disposición oportuna de los recursos administrativos, técnicos, logísticos y presupuestales necesarios, así como la recuperación de la capacidad afectada, una reserva estratégica de contingencia proporcional al daño y mecanismos ágiles de adquisición, adecuación y

[52] Esta medida debe instrumentarse con fuerza de ley en cuanto comporte una excepción a la destinación prevista en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. La medida deberá preservar las causales legales de procedencia, la valoración aplicable, las reservas técnicas, los pasivos y costos preferentes, la protección de los derechos de terceros y la trazabilidad de los recursos.

contratación de infraestructura, con estricta segregación material, presupuestal, contable y contractual entre la atención de la emergencia y el déficit histórico, y con observancia del control fiscal y disciplinario correspondiente.

En igual sentido, la habilitación de un régimen excepcional y temporal de reparto, redistribución o asignación nacional de asuntos urgentes -tutela, hábeas corpus, solicitudes de libertad y actuaciones sobre personas privadas de la libertad y adolescentes, y asuntos con riesgo de prescripción o caducidad-, el uso de medios virtuales en sedes afectadas y la creación de un fondo y las subcuentas necesarias y una gerencia para la atención y reconstrucción de la infraestructura judicial, en cuanto los instrumentos ordinarios de competencia, reparto y redistribución resultan insuficientes para una respuesta de alcance nacional, sin suspender de manera general la prescripción de la acción penal ni restringir la acción de tutela.

Lo anterior, pues las reglas ordinarias de competencia territorial, funcional, de reparto y de asignación de procesos pueden impedir que determinados asuntos urgentes radicados o en curso ante despachos materialmente afectados sean asumidos de manera inmediata por autoridades judiciales ubicadas en otros distritos, aun cuando estas cuenten temporalmente con capacidad para prestar el servicio, razón por la cual las competencias administrativas ordinarias resultan insuficientes para establecer, por sí solas, un mecanismo excepcional de alcance nacional que modifique transitoriamente reglas previstas en normas con fuerza de ley.

Adicionalmente, la facultad ordinaria de redistribución de asuntos atribuida al Consejo Superior de la Judicatura por el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, modificado por la Ley 1285 de 2009, debe ejercerse respetando la especialidad funcional y la competencia territorial, de manera que dicha atribución no constituye, por sí sola, una habilitación suficiente para trasladar a escala nacional asuntos sometidos por la ley a reglas territoriales de competencia o para modificar las reglas legales de reparto aplicables a acciones y actuaciones urgentes; circunstancia que evidencia la necesidad jurídica de una habilitación legislativa excepcional, temporal y estrictamente vinculada con los efectos de la calamidad.

En materia agropecuaria se advierte que los mecanismos ordinarios previstos, (cfr. Leyes 16 de 1990, 101 de 1993 y 546 de 1999), no permiten realizar reperfilamiento extraordinario de créditos agropecuarios; otorgar subsidios para vivienda rural; otorgar subsidios extraordinarios a la tasa de interés; implementar instrumentos especiales de financiamiento e incentivos de_recuperación productiva; ni atender la reconstrucción de vivienda e infraestructura rural con la oportunidad, flexibilidad y escala requeridas.

En el ámbito laboral se requiere un mecanismo estatal temporal y territorial de apoyo a los empleadores afectados para sufragar una parte de los salarios y aportes de los trabajadores, para el mantenimiento y la protección de los empleos de las personas damnificadas, no reembolsable, para las micro y pequeñas empresas, pues el Código Sustantivo del Trabajo ofrece la fuerza mayor como única salida, lo que generaría suspensión y terminación de los contratos de trabajo y la consecuente destrucción del tejido de empleo formal justo. Asimismo, la trasferencia económica extraordinaria para trabajadores independientes damnificados.

En materia de energía eléctrica, se deben: i) establecer mecanismos excepcionales que aseguren la disponibilidad, destinación y movilización hacia las zonas afectadas de los equipos, materiales y recursos críticos indispensables para el restablecimiento del servicio; ii) habilitar la formalización contractual del aporte de plantas, grupos electrógenos, equipos e infraestructura que terceros pongan a disposición para ese fin, radicando en el prestador la responsabilidad por su operación; iii) disponer de mecanismos excepcionales de provisión, sustitución o recuperación de la infraestructura de generación de energía y de las redes eléctricas en las Zonas No Interconectadas; y iv) habilitar fuentes extraordinarias y de destinación específica para financiar las medidas necesarias para el restablecimiento y recuperación de la infraestructura eléctrica afectada.

Aquellas medidas no pueden adoptarse con las facultades ordinarias del sector porque: (i) los mecanismos de cooperación entre agentes descansan en la disponibilidad voluntaria de quien aporta y no confieren título jurídico alguno para asegurar la destinación y movilización de los equipos ni para formalizar la relación con el aportante, sin que la

declaratoria de urgencia manifiesta se acomode a esa situación; (ii) las destinaciones de los fondos del sector eléctrico son de fuente legal y están definidas por el legislador, sin que el Ministerio pueda alterarlas por vía administrativa; (iii) el artículo 80 del Decreto 111 de 1996 exige ley para los créditos adicionales al Presupuesto General de la Nación y el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 sólo autoriza traslados internos dentro del presupuesto de cada entidad; y (iv) el régimen especial activado mediante la declaratoria de situación de desastre nacional adoptada por el Decreto 1171 del 11 de agosto de 2026, conforme a los artículos 55, 56, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012, habilita la contratación y la ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, pero no confiere competencia para alterar destinaciones de fuente legal.

En materia de industria, comercio y turismo se requiere la adopción de medidas que permitan acceder a líneas de crédito de emergencia con condiciones no previstas hoy en la regulación financiera (tasas subsidiadas, periodos de gracia extraordinarios) para microempresas de los departamentos afectados; suspensión excepcional de sanciones por incumplimiento de obligaciones de protección al consumidor y de defensa comercial derivadas de la fuerza mayor; y destinación extraordinaria de recursos del Fondo Nacional de Turismo (Fontur) fuera de sus fines ordinarios para subsidiar temporalmente la operación hotelera en las zonas declaradas en calamidad.

En materia de educación es menester restablecer la continuidad del servicio educativo esencial en los niveles de educación inicial, preescolar, básica, media y superior afectados por el evento sísmico. De este modo, se requiere la habilitación legal para operar en espacios físicos alternos y modalidades remotas, pues el artículo 138 de la Ley 115 de 1994 condiciona la prestación del servicio a establecimientos con planta física autorizada y licencia de funcionamiento, sin que el Gobierno Nacional cuente, dentro del marco de sus competencias reglamentarias ordinarias, con la facultad de modificar dicha exigencia de rango legal con la inmediatez que demanda la atención de la contingencia.

Además, si bien la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 111 de 1996 regulan la atención de desastres y modificaciones presupuestales ordinarias, estos instrumentos resultan procedimentalmente insuficientes e inidóneos para

efectuar traslados de partidas, contratar acompañamiento pedagógico y psicosocial itinerante, y adquirir dotación tecnológica y de mobiliario con la inmediatez requerida para conjurar la crisis.

Incluso, se observa que la normativa ordinaria del Programa de Alimentación Escolar —PAE— (Ley 1176 de 2007 y Ley 2167 de 2021), orientada a garantizar la continuidad del servicio dentro del calendario académico regular y bajo condiciones de normalidad operativa e infraestructural, no contempla ni habilita mecanismos legales de entrega extemporánea, itinerante o por fuera de la planta física del establecimiento educativo ante la destrucción o inhabilitación de esta, careciendo el Gobierno Nacional de la facultad ordinaria para remover dicha limitación de rango legal con la celeridad que exige la atención alimentaria universal de los estudiantes y sus familias durante la contingencia.

En materia de vivienda, los mecanismos de la legislación ordinaria resultan insuficientes e incompatibles para encarar la crisis habitacional y logística generada por el sismo, pues la magnitud del daño exige actuar simultáneamente sobre cuatro frentes que aquella regula de forma fragmentada y con procedimientos diseñados para la normalidad: i) flexibilizar y ampliar cobertura de los subsidios familiares de vivienda que permitan atender las necesidades de la población afectada; ii) la habilitación inmediata de suelo para reasentamiento y alojamiento transitorio; iii) la protección del hogar damnificado frente a la distorsión de los mercados de arrendamiento y de materiales de construcción; y iv) medidas extraordinarias en materia de licenciamiento y habilitación urbanística, uso del suelo, y facilitar la modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial, respetando la autonomía de las entidades territoriales.

Además, las facultades ordinarias de contratación por urgencia manifiesta y los regímenes de emergencia de la Ley 1523 de 2012 y del Decreto 1077 de 2015 carecen de la jerarquía normativa para inaplicar barreras legales expresas, por lo que se requiere habilitar con fuerza de ley la superación de las rigideces de las Leyes 3 de 1991 y 2079 de 2021 respecto de: (i) la limitación del Subsidio Familiar de Vivienda a una sola vez y los esquemas de postulación voluntaria y ahorro previo; (ii) el tope del 1%

del valor de la vivienda como canon máximo de arrendamiento temporal; (iii) los límites del régimen de excepciones para el tránsito de adquisición a mejoramiento; y (iv) las restricciones al reconocimiento del costo variable de transporte de materiales en suelo urbano con daño vial.

En cuanto a los servicios de telecomunicaciones se requiere adoptar mecanismos extraordinarios que permitan facilitar la disponibilidad y utilización de infraestructura susceptible de ser empleada para la prestación de servicios de comunicaciones, acelerar la implementación de soluciones tecnológicas necesarias para asegurar la conectividad y flexibilizar temporalmente determinadas exigencias regulatorias y procedimientos administrativos asociados a la compartición de infraestructura, el despliegue y operación de redes y servicios de telecomunicaciones, la asignación de recursos técnicos necesarios para su prestación y el cumplimiento de obligaciones sectoriales, toda vez que los mecanismos actualmente vigentes no permiten atender con la celeridad y flexibilidad que demandan las circunstancias excepcionales que enfrenta el sector, ni garantizar oportunamente la continuidad y recuperación de los servicios de comunicaciones.

Por otro lado, en lo que concierne a la atención que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ofrece a través de sus programas ordinarios de transferencias monetarias, se advierte que múltiples razones[53] condicionan la liquidación de las transferencias por mandato de normas de rango legal —entre otras, la Ley 1532 de 2012, el artículo 5 de la Ley 2294 de 2023 y las disposiciones sobre supervivencia aplicables al Programa de Protección Social al Adulto Mayor—, sin que la

[53] Como se explicó en el Decreto 1261 de 2026, aquella entidad atiende en los departamentos donde se ubican los municipios objeto de la emergencia a 825.645 personas y hogares, así: 96.822 en Caldas, 211.788 en Cauca, 58.739 en Chocó, 54.817 en Quindío, 82.769 en Risaralda y 320.710 en Valle del Cauca, magnitud que corresponde a la cobertura total de sus programas en dichos departamentos y constituye el techo de la población potencialmente objeto de atención, y no la población damnificada. Se trata de personas y hogares que ya se encontraban en condición de pobreza y vulnerabilidad, cuya subsistencia depende de manera directa e inmediata de la continuidad de dichas transferencias y que, por esa condición previa, carecen de capacidad de absorción del choque; y el universo de damnificados que deberá atenderse se determinará conforme avancen los censos de afectación y la consolidación de listados municipales a cargo de las entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sin que la magnitud señalada suponga que la totalidad de esa población resulte beneficiaria ni que el universo de damnificados se agote en ella. // Los hechos expuesto en el decreto comprometieron la infraestructura de las instituciones educativas, los prestadores de servicios de salud, las entidades territoriales, los operadores de pago y los sistemas de información locales de los que depende la operación de dichos programas, sin que a la fecha sea posible establecer el número de establecimientos y puntos de atención fuera de servicio, por cuanto los canales de reporte se hallan interrumpidos y el ciclo de verificación en curso no ha podido cerrarse, circunstancia que por sí misma acredita la imposibilidad material de adelantar los ciclos de verificación de corresponsabilidades, supervivencia, matrícula, desempeño académico, novedades y cobro efectivo.

potestad reglamentaria de Prosperidad Social, circunscrita a manuales operativos y lineamientos técnicos, le permita inaplicar exigencias fijadas por el legislador ni sustituir los instrumentos ordinarios de focalización por los registros oficiales de afectación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Además, advirtió la necesidad de reorientar recursos hacia la atención del sismo mediante norma de rango legal, por cuanto su destinación fue fijada por norma de igual jerarquía.

De igual manera, se advirtió la existencia de instrumentos[54] sometidos, por el artículo 1 de la Ley 487 de 1998, a un régimen de derecho privado conforme al cual los convenios y contratos solo pueden modificarse por mutuo consentimiento de las partes, sin que la entidad disponga de potestad de modificación unilateral ni de instrucción vinculante al fiduciario o a sus asociados, de manera que la reorientación de esos recursos hacia la reposición de la infraestructura destruida depende del consentimiento del ejecutor, de la sociedad fiduciaria o de la entidad territorial, cuyo perfeccionamiento la entidad no puede exigir ni asegurar en los términos que impone la atención de los damnificados. Por lo anterior, se requieren habilitaciones legales excepcionales.

Finamente, dado que el Decreto Ley 1042 de 1978 regula la figura de supernumerario para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, se advirtió la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para facultar a las entidades con responsabilidades directas en la atención de la emergencia, para vincular personal este tipo y definir su régimen salarial aplicable.

Además, para optimizar la capacidad de respuesta estatal bajo el marco de los Decretos Ley 019 de 2012 y 2106 de 2019, es necesario flexibilizar, estandarizar y automatizar de manera excepcional los trámites directamente relacionados con la atención de la emergencia, prohibiendo de forma taxativa la exigencia de documentos que ya reposen en las bases

[54] La destrucción o avería de infraestructura social, comunitaria, de abastecimiento y de habitabilidad de la población objeto de Prosperidad Social, cuya reposición inmediata resulta indispensable y para la cual la entidad cuenta con recursos ejecutados presupuestalmente, correspondientes a proyectos de infraestructura social, productiva y de hábitat que a la fecha no registran inicio de ejecución o cuya ejecución devino inviable, junto con sus rendimientos financieros, inmovilizados en convenios, contratos, fiducias mercantiles, encargos fiduciarios y patrimonios autónomos del Fondo de Inversión para la Paz –FIP–.

de datos del Estado y habilitando ventanillas únicas virtuales de atención prioritaria.

En conclusión, el Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026 acreditó que el Gobierno nacional disponía de mecanismos ordinarios para atender situaciones de desastre y que estos fueron efectivamente activados. No obstante, demostró que tales instrumentos resultaban insuficientes desde las perspectivas jurídica, temporal y cuantitativa, debido a la magnitud, simultaneidad, dispersión territorial y carácter multisectorial de las afectaciones ocasionadas por el sismo.

La declaratoria no se fundamentó en la inexistencia de instrumentos ordinarios, sino en su falta de idoneidad y suficiencia para responder integralmente a una calamidad de esta dimensión.

Las facultades extraordinarias del artículo 215 de la Constitución resultaban necesarias para remover barreras legales, acelerar procedimientos, movilizar recursos adicionales y garantizar una respuesta estatal oportuna y coordinada.

El Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026, a su vez, mantuvo inalterado este fundamento y se limitó a ajustar el ámbito territorial de la declaratoria a la información técnica actualizada, incluyendo los territorios en los que se comprobaron afectaciones directas y excluyendo aquel respecto del cual se descartó el nexo causal.

Por consiguiente, se encuentra satisfecho el presupuesto de necesidad o insuficiencia de los medios ordinarios. La motivación de los decretos i) identifica los instrumentos ordinarios disponibles y las medidas efectivamente adoptadas; ii) explica las limitaciones jurídicas, temporales y cuantitativas que impedían conjurar integralmente la crisis; y iii) delimita las materias en las que se requerían habilitaciones legislativas extraordinarias, cumpliendo así el estándar de motivación reforzada aplicable a la declaración de los estados de excepción.

2.4 Cumplimiento de otras prohibiciones constitucionales

La Corte Constitucional ha indicado que: "(…) durante los estados de excepción declarados existen tres prohibiciones generales, que deben ser cumplidas por el Presidente de la República, quien no puede: (i) suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y (iii) suprimir o modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento (artículo 15 de la Ley 137 de 1994 y numeral 2° del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del numeral 2° del artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)"[55].

Es claro que la declaratoria de emergencia, en los términos del Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, así como la modificación de su ámbito territorial dispuesta por el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026 no supone ningún tipo de restricciones de los derechos humanos o de las libertades fundamentales de sus habitantes, así como tampoco afecta el funcionamiento de las ramas del poder público ni suprime o modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Por el contrario, la declaración del estado de emergencia tiene como propósito habilitar la adopción de las medidas estrictamente necesarias para conjurar la grave calamidad pública ocasionada por el sismo del 10 de agosto de 2026, impedir la extensión de sus efectos y restablecer las condiciones de normalidad en el menor tiempo posible. En ese sentido, los Decretos Legislativos 1261 y 1348 del 19 y 31 de agosto de 2026 respectivamente, respetan los principios constitucionales y estatutarios de finalidad, necesidad, subsidiariedad, proporcionalidad, temporalidad, igualdad y no discriminación, así como los demás límites aplicables al ejercicio de las facultades extraordinarias.

III. CONCLUSIONES Y SOLICITUD DE EXEQUIBILIDAD

El Gobierno nacional ha demostrado, con toda claridad y suficiencia, la gravedad de la afectación, la necesidad de medidas extraordinarias adicionales a las ya adoptadas, la no violación de las prohibiciones constitucionales, al igual que la insuficiencia de los mecanismos ordinarios

[55] Sentencia C-386 de 2017.

y extraordinarios para atender las emergencia declarada, de lo cual se colige que en la expedición del Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 y del Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026 se cumplieron a cabalidad las exigencias de índole sustantiva y material que la Constitución Política, la ley y los compromisos internacionales imponen a los decretos declaratorios de estados de emergencia.

En concreto, el Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026 **satisface el principio de finalidad**, porque las facultades extraordinarias y las medidas legislativas anunciadas se encuentran orientadas exclusivamente a conjurar la crisis ocasionada por el sismo e impedir la extensión de sus efectos. En particular, su artículo 3 dispone que el Gobierno nacional adoptará, mediante decretos legislativos, las medidas adicionales necesarias para superar la crisis y efectuará las operaciones presupuestales y de crédito público requeridas para llevarlas a cabo. Esta habilitación no es general ni ilimitada, pues las medidas que se adopten deben guardar una relación directa y específica con el terremoto, las afectaciones comprobadas y las necesidades urgentes de atención, rehabilitación, recuperación y reconstrucción de los territorios afectados.

El Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 también observa el principio de finalidad, pues su objeto se limitó a adecuar el ámbito territorial de la declaratoria a la información técnica consolidada por la UNGRD. En concreto, incluyó a los departamentos de Caquetá y Santander, al comprobarse que habían sufrido afectaciones directas derivadas del terremoto, y excluyó al departamento de Putumayo, al determinarse que los daños allí reportados no provenían de ese fenómeno. De esta manera, el decreto mantuvo el mismo hecho generador, la misma finalidad y el mismo criterio causal de la declaratoria inicial.

En segundo lugar, los decretos **satisfacen los principios de necesidad y subsidiariedad**, que limitan y racionalizan el ejercicio de las facultades excepcionales y evitan que estas sustituyan injustificadamente las competencias ordinarias del Estado. La declaratoria no se fundamentó en la inexistencia de instrumentos ordinarios para atender los desastres, sino en su insuficiencia para responder integralmente a la magnitud,

simultaneidad, dispersión territorial y carácter multisectorial de las afectaciones ocasionadas por el sismo.

El Gobierno nacional identificó y utilizó los mecanismos ordinarios disponibles, entre ellos los previstos en la Ley 1523 de 2012, la declaratoria de urgencia manifiesta, las facultades presupuestales ordinarias, la potestad reglamentaria y los instrumentos sectoriales de respuesta. Asimismo, mediante el Decreto 1171 del 11 de agosto de 2026 declaró la situación de desastre nacional y activó los mecanismos y protocolos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Sin embargo, estas herramientas presentaban limitaciones jurídicas, temporales y cuantitativas que impedían atender integralmente la calamidad.

Desde el punto de vista jurídico, los mecanismos ordinarios no permitían modificar disposiciones con fuerza de ley, remover determinadas restricciones presupuestales y contractuales, alterar destinaciones legales de recursos, flexibilizar algunos requisitos para el acceso a subsidios ni adoptar ciertas medidas extraordinarias en materia tributaria, financiera, crediticia, laboral, habitacional, educativa y de servicios públicos. Desde la perspectiva temporal, los procedimientos ordinarios de contratación, modificación presupuestal, autorización de operaciones de crédito, asignación de subsidios y ejecución de obras resultaban incompatibles con la urgencia de proteger la vida, la salud, la vivienda y la continuidad de los servicios esenciales. Finalmente, desde la dimensión cuantitativa, los recursos disponibles eran insuficientes para responder a las necesidades de la población damnificada y recuperar la infraestructura afectada sin comprometer la prestación de otros servicios a cargo del Estado.

La aplicación del principio de subsidiariedad implica que los instrumentos ordinarios que continúen siendo idóneos y suficientes deben seguir utilizándose. Las facultades extraordinarias no reemplazan de manera general las competencias administrativas ordinarias, sino que permiten superar las barreras concretas que impiden atender oportunamente los efectos del terremoto. De este modo, los decretos legislativos de desarrollo solo podrán regular aquellos aspectos respecto de los cuales se demuestre que los mecanismos ordinarios no ofrecen una respuesta adecuada y oportuna.

En tercer lugar, los Decretos Legislativos 1261 del 19 de agosto de 2026 y 1348 del 31 de agosto de 2026 **cumplen el principio de proporcionalidad**, pues delimitan temporal, territorial y materialmente el ejercicio de las facultades extraordinarias. Desde el punto de vista temporal, la declaratoria se estableció por treinta días calendario. En el ámbito territorial, se restringió a los departamentos y municipios en los que se acreditaron afectaciones concretas y directas derivadas del terremoto. En el plano material, las medidas anunciadas deben referirse exclusivamente a las materias relacionadas con la emergencia y limitarse a lo indispensable para conjurarla e impedir la extensión de sus efectos.

La proporcionalidad se evidencia especialmente en la modificación territorial efectuada por el Decreto Legislativo 1348 de 2026. La inclusión de los departamentos de Caquetá y Santander respondió a la existencia de evidencia técnica sobre las afectaciones padecidas en esos departamentos. A su vez, la exclusión del departamento de Putumayo evitó que el régimen excepcional se aplicara en un territorio respecto del cual se había descartado el nexo causal con el sismo. La modificación no implicó, entonces, una ampliación indiscriminada del estado de emergencia, sino una adecuación razonable de su ámbito geográfico a la realidad técnica posteriormente consolidada.

La proporcionalidad concreta de cada una de las medidas deberá examinarse durante el control constitucional de los decretos legislativos de desarrollo. En esa oportunidad corresponderá verificar si cada disposición es adecuada para alcanzar la finalidad propuesta, necesaria frente a la insuficiencia de los mecanismos ordinarios y equilibrada respecto de la gravedad de las afectaciones que pretende conjurar.

Los decretos también **respetan el principio de temporalidad**. El artículo 1 del Decreto Legislativo 1261 de 2026 fijó expresamente una duración de treinta días calendario para el estado de emergencia, mientras que su artículo 6 dispuso que regiría desde la fecha de su publicación. Por su parte, el Decreto Legislativo 1348 de 2026 no prorrogó, reinició ni amplió ese término, sino que se limitó a modificar el ámbito territorial y estableció que dicho ajuste regiría desde su publicación. En consecuencia, la inclusión de los departamentos de

Caquetá y Santander quedó sometida al mismo término de la declaratoria inicial y no dio lugar a un nuevo periodo para el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Asimismo, los Decretos Legislativos 1261 del 19 de agosto de 2026 y 1348 del 31 de agosto de 2026 **respetan los principios de igualdad y no discriminación**, pues el criterio utilizado para determinar su ámbito de aplicación fue la existencia de una afectación concreta y directa derivada del sismo, y no alguna categoría sospechosa o distinción basada en la raza, la lengua, la religión, el origen familiar, las opiniones políticas o filosóficas o cualquier otra condición constitucionalmente prohibida.

Este criterio se manifiesta particularmente en el Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026. Según su motivación, mantener excluidos a los departamentos de Caquetá y Santander, pese a haberse acreditado afectaciones directas derivadas del mismo terremoto, habría desconocido el derecho a la igualdad de sus habitantes y los habría privado del apoyo estatal necesario para enfrentar una calamidad con el mismo origen. De igual manera, la exclusión del departamento de Putumayo no constituye un trato discriminatorio, pues se fundó en información técnica que descartó la relación causal entre los daños allí reportados y el terremoto.

Las medidas legislativas de desarrollo deberán mantener ese criterio objetivo y garantizar una atención equitativa de la población damnificada. Esto no excluye la adopción de acciones diferenciadas en favor de las personas y comunidades que se encuentren en condiciones de especial vulnerabilidad, como los niños, las niñas y los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidad, las comunidades rurales, los pueblos y comunidades étnicas y los hogares con menores capacidades económicas.

Los decretos examinados también **respetan los derechos humanos y las libertades fundamentales**. La declaratoria no suspende tales derechos ni restringe las garantías judiciales indispensables para su protección. Por el contrario, busca proteger los derechos amenazados o afectados por el terremoto, especialmente la vida, la integridad personal, la salud, la vivienda digna, el mínimo vital, la educación, la alimentación,

el acceso al agua potable y al saneamiento básico, la movilidad y la continuidad de los servicios públicos esenciales.

Las medidas de emergencia deberán interpretarse y aplicarse de conformidad con la Constitución, la Ley 137 de 1994 y los tratados internacionales sobre derechos humanos. En ningún caso podrán suspender los derechos intangibles, desconocer las garantías judiciales esenciales, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores o establecer restricciones incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado.

Del mismo modo, la declaración del estado de emergencia **no interrumpe el funcionamiento autónomo e independiente de las ramas del poder público ni de los demás órganos del Estado**. Las medidas anunciadas en relación con la administración de justicia y el sistema penitenciario no modifican las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Su propósito es garantizar la continuidad de los servicios judiciales, notariales y registrales, superar los obstáculos derivados de los daños en la infraestructura y proteger la vida, la integridad y la seguridad de las personas privadas de la libertad y del personal de custodia.

La declaratoria también **respeta el principio democrático**. La función legislativa del Congreso de la República permanece intacta, al igual que sus atribuciones de control político y sus competencias para derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos en los términos del artículo 215 de la Constitución Política.

Para las fechas de expedición de los Decretos Legislativos 1261 del 19 de agosto de 2026 y 1348 del 31 de agosto de 2026, el Congreso de la República se encontraba reunido en sesiones ordinarias. En consecuencia, no era necesario convocarlo para los diez días siguientes al vencimiento del estado de emergencia. En lugar de ordenar una convocatoria extraordinaria, el artículo 4 del Decreto Legislativo 1261 de 2026 dispuso que el Gobierno nacional, por conducto del Ministerio del Interior, rendiría al Congreso el informe motivado sobre las causas que determinaron la declaratoria y las medidas adoptadas.

El Decreto Legislativo 1348 del 31 de agosto de 2026 no debía efectuar una nueva convocatoria ni ordenar la presentación de un informe adicional, puesto que no declaró un nuevo estado de emergencia, no prorrogó el existente ni abrió un nuevo término para el ejercicio de las facultades extraordinarias. Su contenido se limitó a corregir y actualizar la delimitación territorial de la declaratoria.

Además, el artículo 5 del Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026 ordenó remitir el decreto a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición y comunicar la adopción del estado de emergencia a los secretarios generales de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Con ello se aseguraron los controles constitucionales e internacionales correspondientes. La acreditación material de esas comunicaciones se encuentra respaldada por las respectivas constancias incorporadas al expediente constitucional.

Los Decretos Legislativos 1261 del 19 de agosto de 2026 y 1348 del 31 de agosto de 2026 también **observan los principios de eficacia y economía**, pues buscan restablecer las condiciones de normalidad mediante medidas oportunas, focalizadas y estrictamente relacionadas con la calamidad, procurando afectar en la menor medida posible el régimen constitucional ordinario. En tal sentido, no se suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales; no se interrumpe el funcionamiento independiente de las ramas del poder público; las facultades extraordinarias se limitan a las estrictamente necesarias; las medidas de desarrollo deben referirse directamente al sismo y sus consecuencias; el régimen excepcional tiene carácter temporal; su aplicación territorial se restringe a las zonas efectivamente afectadas; y los decretos legislativos quedan sometidos al control automático de la Corte Constitucional.

El alcance de la declaratoria y de los decretos legislativos que la desarrollen se encuentra, por tanto, restringido por los principios de finalidad, necesidad, subsidiariedad, proporcionalidad y temporalidad. Ante la insuficiencia de los instrumentos ordinarios, las medidas extraordinarias deberán orientarse exclusivamente a conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos, atender a la población damnificada, restablecer los servicios esenciales, rehabilitar la infraestructura afectada

y recuperar las condiciones económicas y sociales de los territorios comprometidos.

Con base en lo expuesto, respetuosamente se solicita a la honorable Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026, modificado por el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026, ya que se acredita el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos para los decretos declaratorios de estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública en los términos del artículo 215 superior y la jurisprudencia constitucional.

IV. ANEXOS

1. Documentos que acreditan la representación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
2. Documentos que acreditan la representación legal de cada uno de los Ministerios que suscriben el presente documento.

V. NOTIFICACIONES

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República recibirá notificaciones en la carrera 8 No. 7 – 26, Casa de Nariño, en Bogotá D.C. y en el correo electrónico notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibirá notificaciones en la carrera 6 No. 8 – 77, en Bogotá D.C. y en el correo electrónico: notificacionesjudici@minvivienda.gov.co

El Ministerio de Justicia y del Derecho recibirá notificaciones en la Calle 53 No. 13 – 27, en Bogotá D.C. y en el correo electrónico: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recibirá notificaciones en la calle 37 No. 8 – 40, en Bogotá D.C. y en el correo electrónico: procesosjudiciales@minambiente.gov.co

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

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

ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ
Secretario Jurídico
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

DIANA PATRICIA RÍOS GARCÍA
Directora Jurídica
Ministerio de Justicia y del Derecho

ALBA CRISTINA MELO GÓMEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MANUEL FELIPE RODRÍGUEZ DUARTE
Delegado
Ministerio de Hacienda y Crédito Público