Dejusticia Corporación Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia
Calle 35 #24-31
Bogotá, Colombia
info@dejusticia.org
Tel: +57 601 608 36 05
+57 601 232 78 58
+57 601 285 30 78
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

Bogotá D.C., 16 de septiembre de 2026

Magistrado Ponente:
JUAN CARLOS CORTÉS
Corte Constitucional de Colombia
E.S.D.

ASUNTO: Intervención ciudadana.
RAD: RE 0000409
NORMA BAJO ESTUDIO: Decreto Legislativo 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"*

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Maryluz Barragán González, Rodrigo Uprimny Yepes, Vivian Newman Pont, Sergio Pulido Jiménez, Liz Bermúdez Carrillo, Vanessa López Ochoa y Paola Molano Ayala, directora, subdirectora e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), en nuestra calidad de ciudadanos colombianos, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 del Decreto 2067 de 1991, dentro del término de fijación en lista correspondiente, comparecemos ante esta honorable Corporación para presentar escrito de **INTERVENCIÓN** ciudadana dentro del estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 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"*.

En esta intervención sostenemos que la magnitud de las consecuencias del sismo del 10 de agosto de 2026 hace viable la declaratoria de exequibilidad del Decreto 1261 de 2026, que satisface, en términos generales, los requisitos formales y materiales propios del control de constitucionalidad de este tipo de actos. Sin embargo, el Decreto presenta limitaciones frente al presupuesto de necesidad, tanto en relación con algunas de las medidas anunciadas como con los departamentos y municipios en los que se implementarán. Por esta razón, consideramos que la Corte Constitucional debería prestar especial atención a este asunto al revisar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que de él se deriven.

Para fundamentar esta posición, estructuramos el escrito en tres partes. La primera presenta los antecedentes del Decreto 1261 de 2026. La segunda analiza los presupuestos formales y materiales, con especial atención en: la confluencia entre la declaratoria de desastre nacional y el decreto de emergencia económica, social y ecológica; al ámbito territorial de la declaratoria y; al alcance de las facultades que confiere el artículo 3 del Decreto 1261 de 2026. La tercera presenta las conclusiones y las solicitudes derivadas del análisis anterior.

1. ANTECEDENTES: EXPEDICIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1261 de 2026

El 10 de agosto de 2026, se registró en Colombia un terremoto de magnitud 7.4, con epicentro en San José del Palmar, Chocó, y una profundidad de 103 kilómetros. Es uno de los eventos sísmicos de mayor magnitud registrados en la historia del país, lo que produjo graves afectaciones humanas y materiales en centenares de municipios.

Como consecuencia, el 11 de agosto de 2026, el Gobierno Nacional decretó la Situación de Desastre de Carácter Nacional, mediante el Decreto 1171 de 2026, habilitando el régimen especial de atención de desastres de la Ley 1523 de 2012. Posteriormente, el 19 de agosto de 2026, el Presidente de la República y sus ministros expidieron el Decreto Legislativo 1261 de 2026, *"Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública en parte del territorio nacional"*.

En su motivación, el Decreto 1261 de 2026 sustenta la competencia presidencial en el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, desarrolla los requisitos formales y materiales de la declaratoria —duración de treinta días, delimitación territorial a los municipios afectados— y explica la ausencia de la firma del Ministerio de Igualdad y Equidad, liquidado tras un fallo constitucional previo. El decreto reconoce, además, límites expresos a las facultades presidenciales: no puede restringir la acción de tutela, suspender de manera general la acción penal, afectar la independencia judicial ni modificar destinaciones de recursos de rango constitucional.

En particular, la motivación del Decreto se centró en acreditar los tres requisitos o presupuestos materiales para poder declarar un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El presupuesto fáctico, que consiste en que la declaratoria debe basarse en *hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar* el orden económico, social o ecológico,

Calle 35 #24-31
Bogotá, Colombia
info@dejusticia.org
Tel: +57 601 608 36 05
+57 601 232 78 58
+57 601 285 30 78
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

o que constituyan grave calamidad pública. El presupuesto valorativo, de acuerdo con el cual la perturbación del orden económico, social o ecológico debe ser *grave e inminente*, explicando las razones que lo sustentan. Y, finalmente, el presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias, que impone que los hechos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia no puedan ser conjurados mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales y, por tanto, es necesario recurrir a *medidas extraordinarias* en cabeza del ejecutivo.

Para fundamentar el **presupuesto fáctico**, el Decreto señaló que i) se superó el juicio de realidad al contrastar la ocurrencia del sismo de magnitud 7,4 M00w el 10 de agosto de 2026, con epicentro en San José del Palmar (Chocó); ii) este evento dejó afectaciones directas preliminares en 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, con un saldo de 314 personas fallecidas, 4.437 heridos, 262 desaparecidos, y la destrucción o avería de miles de viviendas y 3,470 de centros educativos y 352 de salud;[1] iii) se cumplió el juicio de identidad, puesto que el origen corresponde a un desastre natural que altera el orden público y no a una guerra exterior o conmoción interior; y iv) se acreditó el juicio de sobreviniencia, al ser un fenómeno natural imprevisible, anormal y repentino que interrumpió el desarrollo social y económico del país.

Para respaldar el cumplimiento del **presupuesto valorativo** y, por tanto, para justificar la gravedad e inminencia de la perturbación, el Decreto puso de presente los siguientes factores: i) la intensidad destructiva del evento, catalogado como el segundo más fuerte en los últimos 100 años en Colombia, con un impacto que supera ampliamente al terremoto del Eje Cafetero de 1999; ii) la afectación masiva de los servicios públicos esenciales y la infraestructura crítica, generando desconexión entre vías principales, parálisis en aeropuertos y afectaciones inicialmente en hasta un 18% de la demanda de energía eléctrica nacional; iii) el impacto económico derivado de la catástrofe, estimándose pérdidas patrimoniales y de infraestructura por lo menos de 30 billones de pesos, equivalentes al 1,5% del PIB; y iv) la convergencia de este desastre masivo con una crisis fiscal preexistente, (se estima que el déficit fiscal ascenderá a 7,8% del PIB y el nivel bruto de endeudamiento sobrepasa el 60% del PIB[2]), lo

[1] Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (19 de agosto de 2026). Análisis Comparativo Sísmico con base en el Reporte Situacional No. 36. (Datos citados en el Decreto Legislativo 1261 de 2026, p. 5).
[2] Decreto Legislativo 1261 de 2026, p.6.

Calle 35 #24-31
Bogotá, Colombia
info@dejusticia.org
Tel: +57 601 608 36 05
+57 601 232 78 58
+57 601 285 30 78
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

cual determina la precariedad de la caja de la Nación y restringe drásticamente el margen de maniobra fiscal del Gobierno para responder la calamidad.

Finalmente, para sustentar el **presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias,** el Decreto señala i) que el gobierno ha hecho uso de sus atribuciones ordinarias, como la declaratoria de desastre nacional (Decreto 1171 de 2026) y la activación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, pero las mismas resultan procedimentalmente insuficientes; ii) que existe una limitación del orden jurídico, pues las facultades ordinarias no le permiten al Ejecutivo modificar destinaciones específicas de fondos fijadas por ley, inaplicar normas laborales sobre suspensión de contratos, ni flexibilizar trámites tributarios o de contratación; iii) que hay una limitación de orden temporal, debido a que los procesos ordinarios de adición presupuestal, autorización de crédito externo o asignación de subsidios de vivienda son incompatibles con la inmediatez de salvar vidas y brindar ayudas oportunas dentro de la ventana de tiempo necesaria para evitar pérdidas irreversibles y, iv) que existe una limitación cuantitativa, puesto que los recursos disponibles en el presupuesto general y en fondos como la subcuenta de Manejo de Desastres son insuficientes teniendo en cuenta las proyecciones descritas[3].

2. ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EN EL DECRETO LEGISLATIVO

De acuerdo con el artículo 215 constitucional, la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la declaración del estado de emergencia debe cumplir con unos requisitos o presupuestos formales y materiales específicos. En esta sección revisaremos la satisfacción de dichos requisitos, con base en la motivación del decreto, en particular, el presupuesto de necesidad.

2.1. PRESUPUESTOS FORMALES

Los presupuestos formales exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional fueron satisfechos por el Decreto Legislativo 1261 de 2026. En primer lugar, el decreto cuenta con las firmas del Presidente de la República y de sus ministros: justifica la ausencia de la firma del Ministerio de Igualdad y Equidad -por el proceso de liquidación y supresión-, y acredita

[3] Decreto Legislativo 1261 de 2026, p.14.

la firma de Manuel Alejandro Naranjo Giraldo como Ministro (E)[4] de Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, presenta una motivación válida y explícita, fundamentada en los daños ocasionados por el sismo y en la situación fiscal del país, con lo cual supera la exigencia de no basarse en razones aparentes o inexistentes.

En segundo lugar, el decreto cumple formalmente con la delimitación territorial y temporal que exige el artículo 215 de la Constitución: fija su vigencia en treinta días calendario y circunscribe su ámbito a los departamentos afectados (Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo[5], Norte de Santander, Bolívar, Nariño y Sucre). Se trata, sin embargo, de un cumplimiento apenas formal: si esa delimitación territorial responde realmente a la afectación causada por el sismo es una pregunta distinta, sobre la que esta intervención plantea dudas fundadas más adelante, al analizar el presupuesto de necesidad.

Finalmente, el Gobierno acreditó el sometimiento a los controles institucionales al disponer expresamente, en el propio decreto, la rendición de un informe motivado al Congreso a través del Ministerio del Interior, la remisión del texto a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, y la notificación respectiva a los secretarios generales de la ONU y de la OEA.

2.2. PRESUPUESTOS MATERIALES

El control de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos presupuestos materiales[6]. La Corte ha verificado estos presupuestos desde sus primeras decisiones, pero fue en la Sentencia C-135 de 2009 donde sistematizó su análisis en una metodología con tres juicios: i) fáctico; ii) valorativo; y iii) de necesidad. En esta sección analizaremos cada uno de estos tres requisitos y, en particular, sostendremos que existen algunas dudas en relación con el presupuesto de necesidad que merecen especial atención.

[4] Decreto Legislativo 1261 de 2026, p. 28.
[5] El Decreto 1348 de 2026 modificó el ámbito territorial definido en el decreto original, al advertir que la recolección de daños era progresiva, y basándose en el Reporte Situacional N°47 de la UNGRD, se ajustó la declaratoria y excluyó al departamento de Putumayo, e incluyó a los departamentos de Santander y Caquetá. La constitucionalidad se revisará en el expediente RE0000410.
[6] Corte Constitucional, Sentencias C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras.

Calle 35 #24-31
Bogotá, Colombia
info@dejusticia.org
Tel: +57 601 608 36 05
+57 601 232 78 58
+57 601 285 30 78
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

2.2.1. Presupuesto fáctico

Con base en el artículo 215 de la Constitución, el presupuesto fáctico exige que la declaratoria de emergencia se funde en hechos i) reales, ii) distintos de los previstos para la guerra exterior y la conmoción interior (arts. 212 y 213), y iii) sobrevinientes y extraordinarios. Su verificación implica tres juicios: de realidad, de identidad y de sobreviniencia.

En el juicio de realidad se verifica que los hechos que fundamentan la declaratoria hayan ocurrido o que exista evidencia científica que demuestre su alta probabilidad. Es un examen objetivo que busca impedir que las facultades extraordinarias del artículo 215 se sustenten en supuestos hipotéticos, ajenos a la realidad o de ocurrencia remota. En este caso, el sismo de magnitud 7.4 ocurrido el 10 de agosto de 2026, con epicentro en el municipio de San José del Palmar, Chocó, configura un hecho cierto y verificable, documentado tanto por los reportes situacionales de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), los comunicados del Servicio Geológico Colombiano, así como por la propia declaratoria de desastre de carácter nacional contenida en el Decreto 1171 de 2026.

Los supuestos que fundamentan el Decreto 1261 de 2026 satisfacen el juicio de realidad en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional, en tanto se apoyan en hechos ciertos, verificables y jurídicamente constatables, y no en hipótesis eventuales o escenarios meramente especulativos.

Por su parte, el juicio de identidad se orienta a establecer que los hechos que sustentan la declaratoria del estado de emergencia sean distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Carta. Los supuestos invocados no corresponden a aquellos que habilitan la declaratoria de los estados de guerra exterior ni de conmoción interior previstos en dichos artículos, pues no se trata de escenarios de agresión externa ni de alteraciones del orden público interno que comprometan de manera directa la estabilidad institucional en los términos allí regulados.

Las medidas que se adopten deben guardar relación directa y específica con las causas que dieron lugar a la declaración y no pueden convertirse en una habilitación genérica para regular materias ajenas. En principio, las categorías de las medidas que anuncia el Decreto 1261 de 2026 (recursos y presupuesto, vivienda, salud, educación, energía y comunicaciones, empleo, medidas de justicia y trámites) están conectadas con las consecuencias del sismo. No

obstante, la identidad debe verificarse medida por medida y no darse por superada en bloque[7]. Esto supone que la Corte Constitucional haga una revisión rigurosa posterior a este Decreto para identificar cuáles medidas, adoptadas en desarrollo del mismo, responden estrictamente a la atención y rehabilitación del sismo y cuáles se aproximan, en cambio, a reformas de vocación permanente ajenas al hecho generador.

Finalmente, el juicio de sobreviniencia, examina que los hechos invocados como fundamento de la declaratoria del estado de emergencia tengan carácter sobreviniente y extraordinario. En la Sentencia C-122 de 1997, la Corte precisó que los hechos son sobrevinientes cuando son imprevisibles, repentinos e inesperados, por oposición a problemáticas de carácter crónico o estructural o fenómenos cíclicos o recurrentes[8]. El sismo del 10 de agosto de 2026 es, sin duda, un hecho con estas características.

La sobreviniencia se predica del hecho físico, no automáticamente de la necesidad de acudir a un régimen de excepción: ese salto lógico —del hecho sobreviniente a la insuficiencia jurídica de los medios ordinarios— es, precisamente, lo que debe demostrarse en el juicio de suficiencia que será analizado más adelante en el presupuesto de necesidad.

2.2.2. Presupuesto valorativo

A diferencia del presupuesto fáctico, que se concentra en la verificación objetiva de los hechos invocados, el presupuesto valorativo recae sobre la apreciación que realiza el Presidente de la República acerca de la *gravedad e inminencia* de la perturbación del orden económico, social y ecológico, o de la configuración de una grave calamidad pública como consecuencia de tales hechos[9]. En este marco, la función de la Corte consiste en determinar si la calificación presidencial incurre en arbitrariedad o en un error manifiesto de apreciación respecto de la intensidad y urgencia de la situación invocada.

En el caso bajo estudio, los hechos alegados tienen el carácter de sobrevinientes, por tanto, sin perjuicio de los reparos formulados en relación con otros presupuestos del control material que se puedan presentar, la calificación efectuada por el Presidente no parece

[7] En la Sentencia C-440 de 2023, la Corte Constitucional declaró inexequible el decreto de emergencia por encubrir, bajo la forma de la excepcionalidad, la atención de problemas estructurales y no sobrevinientes; y el comunicado de la Sentencia C-191 de 2026 excluyó expresamente del ámbito de una emergencia económica las materias "*de naturaleza estructural que requerían soluciones ordinarias, no excepcionales*".
[8] Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 1997.
[9] Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.

caprichosa, arbitraria o manifiestamente irrazonable en lo que atañe a la intensidad de la afectación invocada.

2.2.3. Presupuesto de necesidad o juicio de suficiencia

En lo que respecta al juicio de suficiencia, corresponde a la Corte establecer si los instrumentos previstos en el marco de la normalidad constitucional resultaban aptos y suficientes para enfrentar la situación descrita y evitar la expansión de sus efectos, o si, por el contrario, era indispensable acudir a medidas extraordinarias[10].

Para abordar el requisito de necesidad es requerido detenerse en unos puntos centrales: la confluencia entre la declaratoria de desastre nacional del Decreto 1171 de 2026 y la declaratoria del Estado de Emergencia del Decreto 1261 de 2026 y el ámbito territorial del Decreto y la literalidad de su artículo tercero en relación con las medidas que podrán ser tomadas para conjurar la crisis que generó el hecho sobreviniente.

A. La confluencia entre Declaración de Desastre Nacional y Decretos de Emergencia por el mismo hecho sobreviniente

Después de la Constitución de 1991 y antes del sismo del 10 de agosto de 2026, existen tres antecedentes en los que confluyen la declaración de desastre nacional, seguida por el decreto de emergencia de los estados de excepción del artículo 215 de la Constitución Política. Primero, en 1999, tras el terremoto del Eje Cafetero, el Gobierno expidió primero el Decreto 182 del 26 de enero de 1999, mediante el cual declaró "la existencia de una situación de desastre de carácter nacional" y tres días después expidió el Decreto Legislativo 195 del 29 de enero de 1999, por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en los municipios afectados de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca[11]. Segundo, en 2010, el Decreto 4579 de 2010 declaró el desastre nacional por la denominada *"ola invernal"* y el Decreto 4580 de 2010 declaró *"la emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública"*[12]. Tercero, en 2017, el Decreto 599 de 2017 del Presidente de la República, el Decreto 068 de 2017 de la Gobernadora del Putumayo y el Decreto 0056 de 2017 del Alcalde de Mocoa declararon el desastre nacional, departamental y municipal por la creciente de

[10] Corte Constitucional, Sentencias C-156 de 2011, C-386 de 2017, C-145 de 2020, C-307 de 2020, C-383 de 2023, C-440 de 2023 y C-191 de 2026 (Comunicado público).
[11] Revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-216 de 1999.
[12] Revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-156 de 2011.

varias quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco, y el Decreto 601 de 2017 declaró *"la emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa"*[13].

En los tres casos, la Corte avaló la declaratoria de emergencia pese a la preexistencia de un régimen ordinario de desastre ya activado. Pero, cada uno de los antecedentes tienen particularidades que no permiten que sus fundamentos sean intercambiables entre sí ni que puedan ser trasladables mecánicamente a la valoración del 2026.

En 1999, tras el terremoto del Eje Cafetero, la declaratoria de desastre nacional se fundamentó en el régimen del Decreto Ley 919 de 1989 que regulaba el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de la época. La Corte Constitucional en ese momento todavía no había desarrollado con precisión los presupuestos fácticos, valorativo y de necesidad, y no examinó de forma detallada la insuficiencia del régimen de atención de desastres. En la sentencia C-216 de 1999 se limitó a señalar que

> *"Es claro para la Corte, que por la magnitud del fenómeno ocurrido y la gravedad de sus efectos, el país y particularmente la zona afectada se vio de improvisto enfrentada a una grave calamidad pública, frente a la cual, resultaban insuficientes las facultades ordinarias de que disponía el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.*
>
> *"Los instrumentos operativos y los apoyos logísticos y financieros que podía ofrecer para entonces el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, se adecuan para asumir la solución de situaciones de esta índole dentro de ciertos rangos de gravedad, que podrían calificarse de ordinarios, pero en manera alguna son suficientes, cuando los hechos generadores adquieren la magnitud de una calamidad pública, es decir, de un acontecimiento de consecuencias catastróficas"*[14].

En 2011, la Corte no declaró insuficiente en abstracto el régimen de desastre entonces vigente —el Decreto Ley 919 de 1989—, sino que evaluó si las medidas concretas que se pretendía adoptar (exenciones y tratamientos tributarios especiales, autorizaciones presupuestales extraordinarias, medidas de vivienda de rango legal, entre otras) requerían de la fuerza de ley que solo otorga el estado de excepción. Sobre esa base, la Sentencia C-156 de 2011 trató la declaratoria de desastre (Decreto 4579 de 2010) y el decreto de emergencia (Decreto 4580 de 2010) como instrumentos complementarios y no excluyentes: el primero activaba la institucionalidad y los recursos ordinarios; y el segundo abría la puerta, exclusivamente, a las

[13] Revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-386 de 2017.
[14] Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1999.

medidas que exigían rango legislativo. Sin embargo, el régimen ordinario que la Corte tuvo a la vista en ese momento era considerablemente más precario que el actual, por lo que el umbral de insuficiencia jurídica que entonces se dio por satisfecho no puede trasladarse sin más al régimen, hoy más robusto, de la Ley 1523 de 2012.

Años después, en la Sentencia C-386 de 2017, sobre el Decreto 601 de 2017 (emergencia en Mocoa), la Corte avaló igualmente la declaratoria, pero fue más explícita sobre el método empleado: no exigió una demostración exhaustiva de agotamiento medida por medida de las herramientas ordinarias disponibles bajo la declaratoria de desastre, sino que se concentró en contrastar la naturaleza de las medidas que habilita cada instrumento. De un lado, ubicó las medidas propias del régimen ordinario de gestión del riesgo (contratación expedita, ocupación y adquisición de bienes, flexibilización del control fiscal); del otro, las medidas que solo el decreto legislativo podía otorgar (modificaciones presupuestales de rango legal, cambios tributarios, regulación de derechos). La Corte citó al Procurador General en el sentido de que las primeras resultaban insuficientes *"porque no incluyen medidas de orden legislativo"*, y sobre esa base concluyó que ciertos objetivos sólo eran alcanzables mediante decreto legislativo.

Frente al Decreto 1261 de 2026 es claro que no hay una incompatibilidad en abstracto entre declarar una situación de desastre natural y declarar un estado de emergencia. Sin embargo, siguiendo la jurisprudencia constitucional, la Corte está llamada a realizar una comparación de la naturaleza de los instrumentos ordinarios, incluyendo el régimen especial de atención de desastres que habilita la declaratoria de desastre nacional, sin necesidad de examinar medida por medida. En cambio, frente a cada uno de los decretos de desarrollo del Estado de Emergencia que concreten esas medidas, el estándar sí exige una verificación individual: cada decreto legislativo debe acreditar, medida por medida, por qué es necesario adoptar medidas de rango legal.

A lo anterior se suma, que entre la Sentencia C-386 de 2017 y la revisión del Decreto 1261 de 2026 ha transcurrido casi una década, durante la cual la Corte ha proferido nuevas sentencias sobre declaratorias de emergencia económica que han ido fijando límites cada vez más estrictos al uso del artículo 215 de la Constitución[15]. El estándar de suficiencia que debe

[15] Entre ellas, la Sentencia C-193 de 2020, que restringió la posibilidad de asignar funciones judiciales a autoridades no judiciales; la Sentencia C-440 de 2023, que declaró inexequible una declaratoria por encubrir la atención de problemas estructurales bajo la forma de la excepcionalidad; y la Sentencia C-075 de 2026 que declaró inexequible el Decreto Legislativo 1390 de 2025 por no estar sustentada en hechos sobrevinientes.

aplicarse en 2026, entonces, no es el mismo que el de 2011 ni el de 2017 pues debe ser más exigente, de acuerdo con la propia jurisprudencia de la Corte en los años intermedios.

A este panorama se agrega un dato de contexto que no puede pasarse por alto: el Gobierno inmediatamente anterior recurrió en al menos tres ocasiones a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica[16] durante su periodo, que como resultado tuvo una declaración de inexequibilidad con efectos diferidos[17], una inexequibilidad[18] y una exequibilidad parcial[19]. Esta frecuencia en el uso de una facultad excepcional, que la Constitución concibe como una herramienta de última ratio, es precisamente el tipo de contexto que justifica que la Corte examine con particular rigor y mayor brevedad cada nueva declaratoria, incluida la que hoy se somete a su control.

Este nuevo estándar hace esencial la revisión de la complementariedad entre cada uno de los regímenes que fueron activados por el Gobierno nacional para enfrentar las consecuencias del sismo y la revisión estricta de los decretos que desarrollen la declaratoria de emergencia.

a. Ley 1523 de 2012: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la insuficiencia de las medidas ordinarias en el Decreto 1261 de 2026

El régimen ordinario de la Ley 1523 de 2012 activa el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus subcuentas, y, mientras esté vigente la declaratoria de situación de desastre, un conjunto considerable de facultades especiales de rango reglamentario que la propia ley pone en cabeza del Gobierno (entre otras, contratación bajo urgencia manifiesta, ocupación y adquisición expedita de predios, y medidas específicas en materia de salud pública y reubicación, previstas principalmente en el Capítulo VII de la ley, artículos 55 a 70). Lo que ese régimen ordinario no puede otorgar, por definición, es la facultad de modificar, suspender o crear normas de rango legal pues es una competencia exclusiva de los decretos legislativos expedidos al amparo del artículo 215 de la Constitución.

---

[16] El Gobierno de Gustavo Petro decretó cuatro estados de excepción: tres estados de emergencia económica, social y ecológica (por la crisis humanitaria en La Guajira -Decreto 1085 de 2023-; por la crisis fiscal en todo el territorio nacional -Decreto 1390 de 2025- y por el fenómeno hidrometeorológico en Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó -Decreto 150 de 2026-) y una conmoción interior (por los problemas de orden público en el Catatumbo -Decreto 62 de 2025).
[17] Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.
[18] Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2026.
[19] Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 2026.

Calle 35 #24-31
Bogotá, Colombia
info@dejusticia.org
Tel: +57 601 608 36 05
+57 601 232 78 58
+57 601 285 30 78
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

El Decreto 1261 de 2026 dedica una sección a la *"insuficiencia de los medios ordinarios"*, con sub acápites sobre la existencia, el uso efectivo y la insuficiencia de los mecanismos ordinarios disponibles. A pesar de los esfuerzos por satisfacer la carga argumentativa, identificamos los siguientes puntos en que sería necesario ahondar, especialmente en los próximos decretos en que se establezcan medidas concretas:

Por una parte, es necesario identificar con precisión qué recursos fueron activados para enfrentar la crisis, como la subcuenta *"Sismo 2026"* del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y por qué resultan insuficientes en su magnitud o destinación. Esto permitirá tener mayor claridad sobre qué recursos adicionales serán necesarios para atender la emergencia. Por otra parte, es necesario analizar detenidamente las gestiones realizadas a partir de la declaratoria de desastre nacional, especialmente porque a la fecha no se ha publicado el Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAE) del Desastre Nacional, de que trata el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, que puede resultar de especial utilidad para conjurar la emergencia.

En respuesta a la Corte del 4 de septiembre de 2026[20], el Gobierno nacional afirmó que *"la expedición del Decreto 1261 de 2026 no sustituyó ni dejó sin efecto la declaratoria de desastre contenida en el Decreto 1171 de 2026, puesto que ambos instrumentos operan de manera complementaria"*, e identificó tres tipos de limitaciones que, a su juicio, impedían atender la crisis únicamente con las herramientas de la declaratoria de desastre: de carácter jurídico (necesidad de modificar o flexibilizar disposiciones legales sobre destinación de recursos, requisitos presupuestales, reglas tributarias y límites contractuales), de carácter temporal (incompatibilidad de los procedimientos ordinarios con la urgencia de la respuesta) y de carácter cuantitativo (insuficiencia de los recursos presupuestales disponibles frente a la dimensión de las necesidades).

Esta caracterización, ofrece una base más precisa, pero también exige una verificación puntual de cada categoría que solo se satisface parcialmente. Por esta razón, la revisión minuciosa de las medidas se traslada a cada uno de los decretos de desarrollo que se deriven del Decreto 1261 de 2026.

Por otro lado, el Gobierno sustentó el costo de la emergencia en 30 billones de pesos[21] con base en una modelación de la firma Ingeniar Risk Intelligence (software CAPRA-ROBOT),

[20] Oficio OPC-226/26, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
[21] Oficio OPC-230/26, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

la cual, según su propia respuesta a la Corte, *"basa el análisis en la estimación"* de solo cinco de los quince o dieciséis departamentos cobijados por la declaratoria: Chocó, Valle del Cauca, Risaralda, Quindío y Caldas[22]. Existe, entonces, un desajuste entre la base evidencial de la cifra global de insuficiencia cuantitativa (limitada a cinco departamentos) y la extensión territorial y material que el Decreto 1261 de 2026 efectivamente declara y que sus decretos de desarrollo ejecutarán. Por lo que existe incertidumbre sobre el costo efectivo de la emergencia.

A ello se suma que la propia UNGRD, en su respuesta dentro del expediente, reconoció que *"a la fecha no cuenta con información que permita cuantificar dicho impacto ni determinar su incidencia sobre el déficit fiscal de la Nación"*[23]. Sobre la disponibilidad presupuestal ordinaria, el expediente sí arroja cifras concretas que esta intervención destaca: al 11 de agosto de 2026, la subcuenta principal del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres contaba con una disponibilidad de $47.265.782.863 correspondientes a la línea de Manejo de Desastres, la destinada a la atención de la respuesta y recuperación[24].

En consecuencia, en realidad no hay una cifra clara sobre el costo de la emergencia en los departamentos cobijados por la declaratoria de emergencia. Hace falta un análisis que permita distinguir qué parte de esa necesidad exige, departamento por departamento y medida por medida, herramientas de rango legislativo y qué parte puede atenderse con cargo al Fondo y a las demás facultades ordinarias de la Ley 1523 de 2012.

B. Ámbito territorial del Decreto 1261 de 2026

El Decreto 1261 de 2026 no fija en su texto un listado cerrado de departamentos y municipios: según su artículo 1, parágrafo, la emergencia *"cobija los municipios que registraron afectación en el Reporte Situacional No. 36 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con corte preliminar al 19 de agosto, además de aquellos en los que pueda demostrarse una afectación concreta derivada del sismo".* El propio decreto vincula ese criterio, entre otros precedentes, a la Sentencia C-191 de 2026.

Esa sentencia, que aún no se ha hecho pública, por lo que este análisis se apoya únicamente en su comunicado de prensa, revisó el Decreto Legislativo 150 de 2026, expedido con ocasión del fenómeno meteorológico atípico de enero-febrero de 2026. La Corte limitó allí el

[22] Oficio OPC-226/26, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
[23] Oficio OPC-226/26, Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
[24] Oficio OPC-230/26, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ámbito territorial de la emergencia a los 181 municipios que la UNGRD reportó como afectados, más aquellos otros en los que se demuestre *"de manera precisa, una afectación concreta"*; excluyó expresamente que la declaratoria cubriera asuntos estructurales ajenos a la calamidad puntual; y ató la delimitación territorial a la exigencia de que las medidas se restringieran a la atención y rehabilitación del desastre.

El Decreto 1261 de 2026 parece que no se aparta de ese estándar, pues formalmente lo invoca y lo replica, pero su aplicación práctica no ha sido rigurosa. Apenas cinco días después de su expedición, el Gobierno debió modificarlo por medio del Decreto 1348 de 2026 a través del cual excluyó al departamento de Putumayo, inicialmente incluido pero del cual se concluyó que *"no hubo afectaciones importantes"* derivadas del sismo, e incorporó los departamentos de Caquetá y Santander, cuyos reportes de daño *"no llegaron sino hasta el 24 de agosto"*. El propio Gobierno justificó ese ajuste invocando la posibilidad de corregir el ámbito territorial cuando la crisis no ha sido delimitada con el rigor necesario, sea por error involuntario o porque el conocimiento certero de su alcance solo se obtuvo con posterioridad.

El propio expediente confirma, con cifras, esa inestabilidad. El Reporte Situacional N.° 036, con corte al 19 de agosto de 2026, registró 471 municipios afectados; el Reporte Situacional N.° 053, apenas ocho días después, con corte al 27 de agosto, ya registraba 496 municipios —un incremento de 25 municipios en poco más de una semana—, y el propio Gobierno reconoció ante la Corte que "*la cifra sigue siendo variable debido a que los territorios no han finalizado la consolidación de sus EDAN*". Sobre la naturaleza del Reporte N.° 036, el Gobierno fue explícito: *"las cifras contenidas en el Reporte Situacional N.° 036 no fueron presentadas como un censo definitivo de las consecuencias del desastre, sino como la consolidación técnica disponible con corte al 19 de agosto de 2026, susceptible de actualización".*

El caso de Putumayo ilustra el problema de forma concreta. Según la propia respuesta del Gobierno, ya para el 20 de agosto de 2026, un día después de expedido el Decreto 1261, la UNGRD había comunicado internamente que el departamento de Putumayo *"a la fecha no tiene afectaciones producto del sismo. No hay estructuras comprometidas, ni personas o familias afectadas"*. Pese a esa comunicación, Putumayo permaneció dentro del ámbito territorial de la emergencia hasta su exclusión mediante el Decreto Legislativo 1348 de 2026, expedido apenas el 24 de agosto. Es decir, entre el 20 y el 24 de agosto el Gobierno contó con información técnica que ponía en entredicho la inclusión de ese departamento.

En sentido inverso, el considerando N.° 10 del Decreto 1261 de 2026 identifica a Bolívar, Nariño y Sucre como departamentos *"especialmente afectados"*, pese a que ninguno de los tres fue incluido en la declaratoria de desastre nacional del Decreto 1171 de 2026. Según la respuesta del Gobierno, esa inclusión posterior obedeció a que *"las autoridades territoriales reportaron afectaciones asociadas al evento sísmico"* en esos departamentos, es decir, a un canal de información distinto y posterior al que sustentó la declaratoria de desastre inicial. Esto confirma que el universo territorial del Decreto 1261 de 2026 no es estrictamente derivado del Decreto 1171 de 2026, como sugiere la lógica de complementariedad, sino que en al menos tres departamentos se construyó sobre una base fáctica distinta y no sometida al mismo trámite técnico. La propia Corte formuló esta misma inquietud al Gobierno, sin que a la fecha se cuente con una respuesta que identifique, municipio por municipio, la afectación concreta en esos tres departamentos.

En consecuencia, se solicita a la Corte que, sin desconocer que el criterio formalmente enunciado por el Decreto 1261 de 2026 es compatible con el precedente, examine con especial rigor cuatro cuestiones: primera, si la referencia pública y política a *"quince departamentos"* sobreincluye municipios sin afectación real; segunda, si el Decreto 1348 de 2026 y los que lo sucedan corrigen esa sobreinclusión con evidencia técnica verificable; tercera, la revisión de la afectación que justifica mantener, ampliar o reducir el ámbito territorial de la emergencia en cada decreto de desarrollo.

C. Alcances de las facultades del artículo 3 del Decreto 1261 de 2026

El Decreto 1261 de 2026, consagra en el artículo 3 lo siguiente: *"El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa, las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y dispondrá las operaciones presupuestales y de crédito público necesarias para llevarlas a cabo".* Esta disposición llama la atención porque da la sensación de dejar abierta la puerta a que el Gobierno adopte, en desarrollo del estado de emergencia, medidas que hoy no han sido siquiera anunciadas ni sometidas a discusión pública, sin más límite aparente que su propia valoración de lo que resulte *"necesario"* para conjurar la crisis. Esto es especialmente relevante, ya que los hechos que justifican la emergencia económica, social y ecológica están delimitados en el decreto declaratorio, sin que pueda ampliarse el alcance de la declaración en los decretos que lo desarrollan. De allí la importancia de que en

Calle 35 #24-31
Bogotá, Colombia
info@dejusticia.org
Tel: +57 601 608 36 05
+57 601 232 78 58
+57 601 285 30 78
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

el decreto declaratorio se enuncien de forma general las medidas que se deben desarrollar en el marco de las facultades extraordinarias del Presidente.

El artículo 215 de la Constitución es enfático en que los decretos legislativos que se dicten en desarrollo del estado de excepción deben estar *«destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos»*, y el artículo 47 de la Ley 137 de 1994 exige que cada uno de esos decretos se refiera a materias que guarden relación directa y específica con la emergencia declarada. De ahí se deriva el juicio de conexidad que la Corte ha exigido de manera constante y autónoma respecto de cada decreto de desarrollo, sin que la existencia de una cláusula habilitante genérica como la del artículo 3 releve al Gobierno de acreditarlo en cada caso concreto.

A esto se suma un límite temporal inherente al propio artículo 215: cualquier decreto legislativo adicional que el Gobierno pretenda dictar con fundamento en el artículo 3 sólo puede expedirse dentro de la vigencia del Estado de Emergencia declarado, es decir, dentro de los treinta días iniciales o de sus eventuales prórrogas, y sujeto en todo caso al tope máximo de noventa días. El artículo 3 no puede interpretarse, entonces, como una habilitación que se proyecta indefinidamente en el tiempo, ni como una que exima al Gobierno de sujetarse a ese límite cuantitativo.

Por lo anterior, y en armonía con el principio de interpretación restrictiva que rige las facultades excepcionales, esta intervención plantea la duda sobre el alcance del artículo 3 del Decreto 1261 de 2026 y solicita a la Corte que sea enfática en que las medidas presupuestales y de crédito público sean adoptadas en el marco de la emergencia y cuenten con el control constitucional de la Corte.

3. CONCLUSIONES Y SOLICITUDES

Las facultades extraordinarias que la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica le otorga al Ejecutivo se dirigen a adoptar las medidas necesarias, distintas de las ordinarias, para enfrentar las consecuencias del hecho sobreviniente que alteró las condiciones rutinarias de la vida de las personas y los ecosistemas. Desde Dejusticia consideramos que, frente a la magnitud de las consecuencias del sismo del 10 de agosto de 2026, es necesario que se activen todas las medidas requeridas para restablecer los derechos de las personas, los seres sintientes y los ecosistemas afectados. Por esa razón, y en la medida en que el Decreto 1261 de 2026 satisface los presupuestos desarrollados en este escrito,

Calle 35 #24-31
Bogotá, Colombia
info@dejusticia.org
Tel: +57 601 608 36 05
+57 601 232 78 58
+57 601 285 30 78
Notificaciones judiciales: notificaciones@dejusticia.org

encontramos razonable que se declare su exequibilidad. Sin embargo, consideramos que el Decreto presenta limitaciones al satisfacer el presupuesto de necesidad, razón por la cual la Corte Constitucional deberá examinar con especial rigor cada uno de los decretos de desarrollo que el Gobierno nacional profiera en ejecución de la emergencia. Los decretos legislativos que se dicten en ese contexto deben guardar conexidad con el hecho sobreviniente y limitarse, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Es por ello que solicitamos a la Corte Constitucional fijar especial atención en el ámbito territorial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica —particularmente en la afectación real de cada departamento y municipio— y en la insuficiencia efectiva de las medidas ordinarias adoptadas por el Gobierno nacional en el marco de la declaración del desastre nacional. Asimismo, solicitamos que la Corte se pronuncie sobre el alcance del artículo 3 del Decreto 1261 de 2026, de manera que fije los límites que deberán observar los decretos de desarrollo que el Gobierno nacional profieran con posterioridad a la declaración.