

Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2025

Magistrados

**CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN CUARTA (REPARTO)**

E.S.D.

**Asunto:** Nulidad simple del Decreto No. 949 de 2025 con solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de urgencia.  
**Actor:** Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).  
**Accionados:** Nación – Presidente de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Cordial saludo.

**La FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra del Decreto 949 de 2025 “*Por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2024*” expedido por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, junto con los **MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES**, de **HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, de **MINAS Y ENERGÍA** y de **COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**, mediante el cual se impuso una prohibición de exportaciones de carbón al Estado de Israel bajo cualquier circunstancia.

**I. PARTES**

**1.1. Demandante.**

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

**1.2. Demandada.**

El **Presidente de la República**, el señor Gustavo Petro Urrego.

El **Ministerio de Relaciones Exteriores** representado judicialmente por la señora Rosa Yolanda Villavicencio o quien haga sus veces.

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** representado judicialmente por el señor German Ávila Plazas o quien haga sus veces.

El **Ministerio de Minas y Energía** representado judicialmente por el señor Edwin Palma Egea o quien haga sus veces.

El **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** representado judicialmente por la señora Diana Marcela Morales Rojas o quien haga sus veces.

## II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Fundación comparte la preocupación de la comunidad internacional por la grave crisis humanitaria en la Franja de Gaza y reafirma la importancia de proteger los derechos humanos y avanzar hacia un cese definitivo de la violencia. Sin embargo, esta acción no tiene como propósito pronunciarse sobre dicho conflicto, sino ejercer el control de legalidad sobre un acto administrativo que, al imponer una prohibición absoluta de exportaciones de carbón al Estado de Israel, excedió los límites constitucionales y legales que rigen la actuación del Gobierno nacional.

En un primer momento, el Decreto 1047 de 2024 estableció restricciones con ciertas excepciones orientadas a salvaguardar situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas. El Decreto 949 de 2025 radicalizó esa medida: eliminó de manera abrupta toda excepción, derogó expresamente las garantías previas e impuso una prohibición absoluta e indiscriminada.

Una decisión de este alcance, que hoy se dirige contra Israel pero que de permitirse podría extenderse a cualquier otro Estado, resulta regresiva e incompatible con los principios de propiedad privada, buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. Además, desconoce advertencias expresas de la Procuraduría General de la Nación y de diversos sectores sociales y económicos sobre sus efectos, e ignora compromisos internacionales que obligan a Colombia a garantizar estabilidad, previsibilidad y no discriminación en sus relaciones comerciales.

El núcleo de esta controversia radica, entonces, en establecer si el Decreto 949 de 2025 respeta el ordenamiento jurídico superior. Como se demostrará, dicho acto reglamentario carece de habilitación legal, se funda en motivaciones inexactas, contraría obligaciones internacionales que son ley de la República y genera efectos económicos y sociales desproporcionados.

En consecuencia, esta demanda de nulidad simple busca que el Consejo de Estado restablezca la legalidad y evite la consolidación de un precedente lesivo para la economía nacional, la seguridad jurídica y la credibilidad internacional de Colombia, todos ellos factores esenciales para la estabilidad institucional y para la confianza de los ciudadanos y de los inversionistas.

## III. NORMA DEMANDA

El Decreto 949 de 2025 “*Por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2024*”, proferido por las demandadas y publicado en el Diario Oficial No. 53226 del 28 de agosto de 2025, que dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“**DECRETA**

**Artículo 1º.** *Modifíquese el artículo 1º del Decreto número 1047 de 2024, el cual quedará así:*

**“Artículo 1º. Prohibición de exportaciones.** *Se prohíben, sin excepción, la totalidad de exportaciones de las hullas térmicas (carbón) clasificadas por la subpartida arancelaria 2701.12.00.10. al Estado de Israel”.*

**Artículo 2º. Derogatoria.** *Deróguense los artículos 2º y 3º del Decreto número 1047 de 2024.*

**Artículo 3º.** *A partir de la entrada en vigor del presente decreto, queda estrictamente prohibida la realización de exportaciones de carbón al Estado de Israel bajo cualquier circunstancia. Las autoridades competentes deberán adoptar de manera inmediata y todas las acciones, medidas y procedimientos previstos en la ley, con el fin de garantizar la efectiva aplicación de esta prohibición, sin excepción alguna.*

**Artículo 4º. Vigencia.** *El presente decreto entrará en vigor transcurridos quince (15) días comunes, contados a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación del Diario Oficial y tendrá vigencia hasta que se cumplan a cabalidad las órdenes de medidas provisionales emitidas por la Corte Internacional de Justicia en el proceso sobre la Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio en la Franja de Gaza (Sudáfrica c. Israel) o hasta que subsistan las condiciones que dieron lugar a ellas.”.*

#### IV. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

1. El 14 de agosto de 2024 las autoridades demandadas expidieron el Decreto 1047 de 2024 “*Por el cual se establece una prohibición a las exportaciones de carbón a Israel*”. Esta medida, sin embargo, no configuró una prohibición absoluta, pues en su artículo 2 contempló expresamente excepciones orientadas a proteger situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas. Se dispuso:

*“1. Las mercancías que, antes de la entrada en vigor de este decreto, estén amparadas con una Solicitud de Autorización de Embarque debidamente presentada y aceptada por la DIAN, o con un Formulario de Movimiento de Mercancías debidamente autorizado por el usuario operador.*

*2. Las Sociedades de Comercialización Internacional autorizadas que, antes de la entrada en vigencia de este decreto, hubieren expedido el Certificado al Proveedor.*

*3. Los negocios jurídicos perfeccionados hasta la entrada en vigencia del presente decreto, que generan una situación jurídica consolidada o una expectativa legítima.”*

De esta forma, pese a las restricciones impuestas, el propio Gobierno reconoció en 2024 la necesidad de garantizar un marco mínimo de seguridad jurídica y respeto a derechos adquiridos.

2. Esa norma fue objeto de varias demandas de nulidad simple, cuya acumulación se tramita bajo el radicado 11001032700020240006500 en la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Mediante auto del 27 de junio de 2025, dicho proceso fue remitido a la Presidencia del Consejo de Estado para que resuelva el conflicto negativo de competencias suscitado con la Sección Primera de la misma corporación.

3. Mediante el Decreto 949 de 2025, el Gobierno derogó el artículo 2 del Decreto 1047 de 2024 y eliminó todas las excepciones que protegían situaciones jurídicas consolidadas, prohibiendo de manera definitiva e indiscriminada cualquier tipo de exportación al Estado de Israel de hullas térmicas (carbón), clasificadas en la subpartida arancelaria 2701.12.00.10.

4. Como fundamentos fácticos, el Gobierno sostuvo que las operaciones militares de Israel en contra del pueblo palestino representan un quebrantamiento a la paz y seguridad internacional, así como una transgresión de normas imperativas del derecho internacional que harían parte del bloque de constitucionalidad colombiano.

Se señala que el carbón (suministro energético), es empleado por Israel con fines militares, por lo cual la restricción impuesta en el Decreto 1047 de 2024 no resultaba suficiente. En consecuencia, la nueva medida buscaba ejercer presión económica e internacional sobre Israel para que cesaran las acciones ilícitas contra el pueblo palestino. En la parte motiva del decreto se consignó lo siguiente:

*“Que, desde el 18 de marzo de 2025 Israel ha incrementado su ofensiva bélica contra el pueblo palestino, con lo que generó un nuevo escalamiento del conflicto. Como resultado, en el periodo comprendido entre ese momento y el 17 de junio de 2025, se ha reportado que 680.000 palestinos han sido desplazados, 5.334 palestinos han sido asesinados y 17.839 palestinos han sido heridos como consecuencia de la ofensiva bélica adelantada por Israel. Entre el 7 de octubre de 2023 y el 18 de junio de 2025 al menos 55.637 palestinos han sido asesinados y 129.880 heridos por las acciones de Israel. Adicionalmente, se ha reportado un crecimiento en el número de personas asesinadas y heridas cuando intentan acceder a los suministros humanitarios de comida y otros bienes esenciales. Esta información evidencia que la catastrófica situación humanitaria que justificó la expedición del Decreto número 1047 de 2024 se ha agravado de manera considerable como resultado del escalamiento en la ofensiva militar de Israel.”.*

5. La Procuraduría General de la Nación advirtió, durante el proceso de consulta del proyecto que dio lugar al Decreto 1047 de 2024, las consecuencias negativas que tendría para el país la expedición de una medida de prohibición de exportaciones de carbón a Israel. En particular, señaló:

*“1. Reducción de regalías: Teniendo en cuenta que las exportaciones de carbón térmico a Israel representan 650 mil millones de pesos cada año en regalías, impuestos y contribuciones, de los cuales, 100 mil millones van directamente a los departamentos de La Guajira y Cesar, no se refiere en el proyecto decreto (sic), un análisis técnico sobre la forma como se asumirá el costo de lo que dejará de percibir el Estado colombiano por regalías generadas mientras dure el conflicto en la franja de Gaza.*

*2. La medida no es idónea: Si bien, en Colombia el Estado tiene facultad para intervenir en la economía, decisión supeditada a la garantía de un bien común supremo, el proyecto no es una medida idónea para el cumplimiento de dicho fin, ya que la idoneidad o adecuación de la medida, debe propender por un objetivo constitucionalmente legítimo y el cual debe evidenciarse como de imperiosa consecución.*

*3. No hay garantía de su efectividad: En el proyecto de decreto se establece que la medida es necesaria porque no existe una diferente para lograr su objetivo, sin embargo, no hay una demostración técnica que conlleve a determinar que si no se exporta carbón a Israel por parte del Estado colombiano, procederán a cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.*

4. *Riesgo de daño antijurídico: Al estar insuficientemente justificado el proyecto decreto, existe el riesgo de presentarse una causal de nulidad por falsa motivación, ya que las razones invocadas en su fundamentación son contrarias a la realidad, no son proporcionales, ni razonables.*
5. *Incumplimiento del tratado de libre comercio con Israel: Al no estar justificada la medida de prohibición de exportación de carbón por parte de Colombia al estado de Israel, se debería evaluar los riesgos de un eventual incumplimiento de este acuerdo internacional aprobado por el Congreso en 2017 y que entró en el año 2020.*
6. *Opuesto al fundamento normativo: El proyecto invoca el artículo 259 del actual Plan Nacional de Desarrollo, que estipula que el gobierno podrá adoptar medidas comerciales restrictivas o de fomento por razones de seguridad nacional, soberanía alimentaria y protección de la industria y el mercado. Sin embargo, la prohibición de exportación no es una medida que garantice ninguna de las razones expuestas, al contrario, genera afectación a la libre industria y comercio y pone en riesgo los derechos fundamentales a la iniciativa privada y a la libertad de empresa.”<sup>1</sup>.*

De acuerdo con la Procuraduría, la prohibición no garantizaba su efectividad frente al conflicto Israel–Palestina, representaba un riesgo de daño antijurídico, contravenía el tratado de libre comercio suscrito entre Colombia e Israel y desconocía el fundamento normativo invocado en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023).

6. Un año después de expedido el Decreto 1047 de 2024, las advertencias de la Procuraduría se materializaron. La Asociación Colombiana de Minería (ACM) informó sobre los impactos de la prohibición de exportaciones de carbón a Israel en entrevista publicada por *Infobae* el 20 de julio de 2025:

*“El efecto es muy profundo. El decreto prohíbe las exportaciones a Israel con esa excepción y en virtud de esa prohibición esas ventas externas se han reducido en un 57%”, dijo a Portafolio. Antes del decreto, Colombia exportaba unas 250.000 toneladas mensuales, mientras que después la cifra ronda las 107.000. Esta caída repercute de manera directa en el ingreso fiscal, pues “por cada millón de toneladas de carbón que Colombia deja de exportar, el Estado pierde aproximadamente 200.000 millones de pesos en impuestos y regalías.”<sup>2</sup>.*

De esta manera, se evidencia una disminución sustancial en las exportaciones y una reducción directa en los ingresos fiscales de la Nación.

7. En los propios considerandos del Decreto 949 de 2025 se reconoció la disminución generada por la prohibición de exportaciones de carbón contenida en el Decreto 1047 de 2024:

*“Que durante los primeros ocho meses de vigencia del Decreto número 1047, entre agosto de 2024 y abril de 2025, se exportaron 1.072.412 toneladas de carbón a Israel. Esto representó tan solo una caída del 39%”*

<sup>1</sup> Boletín 717-2024 de la Procuraduría General de la Nación, publicado el 2 de julio de 2024 en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-entrego-observaciones-proyecto-decreto-prohibe-exportacion-carbon-israel.aspx>

<sup>2</sup> Nota de prensa del 20 de julio de 2025, publicado en la web de INFOBAE en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/07/21/gobierno-petro-cometio-un-error-al-prohibir-exportaciones-de-carbon-a-israel-y-las-empresas-mineras-aprovecharon/>

respecto de los ocho meses previos a su entrada en vigor, enero a agosto de 2024, cuando se exportaron 1.752.321 toneladas.”.

El Gobierno reconoció que la medida previa había generado un efecto sensible en el comercio exterior del país, pero no en la situación humanitaria en Gaza; pese a ello, optó por profundizar la restricción mediante la expedición de un decreto de alcance absoluto.

8. Durante el trámite de consulta del proyecto de Decreto 949 de 2025, diversas organizaciones públicas y privadas formularon observaciones críticas que no fueron atendidas por el Gobierno. Entre ellas se destacan:

8.1. El 30 de junio de 2025, el Sindicato de Trabajadores Mineros de Drummond señaló:

*“Aunque reconoce el interés del Gobierno Nacional por alinear su política exterior con principios de derechos humanos, advierte que esta decisión, adoptada sin un plan de contingencia, generaría efectos graves e inmediatos sobre el empleo, la estabilidad social y la sostenibilidad del sector minero, especialmente en regiones como el Cesar. La organización sindical resalta que Israel representa más del 90% de las exportaciones colombianas de carbón térmico, por lo que una prohibición total tendría consecuencias directas en la pérdida masiva de empleos, suspensión de contratos, cierre de operaciones y precarización laboral para miles de familias. Asimismo, señala que el sector minero no está en condiciones de redirigir rápidamente sus exportaciones hacia otros mercados, lo que afectaría gravemente la productividad y desincentivaría la inversión nacional y extranjera en esta industria. Desde SINTRAMINED también se cuestiona la proporcionalidad de la medida. Aseguran que no se han considerado alternativas menos lesivas ni mecanismos de mitigación que protejan los derechos de los trabajadores. Igualmente, critican que se invoque el principio de solidaridad social para justificar una acción que, paradójicamente, genera una crisis humanitaria interna.”.*

8.2. El 28 de julio de 2025, la Asociación Colombiana de Minería señaló, entre otras, las siguientes:

*“Nos permitimos manifestar que este proyecto normativo no puede ser expedido, pues constituye una abierta violación al orden jurídico vigente.*

**1. Desconocimiento del principio de legalidad:** *El proyecto de decreto publicado para comentarios carece de sustento y habilitación jurídica para su expedición, toda vez que no existe en el ordenamiento jurídico ninguna norma de rango superior que otorgue competencias al Gobierno nacional para prohibir la exportación de minerales, y en específico, la exportación de carbón a Israel. De hecho, en las consideraciones expuestas en la parte motiva del proyecto no se invoca norma alguna que habilite al Gobierno para tomar tal decisión.*

[...]

**2. Vulneración de los derechos adquiridos de los exportadores:** *Este proyecto normativo desconoce los derechos adquiridos de los titulares mineros para explotar, comercializar y exportar carbón, derechos que fueron debidamente otorgados por el Estado colombiano a través de títulos jurídicos: contratos de concesión minera, en virtud de los cuales se asumieron compromisos bajo el amparo de la Constitución Política y las leyes vigentes al momento de su otorgamiento.*

[...]

**5. Debilitamiento de la industria exportadora de carbón en Colombia:** *El Proyecto de decreto, se presenta formalmente como una medida orientada a proteger la moral pública y a responder a la situación*

*humanitaria en la Franja de Gaza. Sin embargo, un análisis de su contenido, su contexto normativo, y sus efectos reales, permite concluir que el resultado de esta norma únicamente sería el debilitamiento progresivo de la industria exportadora de carbón en Colombia. No existe evidencia técnica ni análisis de impacto que demuestre que la suspensión de exportaciones de carbón colombiano a Israel tendrá un efecto material en la situación humanitaria en ese territorio. En consecuencia, consideraciones del proyecto de normativo carece de rigor y se apoya en afirmaciones sin fundamento que no permiten justificar la restricción impuesta.”.*

**8.3.** El 1 de agosto de 2025, la Cámara de Comercio Colombo Americana señaló:

*“Expresa que dicha medida carece de justificación jurídica suficiente, vulnera compromisos internacionales y afecta la seguridad jurídica y la confianza de los inversionistas, especialmente de origen estadounidense. Señala que el decreto se fundamenta en instrumentos del derecho internacional que no tienen fuerza normativa en el orden interno colombiano, como resoluciones no vinculantes de la ONU, lo cual contraviene el principio de legalidad y excede las competencias del Ejecutivo. Además, advierte que la medida no cumple los requisitos de proporcionalidad, necesidad ni no discriminación exigidos por los artículos XX y XXI del GATT, y que, al no haberse demostrado un vínculo directo entre las exportaciones de carbón y un riesgo concreto para la seguridad nacional, podría constituir una barrera comercial arbitraria. AmCham también alerta sobre la afectación al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, dado que la eliminación de la excepción a contratos vigentes representa una modificación inesperada del marco normativo, en contravía del principio de trato justo y equitativo. Finalmente, resalta que la medida sería incompatible con el TLC entre Colombia e Israel, al incumplir los compromisos de liberalización comercial y las restricciones a la exportación pactadas.”.*

**8.4.** El 1 de agosto de 2025, FENALCARBON señaló:

*“Advirtió que esta medida, sin precedentes en la historia reciente del país, tendría impactos negativos en las regiones productoras (La Guajira y Cesar), afectando empleo, inversión, recaudo fiscal y estabilidad social. Además, se eliminan sin justificación las garantías ofrecidas en el Decreto 1047 de 2024 para contratos preexistentes, lo que vulnera principios constitucionales como la confianza legítima y la seguridad jurídica. Desde el punto de vista legal, señaló que la medida carece de sustento técnico y jurídico, se basa en consideraciones vagas de “moral pública” y viola compromisos internacionales, como el TLC con Israel y normas de la OMC. Esto expone al país a litigios internacionales, al tiempo que genera incertidumbre regulatoria y afecta negativamente la reputación de Colombia como socio comercial confiable. En lo económico, la prohibición impactaría cerca del 6 % de la producción nacional, con pérdidas estimadas de más de 400 millones de dólares anuales en divisas y afectaciones fiscales y sociales significativas.”.*

**8.5.** El 1 de agosto de 2025, la Asociación de Carboneros de Norte de Santander señaló:

*“La invocación del interés general como fundamento de la medida es improcedente, ya que según jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-053 de 2001), este principio no puede aplicarse de forma automática ni para justificar afectaciones desproporcionadas a los derechos fundamentales. Sostiene que el decreto no responde realmente a los objetivos constitucionales y, por el contrario, pone en riesgo el desarrollo de las regiones productoras de carbón, como Norte de Santander, al limitar ingresos por regalías, empleo y bienestar social.”.*

**8.6.** El 1 de agosto de 2025, la Cámara de Hidrocarburos, Minería, Energía y Territorio de la ANDI señaló:

*“Contraviene el Acuerdo Comercial con Israel, ratificado por ambas partes y con respaldo constitucional, que prohíbe restricciones a las exportaciones. Afecta la libertad de empresa, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la buena fe y el principio de irretroactividad, al eliminar excepciones que protegían situaciones jurídicas consolidadas y contratos vigentes. No demuestra un impacto en la resolución del conflicto en Gaza, pero sí genera perjuicios económicos para las regiones productoras de carbón, con pérdidas en regalías e ingresos públicos. Establece un trato desigual al no aplicar medidas similares a otros países cuestionados por violaciones a derechos humanos. Puede vulnerar compromisos internacionales de inversión y abrir la puerta a demandas contra el Estado.”.*

**8.7.** Finalmente, el 1 de agosto de 2025 la Procuraduría General de la Nación indicó:

*“RESPETO A LAS SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS. AUSENCIA DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. El artículo 83 de la Carta Política dispone que las actuaciones de los particulares al igual que las de las autoridades públicas, deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas. En síntesis, “el principio de buena fe supone la ausencia de todo vicio o maniobra, y en particular, la posibilidad de crear un ambiente de credibilidad al interior del proceso.*

*[...]*

*3. RESERVA DE LEY: La norma sometida a consulta pública ciudadana, al igual que el Decreto 1047 de 2024 que modifica, corresponde a una norma que excede la facultad reglamentaria y viola la competencia atribuida por el Constituyente al legislador para intervenir en la economía y ponerle límites a la libertad económica. No se observa ni en la memoria justificativa, ni en la parte considerativa del proyecto de decreto, ninguna consideración de las razones o motivos por los cuales el Gobierno nacional se abroga esta competencia normativa, desconociendo que es una facultad exclusiva del Congreso por medio de una ley de la República.”.*

En conclusión, el Decreto 949 de 2025 radicalizó una medida ya cuestionada, eliminando las excepciones que protegían situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas. Las advertencias de la Procuraduría, los gremios y los sindicatos coincidieron en que la prohibición absoluta afectaría gravemente la seguridad jurídica, la economía nacional y los compromisos internacionales de Colombia. Estos hechos constituyen la base objetiva de los cargos de nulidad que se exponen en el siguiente capítulo.

## **V. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

El Decreto 949 de 2025 infringe las normas en que debió fundarse y adolece de falsa motivación, como se pasa a explicar:

### **5.1. El Decreto 949 de 2025 infringe las normas en que debía fundarse.**

El vicio de infracción de normas en que debía fundarse, de acuerdo con el Consejo de Estado<sup>3</sup>, consiste en la violación del ordenamiento superior o de la regla de derecho de fondo que se exigía para su sustento, ya sea i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea<sup>4</sup>.

El Decreto 949 de 2025 infringe de manera directa la Constitución y la ley, en tanto vulnera: (i) los artículos 9, 93, 226 y 227 de la Constitución, que consagran los principios que orientan las relaciones internacionales y la internacionalización de la economía; (ii) los artículos 58 y 83 de la Constitución, relativos a la propiedad privada, la buena fe y la seguridad jurídica; (iii) el artículo 333 de la Constitución, que garantiza la libre competencia económica; (iv) el artículo 334 de la Constitución, que establece el principio de sostenibilidad fiscal; (v) el artículo 259 de la Ley 2294 de 2023, que contempla las causales para la adopción de medidas comerciales de carácter restrictivo; (vi) los artículos 1.3, 7 y 12 del Tratado de Libre Comercio entre Colombia e Israel, aprobado mediante la Ley 1841 de 2017; (vii) el artículo 14.1 del mismo tratado en concordancia con los artículos XX literal a) y XXI inciso b) literal iii) del GATT de 1994; y (viii) el artículo 22.2(b) del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos.

#### **5.1.1. Desconocimiento de los principios que orientan las relaciones internacionales y la internacionalización de la economía (artículos 9, 93, 226 y 227 de la Constitución):**

El Decreto 949 de 2025 desconoce los principios superiores que orientan las relaciones internacionales y la internacionalización de la economía colombiana.

El artículo 9 de la Constitución dispone que las relaciones exteriores del Estado colombiano se fundamentan en el respeto de la autodeterminación de los pueblos y en los principios del derecho internacional. Ello implica que las decisiones de política comercial exterior deben enmarcarse en reglas multilaterales y bilaterales previamente aceptadas por Colombia, y no a medidas unilaterales, arbitrarias o indefinidas que desconozcan los compromisos internacionales asumidos.

El artículo 93 de la Constitución establece la prevalencia de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, lo cual marca la pauta de que los compromisos internacionales asumidos por el Estado tienen fuerza vinculante en el orden interno. De manera complementaria, tratados de naturaleza económica y comercial como el Tratado de Libre Comercio entre Colombia e Israel (Ley 1841 de 2017) y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, aunque no se enmarcan en el artículo 93, sí obligan plenamente al Estado colombiano. La prohibición absoluta e indiscriminada de exportaciones de carbón hacia Israel contradice esos compromisos internacionales, especialmente en lo relativo al trato nacional, la no discriminación y la estabilidad de las reglas de comercio.

Por su parte, el artículo 226 de la Constitución impone al Estado el deber de promover la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. La medida contenida en el Decreto 949 de 2025 opera en sentido contrario: en vez de facilitar la inserción de Colombia en los mercados internacionales, restringe unilateralmente

<sup>3</sup> Sección Segunda: Radicación: 52001-23-33-000-2015-00045-01(3779-17) del 21 de mayo de 2020.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicación: 11001-03-27-000-2020-00017-00 del 29 de julio de 2021.

su comercio exterior, genera riesgos de represalias comerciales y menoscaba la confianza del país como socio confiable en la economía global.

El artículo 227 de la Constitución ordena al Estado promover la integración económica, social y política con otras naciones, sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, mediante tratados y organismos supranacionales. Este mandato, complementario al artículo 226, no solo exige la internacionalización, sino también la consolidación de vínculos de integración regional y global bajo condiciones estables y previsibles.

La prohibición absoluta de exportaciones de carbón hacia Israel resulta incompatible con este mandato, pues transmite al mercado internacional la señal de que Colombia puede restringir su comercio exterior de manera discrecional e intempestiva, lo que debilita la confianza en su sistema jurídico y deteriora su reputación como socio confiable en los procesos de integración regional y multilateral.

La Corte Constitucional<sup>5</sup> ha precisado que la estabilidad normativa y la seguridad jurídica son condiciones esenciales para atraer inversión, garantizar la competitividad y cumplir con los compromisos derivados de la internacionalización y la integración económica. La expedición del decreto demandado, al desconocer este mandato, constituye un vicio sustantivo de infracción directa de la Constitución.

### **5.1.2. Violación de la propiedad privada, la buena fe y la seguridad jurídica (artículos 58 y 83 de la Constitución)**

El Decreto 949 de 2025 vulnera de manera directa principios constitucionales esenciales como la propiedad privada, la buena fe y la seguridad jurídica.

#### **(a) La propiedad privada y el respeto a situaciones jurídicas consolidadas:**

El artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, estableciendo de manera expresa que *no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores*. Con la expedición del Decreto 1047 de 2024, el propio Gobierno reconoció este mandato al establecer excepciones orientadas a proteger los contratos perfeccionados, las solicitudes de autorización de embarque aceptadas por la DIAN y las operaciones de comercializadoras internacionales con certificados expedidos. Dichas excepciones no constituían meras prerrogativas discrecionales, sino que eran la expresión necesaria del mandato constitucional de respeto a los derechos adquiridos y a la seguridad jurídica de quienes confiaron en la estabilidad del marco normativo vigente.

El Decreto 949 de 2025 suprime de manera abrupta ese régimen de protección y prohíbe las exportaciones “*sin excepción*”, afectando de manera directa negocios perfeccionados de los que se derivan situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas. La medida constituye, en

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2012. (22 de febrero de 2012).

consecuencia, una privación retroactiva e injustificada de derechos adquiridos, en abierta contravención del artículo 58 de la Constitución.

### **(b) La buena fe y la confianza legítima como límites al poder regulatorio:**

El artículo 83 de la Constitución impone a las autoridades públicas el deber de actuar conforme al principio de buena fe. La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup> ha reiterado que la confianza legítima protege la expectativa razonable de que las reglas fijadas por el Estado no serán modificadas de manera súbita, irrazonable o desproporcionada. Este principio adquiere particular relevancia en contextos de inversión y comercio exterior, donde la previsibilidad y estabilidad normativa constituyen garantías esenciales para los operadores económicos nacionales y extranjeros.

El Decreto 949 de 2025 desconoce este principio al derogar expresamente las excepciones del Decreto 1047 de 2024 que habían sido diseñadas para proteger derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas. Con ello, el Ejecutivo incurrió en una conducta contraria al respeto del acto propio (*venire contra factum proprium non valet*): primero, suscribió tratados internacionales comprometiéndose a garantizar la estabilidad de las inversiones; luego, en 2024, al prohibir la exportación de carbón, reconoció expresamente la necesidad de preservar los contratos y operaciones en curso mediante la inclusión de excepciones específicas; y, posteriormente, en 2025, desconoció esas mismas garantías sin ofrecer justificación técnica ni jurídica suficiente. La simple afirmación de que las excepciones “hacían ineficaz” la medida no es suficiente para sacrificar un principio fundante del orden constitucional.

### **(c) La seguridad jurídica como pilar del Estado**

La Corte Constitucional<sup>7</sup> ha reconocido que la seguridad jurídica tiene rango constitucional, derivado de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Constitución, y supone la garantía de certeza frente a las reglas que rigen la vida en sociedad. La eliminación repentina de las excepciones previamente establecidas frente a la prohibición destruye esa certeza, generando un escenario de inestabilidad normativa que afecta no solo a los particulares directamente impactados, sino también al clima general de inversión y a la credibilidad del país en los mercados internacionales.

Las observaciones de gremios, inversionistas y de la Procuraduría General de la Nación durante la consulta pública corroboran esta afectación:

- FENALCARBÓN advirtió que la medida elimina sin justificación las garantías ofrecidas previamente, vulnerando la confianza legítima y la seguridad jurídica.
- ANDI señaló que se desconocen la buena fe y el principio de irretroactividad al eliminar protecciones para contratos vigentes.
- AmCham alertó sobre el grave daño a la reputación de Colombia frente a inversionistas extranjeros, por la modificación inesperada del marco normativo.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicación: 25000-23-24-000-2009-00348-01. (12 de julio de 2018).

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-416 de 1994. (22 de septiembre de 1994). Sentencia T-502 de 2002. (27 de junio de 2002).

- La Procuraduría enfatizó en la falta de proporcionalidad y razonabilidad en el desconocimiento de situaciones jurídicas consolidadas.

El alcance del daño trasciende a las empresas concesionarias y exportadoras de carbón. La eliminación de las excepciones envía al mundo un mensaje inequívoco: en Colombia, los contratos y derechos adquiridos pueden ser desconocidos retroactiva e intempestivamente por razones discrecionales del Ejecutivo. Este mensaje incrementa la percepción de riesgo regulatorio y deteriora la reputación del país como destino seguro y predecible para la inversión. El perjuicio es doble: directo, por la pérdida anual de millones de dólares en exportaciones de carbón, e indirecto, por el efecto corrosivo sobre la capacidad de Colombia para atraer capital, generar empleo y promover el desarrollo económico.

En suma, la supresión de las garantías previamente reconocidas constituye una vulneración directa del artículo 58 de la Constitución, al desconocer derechos adquiridos, y del artículo 83, al quebrantar la buena fe y la confianza legítima. Este proceder genera un escenario de inestabilidad normativa contrario a la seguridad jurídica como pilar del Estado Social de Derecho, con efectos adversos no solo en los operadores directamente afectados, sino en la economía nacional en su conjunto.

### **5.1.3. Infracción de las normas sobre libre competencia económica (artículo 333 de la Constitución).**

El artículo 333 de la Constitución reconoce la libre competencia como un derecho fundamental en el marco de la libertad económica, cuyo ejercicio solo puede ser restringido por razones de interés social, ambiental o de utilidad pública, y siempre bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La intervención estatal en la economía debe responder a fines constitucionalmente legítimos y a medios adecuados, necesarios y proporcionales, sin llegar a anular injustificadamente la iniciativa privada ni a eliminar espacios esenciales de competencia.

La Corte Constitucional ha precisado que la libre competencia admite excepciones, pero únicamente cuando estas se encuentran justificadas en valores superiores de la Carta y se adoptan bajo parámetros de proporcionalidad. En la Sentencia C-616 de 2001 señaló:

*“La Constitución contempla la libre competencia como un derecho. La existencia del mismo presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no sólo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada.*

*Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta”.*

Con el Decreto 1047 de 2024 las exportaciones de carbón térmico a Israel ya habían disminuido en un 57 %, lo que demuestra que la medida generó un impacto significativo y restrictivo para los exportadores. Sin embargo, contenía ciertas excepciones que atenuaban sus efectos más gravosos y daban cumplimiento al mandato constitucional de respeto por los derechos adquiridos. La expedición del Decreto 949 de 2025, al eliminar esas garantías mínimas y convertir la restricción en una prohibición absoluta, radicalizó injustificadamente el alcance de la intervención estatal, configurando un escenario de desproporción manifiesta.

Las advertencias de gremios y de la Procuraduría General de la Nación son consistentes en señalar que la medida carece de un análisis serio sobre su impacto económico y fiscal, y que los efectos sobre los exportadores no se ven compensados con un sustituto normativo que permita preservar su derecho a la libre competencia. En este contexto, la intervención estatal deja de ser una regulación legítima y proporcionada para convertirse en una restricción arbitraria que, de facto, expulsa del mercado internacional a los productores nacionales de carbón frente a un destino comercial previamente autorizado.

El propio Decreto reconoce la tensión con la propiedad privada y con los derechos adquiridos, señalando que, en caso de conflicto, el interés privado debe ceder ante el público o social. Sin embargo, nunca precisa de manera concreta cuál es ese interés público nacional específico que se protege con la medida, ni demuestra cómo la prohibición absoluta resulta indispensable para alcanzarlo. Esta falta de justificación convierte la medida en desproporcionada y contraria al artículo 333 de la Constitución, que garantiza la libre competencia económica como pilar esencial del orden económico y social.

#### **5.1.4. Infracción al principio de sostenibilidad fiscal (artículo 334 de la Constitución).**

El artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, establece que el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía con el fin de conseguir “*un marco de sostenibilidad fiscal*”, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y de los beneficios que brinda el desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano. Este mandato implica que las decisiones de política económica, incluidas las de comercio exterior, deben estar precedidas de una evaluación seria y transparente de sus efectos fiscales y presupuestales.

La sostenibilidad fiscal ha sido definida como “*la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía*”<sup>8</sup>, y entendida por esta corporación como un criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder público. Tiene por objeto “*disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos*”<sup>9</sup>, y sirve de instrumento para “*alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho*”<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 819 de 2003 “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. En: Gaeta del Congreso 86 de 2002, citada por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2019.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012, reiterada en sentencias C-110 de 2019 y C-405 de 2020.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. (3, marzo, 2022).

En desarrollo de este principio, en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se estableció el análisis del impacto fiscal para proyectos de ley, mandato superior que también resulta aplicable a decretos del Gobierno. En efecto, en el numeral 4 del artículo 2.1.2.1.6. del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 dispone que la memoria justificativa de todo decreto debe contener, entre otros aspectos, el impacto económico con indicación del costo o ahorro de su implementación:

*“Artículo 2.1.2.1.6. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse con la firma del ministro o director del departamento administrativo correspondientes a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, acompañados de una memoria justificativa que contenga:[...]”*

*4. El impacto económico, si es el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro de implementación del respectivo acto.”.*

Faltando a este deber, en la memoria justificativa del proyecto de decreto se limitó a indicar lo siguiente:

#### **4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere).**

También se señaló en los considerandos del Decreto, que la medida fue presentada al CONFIS, en sesión virtual del 26 de agosto de 2025, en donde se “*aprobó actualizar el concepto favorable de costo fiscal, de acuerdo con la recomendación del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité Triple A), en relación con la prohibición de las exportaciones de carbón (briquetas y hullas térmicas), clasificadas bajo la subpartida arancelaria 2701.12.00.10.*”. Sin embargo, en la página oficial en la que se publicó la memoria no aparece el documento del CONFIS ni se incorporó un análisis técnico que cuantificara los efectos de la prohibición absoluta de exportaciones de carbón a Israel sobre las finanzas públicas.

Este vacío es particularmente grave si se tiene en cuenta que, según datos oficiales y gremiales, las exportaciones de carbón térmico hacia Israel representan ingresos cercanos a 650 mil millones de pesos anuales en impuestos y regalías, de los cuales cerca de 100 mil millones corresponden directamente a los departamentos de La Guajira y Cesar. La ausencia de un análisis serio de cómo se reemplazarían o mitigarían estas pérdidas fiscales desconoce el principio de sostenibilidad fiscal, al adoptar una decisión de alto impacto económico sin prever sus consecuencias en el equilibrio presupuestal de la Nación y de las entidades territoriales.

En consecuencia, el Decreto 949 de 2025 adolece de un vicio sustancial: fue expedido sin cumplir el deber de motivación en materia fiscal exigido por la Constitución y la ley, lo cual lo hace incompatible con el principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 superior.

#### **5.1.5. Infracción de los parámetros fijados en el artículo 259 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo.**

El Decreto 949 de 2025 pretende fundamentarse en el artículo 259 de la Ley 2294 de 2023; sin embargo, de su lectura se concluye que el Gobierno nacional forzó su alcance para derivar

consecuencias que no se desprenden ni de su texto ni de su finalidad. El artículo 259 dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 259. ARANCEL INTELIGENTE Y DEFENSA COMERCIAL.** *El Gobierno nacional promoverá la defensa comercial de la Nación mediante una política de remedios comerciales y aranceles inteligentes, con el fin de lograr un equilibrio en las condiciones de competencia para la producción nacional frente a las importaciones y la defensa de las ramas de la producción afectadas por prácticas desleales y maniobras contrarias al libre comercio internacional, la soberanía alimentaria y el adecuado funcionamiento del mercado.*

*El Gobierno nacional estará autorizado para adoptar medidas comerciales de carácter restrictivo o de fomento, por razones de seguridad nacional, incluyendo soberanía alimentaria y protección de la industria y el mercado. Lo anterior se definirá conforme a la Constitución, las leyes y las obligaciones internacionales de Colombia. Igualmente, podrá adoptar medidas de carácter recíproco frente a las medidas que adopte un gobierno extranjero o ente soberano, por razones de seguridad nacional u otras razones internas que no sean sujetas a control legal bajo los mecanismos de solución de diferencias internacionales vigentes”.*

Del inciso primero se desprende con claridad que el fin de la adopción de remedios comerciales o aranceles inteligentes es lograr un equilibrio en las condiciones de competencia para la producción nacional frente a las importaciones y proteger ramas productivas nacionales afectadas por prácticas contrarias al libre comercio. Es decir, la norma está concebida como un instrumento de defensa comercial interna, no como un mecanismo de sanción diplomática ni como fundamento para prohibir exportaciones.

Por su parte, el inciso segundo delimita estrictamente los supuestos en que procede la adopción de medidas restrictivas:

- i) Razones de seguridad nacional, incluyendo soberanía alimentaria y protección de la industria y el mercado.
- ii) Medidas de carácter recíproco frente a las medidas que adopte un gobierno extranjero o ente soberano.
- iii) Medidas de carácter recíproco frente a otras razones internas de otro Estado no sujetas a control legal bajo los mecanismos de solución de diferencias internacionales aplicables.

La prohibición absoluta de exportaciones de carbón hacia Israel no se enmarca en ninguno de estos supuestos. En realidad, el Gobierno emplea una norma de defensa comercial para justificar una sanción de política exterior, con lo cual desnaturaliza su propósito y excede las competencias conferidas por el legislador. A continuación, las razones de improcedencia de cada hipótesis:

**i) Inexistencia de razones de seguridad nacional, soberanía alimentaria o protección de la industria.**

Esta hipótesis permite la adopción de medidas restrictivas para proteger intereses vitales de Colombia. Sin embargo, la medida no guarda conexión alguna con esos fines:

- **Seguridad nacional:** El decreto se apoya en la situación humanitaria en Gaza, la cual es incuestionablemente grave y merece la mayor atención de la comunidad internacional. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico-constitucional, dicho conflicto no constituye una amenaza directa, militar o estratégica a la seguridad nacional de Colombia.
- **Soberanía alimentaria:** La prohibición de exportar carbón carece de toda relación, directa o indirecta, con el abastecimiento de alimentos de la población colombiana. En consecuencia, invocar esta causal resulta manifiestamente improcedente.
- **Protección de la industria y el mercado:** El artículo 259 busca preservar la competitividad de la producción nacional frente a importaciones desleales o prácticas contrarias al comercio internacional. En este caso ocurre exactamente lo contrario: en lugar de resguardar a la industria del carbón, la medida la perjudica de manera grave al suprimir un mercado relevante, reduciendo su producción, debilitando el empleo y afectando el recaudo fiscal. Tanto la Procuraduría General de la Nación como los gremios especializados (ACM y FENALCARBÓN) advirtieron sobre esas consecuencias.

En suma, la medida es ajena al propósito protector que justifica esta hipótesis legal. El Gobierno transformó un instrumento de defensa comercial interna en un mecanismo de sanción unilateral y de política exterior, excediendo abiertamente la habilitación conferida por el legislador.

## ii) Inexistencia de reciprocidad.

La reciprocidad, por definición, implica que una medida es la respuesta a una acción previa adoptada por otro Estado. El decreto no tiene este carácter por las siguientes razones:

- **Inexistencia de una medida previa:** Israel no ha impuesto restricciones comerciales, arancelarias o de cualquier otra índole que afecte el comercio colombiano.
- **Acción unilateral:** La decisión es unilateral y espontánea del Gobierno colombiano, sin carácter de represalia.

## iii) Imposibilidad de invocar “otras razones internas”.

Esta hipótesis exige, además de la reciprocidad, que la medida responda a razones internas del otro Estado no controvertibles en foros internacionales. Tampoco se cumplen estas condiciones:

- **No es recíproca:** Como ya se estableció, la medida es unilateral.
- **No responde a una "razón interna":** El decreto no se fundamenta en política o razón interna de Israel (como una ley fiscal o una regulación local) que afecte a Colombia, sino en conflicto internacional.

En suma, el Gobierno aplicó de manera extensiva y arbitraria una norma cuya finalidad legislativa es proteger la producción nacional frente a prácticas desleales de comercio. Al usarla como base para imponer sanciones comerciales unilaterales en el marco de un conflicto externo, desbordó los límites de la habilitación legal, en abierta violación del principio de legalidad.

### 5.1.6. Infracción del TLC suscrito entre Colombia e Israel (artículos 1.3, 7 y 12 de la Ley 1841 de 2017).

Mediante la Ley 1841 del 12 de julio de 2017 el Congreso de la República aprobó el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y el Estado de Israel. En el artículo 1.3. del tratado se establecieron como objetivos los siguientes:

#### **“ARTÍCULO 1.3. OBJETIVOS DEL ACUERDO.**

*Los objetivos de este acuerdo, como se establece con más detalle en sus provisiones, son:*

- 1. Eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios y facilitar el movimiento de bienes entre las Partes;*
- 2. Promover condiciones de competencia relativas a las relaciones económicas entre las Partes;*
- 3. Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión, así como la cooperación en área de mutuo interés para las Partes;*
- 4. Crear procedimientos efectivos para la aplicación y el cumplimiento de este acuerdo y su administración conjunta; y*
- 5. Promover una mayor cooperación bilateral y multilateral para expandir y mejorar los beneficios de este acuerdo.”*

A su turno, en el capítulo 7 del TLC denominado “obstáculos técnicos al comercio” se consagró lo siguiente:

*“ARTÍCULO 7.1: OBJETIVOS Los objetivos de este capítulo son: (a) incrementar y facilitar el comercio entre las Partes; (b) asegurar que las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad no creen obstáculos innecesarios al comercio; y (c) mejorar la cooperación conjunta entre las Partes”.*

El Decreto demandado produce consecuencias totalmente contrarias a los objetivos pactados en el TLC, en tanto que promueve barreras al comercio de bienes y servicios entre las Partes, al prohibir a los exportadores de carbón colombiano comercializar su producto en Israel. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-254 de 2019, en la cual se estudió el tratado, se afirmó:

*“Para la Corte los artículos 1.1. y 1.3. exponen con claridad que los Estados parte se limitan a establecer una zona de libre comercio, bajo los parámetros específicos de la OMC de la cual son miembros desde 1995, cuyos objetivos, según se puede extraer del preámbulo, capítulos, secciones y anexos, **se circunscriben a facilitar el intercambio de bienes y servicios para incrementar los flujos de comercio e inversión, siendo una herramienta más para estimular el desarrollo económico y social.** Más recientemente ha señalado la Corte que ‘el libre comercio corresponde a una política económica que el Estado colombiano ha implementado y que obedece a valoraciones prácticas y de conveniencia que solo pueden evaluarse con el paso del tiempo’.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

Resulta contradictorio que, mientras el TLC con Israel busca expandir mercados y fomentar el desarrollo, el acto administrativo demandado socava directamente dichos objetivos. Al cercenar el acceso a un mercado de vital importancia, la prohibición no solo restringe las oportunidades comerciales, sino que genera un efecto adverso sobre la producción nacional de carbón, en contravía del espíritu y la finalidad del tratado.

A su turno, el capítulo 12 del TLC denominado “*solución de controversias*” contempla las siguientes herramientas para solucionar controversias surgidas entre las partes: i) solución mutuamente convenida, ii) Conciliación, iii) Mediación y iv) Arbitraje. El artículo 12.1 del TLC indica:

**“ARTÍCULO 12.1. OBJETIVO.**

1. *El objetivo de este capítulo es establecer un proceso de solución de diferencias sobre los derechos y obligaciones de este acuerdo que sea eficiente y efectivo entre las Partes.*
2. *Las Partes se esforzarán por llegar a un acuerdo sobre la interpretación y aplicación del presente acuerdo y realizarán todos los esfuerzos a través de la cooperación, la consulta, o por otros medios, para llegar a una solución mutuamente convenida con respecto a cualquier asunto que pudiese afectar su funcionamiento.*
3. *Una solución mutuamente aceptable a la controversia y de conformidad con el presente acuerdo entre las Partes es siempre preferible. En ausencia de una solución de mutuo acuerdo, el primer objetivo de este capítulo será, en general, conseguir la supresión de las medidas en cuestión si éstas resultan ser incompatibles con las disposiciones del presente acuerdo.”.*

No existe evidencia que el Gobierno haya activado los mecanismos previstos en el TLC para solucionar las diferencias sobre los derechos y obligaciones entre las partes, al contrario, la medida fue adoptada de manera unilateral, exponiendo a Colombia al riesgo cierto de enfrentar un proceso arbitral internacional y, con ello, a eventuales condenas millonarias en su contra.

**5.1.7. Infracción del TLC suscrito entre Colombia e Israel (artículo 14.1 de la Ley 1841 de 2017) en concordancia con los artículos XX literal (a) y XXI inciso b) literal iii) del GATT 1994<sup>11</sup>.**

El numeral 1 del artículo 14.1. del TLC suscrito entre Colombia e Israel incorpora las normas contenidas en el GATT de 1994<sup>12</sup> como aplicable a las partes.

i) En la parte considerativa del Decreto 949 se invoca la aplicación del artículo XX del GATT de 1994:

*“Que la medida se justifica bajo el artículo 14.1 Tratado Comercio suscrito entre la República de Colombia e Israel, el cual incorpora mutatis mutandis las excepciones generales contenidas en el artículo XX del GATT de 1994.*

*Que el artículo XX del GATT de 1994, permite a los Países Miembros de la OMC la implementación de medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las normas previstas en ese artículo. En particular, en lo relacionado con el objetivo de garantizar la moral pública, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC le permite a los Miembros definir dicho concepto. Para la República de Colombia proteger la moral*

<sup>11</sup> General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) OMC.

<sup>12</sup> “**Artículo 14.1. Excepciones generales.**

1. *Para efectos de este acuerdo, el artículo XX del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este acuerdo y forman parte del mismo, mutatis mutandis. Las Partes entienden que las medidas a que hace referencia el artículo XX (b) del GATT de 1994 incluye las medidas en materia ambiental necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, y que el artículo XX (g) del GATT de 1994 se aplica a las medidas relativas a la conservación de los recursos naturales vivos o no vivos agotables”.*

*pública implica prevenir la comisión de actos de genocidio, así como proteger la idea del Estado social y democrático de derecho. Es decir, proteger la dignidad humana, la igualdad, la democracia, los derechos humanos y el principio de legalidad, tanto en el territorio nacional como en cualquier lugar del mundo donde incidan las acciones u omisiones de Colombia.”.*

El artículo XX literal (a) del GATT 1994 establece lo siguiente:

**“Artículo XX Excepciones generales.** *A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:*  
a) *necesarias para proteger la moral pública; [...]*”

De acuerdo con la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, para que una medida restrictiva sea procedente en los términos del párrafo (a) del artículo XX del GATT, el Estado miembro debe demostrar:

*“Para determinar si una medida es “necesaria” es preciso sopesar y confrontar factores como la contribución de la medida a la observancia de la ley o reglamento de que se trate, la importancia relativa de los intereses o valores comunes protegidos y la repercusión de la ley en el comercio. El Órgano de Apelación convino con el Grupo Especial en que Corea no había demostrado que no podía alcanzar el nivel de observancia que había escogido utilizando medidas alternativas”<sup>13</sup>.*

En síntesis, para aplicar las medidas contenidas en el artículo XX(a) del GATT 1994 el Estado que la invoque debe observar: “i) la importancia del objetivo perseguido por la medida; ii) el grado de contribución de la medida a la consecución del objetivo; y iii) el grado de restricción de la medida para el comercio internacional”<sup>14</sup>.

En la exposición de motivos, se expone lo siguiente:

*“Que según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en 2024, Colombia exportó a Israel USD \$272,873 millones, con una concentración considerable en carbón (hullas térmicas). De ese total exportado, los productos minero-energéticos (ME) a este país equivalen al 82,5%. Este recurso es empleado en Israel principalmente como insumo para la generación de energía eléctrica, sector que, de acuerdo con fuentes internacionales, constituye una base transversal para múltiples actividades económicas, incluidas aquellas relacionadas con la industria militar.*

<sup>13</sup> Organización Mundial del Comercio. Órgano de Solución de Diferencias. Caso: Corea — Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada. Rad:DS161. (11 de diciembre de 2020). Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/1pagesum\\_s/ds161sum\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/1pagesum_s/ds161sum_s.pdf)

<sup>14</sup> Unversidad Javeriana de Colombia. Dificultad de la aplicación del artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). (2019). <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/45363/Dificultad%20en%20la%20aplicacion%20de%20art%C3%81culo%20XX%20del%20GATT%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

*Que, en consecuencia de los hechos expuestos, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 1047 de 2024 que dispuso, restricciones a la exportación a Israel. Esta norma previó, junto con la prohibición de exportación de bullas térmicas, excepciones orientadas a garantizar las situaciones jurídicas consolidadas o las expectativas legítimas.*

*Que durante los primeros ocho meses de vigencia del Decreto número 1047, entre agosto de 2024 y abril de 2025, se exportaron 1.072.412 toneladas de carbón a Israel. Esto representó tan solo una caída del 39% respecto de los ocho meses previos a su entrada en vigor, enero a agosto de 2024, cuando se exportaron 1.752.321 toneladas.*

*Que, desde el 18 de marzo de 2025 Israel ha incrementado su ofensiva bélica contra el pueblo palestino, con lo que generó un nuevo escalamiento del conflicto. Como resultado, en el periodo comprendido entre ese momento y el 17 de junio de 2025, se ha reportado que 680.000 palestinos han sido desplazados, 5.334 palestinos han sido asesinados y 17.839 palestinos han sido heridos como consecuencia de la ofensiva bélica adelantada por Israel. Entre el 7 de octubre de 2023 y el 18 de junio de 2025 al menos 55.637 palestinos han sido asesinados y 129.880 heridos por las acciones de Israel. Adicionalmente, se ha reportado un crecimiento en el número de personas asesinadas y heridas cuando intentan acceder a los suministros humanitarios de comida y otros bienes esenciales. Esta información evidencia que la catastrófica situación humanitaria que justificó la expedición del Decreto número 1047 de 2024 se ha agravado de manera considerable como resultado del escalamiento en la ofensiva militar de Israel.”.*

El Gobierno colombiano se limitó a señalar que el carbón constituye un insumo relevante para la industria energética israelí, con incidencia transversal en la economía y eventualmente en actividades militares. No obstante, no acredita empíricamente el vínculo causal entre la prohibición de exportaciones y una reducción de la capacidad bélica de Israel, ni el grado de contribución de la medida a mejorar la situación humanitaria en Gaza.

Sin perjuicio de la gravedad del conflicto en Israel y Palestina, y del deber de los Estados de propender por el respeto del derecho internacional humanitario, lo cierto es que el Gobierno no acreditó que la medida fuera idónea ni necesaria para alcanzar los fines invocados. Por el contrario, es evidente que Israel puede sustituir con facilidad las importaciones de carbón colombiano mediante otros proveedores internacionales, lo cual reduce sustancialmente el aporte real de la medida a los objetivos declarados. En estas condiciones, el sacrificio impuesto a la economía colombiana carece de una justificación técnica y proporcional que guarde correspondencia con las obligaciones internacionales vigentes..

ii) Aunado a lo anterior, el Gobierno nacional en la exposición de motivos fundamenta la medida contenida en el inciso b) literal iii) del artículo XXI del GATT. Se indica en la parte considerativa:

*“El inciso b) literal iii) del artículo XXI del GATT de 1994 autoriza a los Miembros de la OMC a aplicar medidas en tiempos de guerra o de grave tensión internacional y, siguiendo lo decidido por el grupo especial en Estados Unidos - Marcas de origen (Hong Kong, China), dicha tensión no debe necesariamente presentarse en el territorio del Miembro que adopta la medida.”.*

El inciso b) literal iii) del artículo XXI del GATT señala lo siguiente:

**“Artículo XXI: Excepciones relativas a la seguridad.** No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que:

b) impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas:

[...]

iii) a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional,”

También se cita como antecedente la providencia proferida por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC<sup>15</sup> que decidió el caso “Estados Unidos — Marcas de origen (Hong Kong, China)” del 21 de diciembre de 2022. En la citada providencia, se analizó la figura de “grave tensión internacional”:

*“7.297. Lo que antecede no da a entender que para que una situación constituya una grave tensión internacional esta ha de equivaler a una guerra. Más bien, debería reflejar una gravedad o magnitud casi comparable en lo que concierne a sus efectos desfavorables en las relaciones entre Estados u otros participantes en las relaciones internacionales. A este respecto, observamos que la guerra afectará a las partes en conflicto directamente, pero también puede afectar a las relaciones internacionales de manera más amplia. Recordamos que la referencia abierta a "international relations" en la versión inglesa indica que la grave tensión no tiene que haberse originado necesariamente en el territorio y las relaciones bilaterales del Miembro invocante. Por consiguiente, una guerra que tenga lugar entre dos o más países también podría dar lugar a una grave tensión internacional que afecte a otros países”<sup>16</sup>.*

El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC concluyó en la providencia citada que la expresión “grave tensión internacional” se refiere a un estado de cosas de la máxima gravedad, una situación que representa una ruptura o cuasi ruptura de las relaciones entre Estados u otros participantes en las relaciones internacionales.

El caso tratado consistía en la imposición de medidas restrictivas en materia de marcas de origen por parte de Estados Unidos a productos provenientes de Hong Kong – China. La OMC concluyó que, aunque había pruebas de que los Estados Unidos y otros miembros estaban profundamente preocupados por la situación de los derechos humanos en Hong Kong, China, la situación entre Estados Unidos y China no se había deteriorado hasta alcanzar un umbral de gravedad necesario para constituir una grave tensión internacional que justificara la adopción de medidas incompatibles con las obligaciones contraídas en el GATT de 1994.

En el presente asunto, a diferencia de lo afirmado en los considerandos del Decreto 949 de 2025, la relación bilateral entre Colombia e Israel no presenta una afectación directa que pueda ser caracterizada como una grave tensión internacional en los términos exigidos por el artículo XXI del GATT. No existen antecedentes de ruptura diplomática, ni restricciones comerciales impuestas por Israel contra Colombia, ni un deterioro verificable de las relaciones bilaterales. En este sentido, el

<sup>15</sup> Organización Mundial del Comercio.

<sup>16</sup> Organización Mundial del Comercio. Órgano de Solución de Diferencias. Caso Estados Unidos — Prescripción en materia de marcas de origen. Rad:DS597. (21 de diciembre de 2022). Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds597\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds597_s.htm)

precedente de la OMC resulta aplicable en forma inversa: la gravedad del conflicto en Gaza, aunque indiscutible, no se traduce en un deterioro de las relaciones Colombia–Israel que permita invocar válidamente la excepción de seguridad.

Por tanto, el Decreto 949 de 2025 no justifica adecuadamente la aplicación del inciso b), literal iii), del artículo XXI del GATT, pues omite demostrar el requisito esencial de una afectación directa a los intereses de seguridad del Estado colombiano.

### 5.1.8. Infracción del TLC Colombia - Estados Unidos (artículo 22.2(b))

En la parte considerativa del Decreto 949 se invoca la aplicación del artículo 22.2(b) del TLC Colombia - Estados Unidos<sup>17</sup>:

*“Que el artículo 22.2(b) del TLC Colombia - Estados Unidos autoriza a Colombia para tomar medidas ‘que considere necesarias para cumplir con sus obligaciones respecto al mantenimiento o la restauración de la paz o la seguridad internacional’, sin que esto implique la violación de ninguna disposición del Tratado, incluyendo las disposiciones del Capítulo 10 relacionadas con inversiones.*

*Que dentro de las medidas que el artículo 22.2(b) del TLC Colombia - Estados Unidos autoriza tomar se encuentran todas las medidas encaminadas a dar pleno cumplimiento a la Convención para la Prevención y Sanción contra el Genocidio de 1948 y, a las órdenes de medidas provisionales emitidas por la Corte Internacional de Justicia para evitar que se configuren afectaciones adicionales a la paz o a la seguridad internacional por cuenta del conflicto en la Franja de Gaza.”.*

Al respecto, el artículo 22.2(b) del TLC Colombia - Estados Unidos señala:

***“Artículo 22.2: Seguridad Esencial***

*Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de:*

*(a) obligar a una Parte a proporcionar ni a dar acceso a información cuya divulgación considere contraria a sus intereses esenciales en materia de seguridad, o*

*(b) impedir que una Parte aplique medidas que considere necesarias para cumplir con sus obligaciones respecto al mantenimiento o la restauración de la paz o la seguridad internacional, o para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad.”.*

El Decreto 949 de 2025 infringe esta norma por dos razones principales i) el TLC aplica únicamente para las relaciones entre Colombia - Estados Unidos, por lo que su ámbito de aplicación no abarca al Estado de Israel y ii) la interpretación de la disposición en que se basa el decreto demandado es errónea.

**i) El TLC aplica únicamente para las relaciones entre Colombia - Estados Unidos, por lo que su ámbito de aplicación no abarca al Estado de Israel:**

<sup>17</sup> Ley 1143 de 2007. “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus “Cartas Adjuntas” y sus “Entendimientos”, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006.”.

La referencia hecha en el Decreto 949 de 2025 del TLC Colombia-EE.UU, como fundamento jurídico para imponer una prohibición de exportaciones al Estado de Israel, constituye una transgresión de uno de los principios más elementales y estructurales del derecho internacional público: el principio de relatividad de los tratados, conocido por la máxima latina *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Este principio, que se traduce en que los acuerdos celebrados entre Estados no pueden generar obligaciones ni conferir derechos a terceros Estados sin su consentimiento, es una emanación directa de la soberanía estatal y la igualdad entre las naciones<sup>18</sup>.

Este postulado no es una mera construcción doctrinal, sino una norma de derecho internacional consuetudinario, codificada de manera inequívoca en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ratificada por Colombia a través de la Ley 32 de 1985<sup>19</sup>. El artículo 34 de dicha Convención es categórico al disponer: “*Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento*”. La Convención de Viena de 1969, en su artículo 2<sup>20</sup>, define con precisión los términos relevantes: una “*Parte*” es un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y para el cual este se encuentra en vigor, mientras que un “*tercer Estado*” es, por exclusión, cualquier Estado que no es parte en el tratado.

Al aplicar estos conceptos al caso concreto, la conclusión es una sola. El TLC Colombia-EE.UU, como su propio nombre lo indica y como se desprende de su texto y de las leyes que lo aprobaron en ambos países, es un acuerdo de naturaleza estrictamente bilateral. Sus únicas partes son la República de Colombia y los Estados Unidos de América. Por consiguiente, el Estado de Israel, al no haber participado en su negociación, no haber manifestado su consentimiento para obligarse y no ser signatario, ostenta la condición de “tercer Estado” frente a dicho instrumento internacional.

En este orden de ideas, el intento de las demandadas de extraer del artículo 22.2(b) de dicho tratado bilateral una facultad para imponer una medida restrictiva al comercio con Israel representa una distorsión fundamental del ámbito de aplicación personal de la norma. El Ejecutivo pretende aplicar extraterritorialmente los efectos de un pacto a un sujeto de derecho internacional que le es completamente ajeno, en contravía directa del principio *res inter alios acta*<sup>21</sup>, según el cual lo actuado entre unos no puede afectar a otros. La relación comercial entre Colombia e Israel se rige por su propio Tratado de Libre Comercio (Ley 1841 de 2017) y por las normas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), no por las estipulaciones de un acuerdo bilateral del que Israel no forma parte.

<sup>18</sup> Oxford Public International Law. Tratados, efecto ante terceros. Febrero de 2011. Disponible en: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1450>

<sup>19</sup> “Por medio de la cual se aprueba la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969”.

<sup>20</sup> “Artículo 2o. Términos empleados.

1. Para los efectos de la presente Convención:

[...]

e) se entiende por “Estado negociador” un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado;

f) se entiende por “Estado contratante” un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado;

g) se entiende por “parte” un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor;

h) se entiende por “tercer Estado” un Estado que no es parte en el tratado;”.

<sup>21</sup> G. G. Fitzmaurice, Segundo informe sobre el derecho de los tratados, (A/CN.4/107), Anuario ONU, 1957, vol. II. Disponible en: [https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a\\_cn4\\_107.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_107.pdf)

Más allá de un error de técnica jurídica, esta circunstancia evidencia la debilidad en la fundamentación del acto administrativo demandado. Incapaz de justificar la medida en los marcos normativos aplicables, esto es, el Tratado de Libre Comercio con Israel y el GATT de 1994, cuyas excepciones tienen carácter restrictivo y no se configuran en el caso concreto, el Gobierno acudió a una cláusula de un tratado bilateral ajeno a la relación con Israel, cuya redacción sobre “paz y seguridad internacional” se interpretó de manera extensiva para sustentar la medida.

Este proceder refleja la ausencia de una justificación jurídica adecuada. Al recurrir a un tratado manifiestamente inaplicable, el Gobierno desconoce principios básicos del derecho de los tratados y deja en evidencia que el Decreto 949 de 2025 carece de un soporte normativo suficiente, configurándose como una decisión administrativa contraria a las exigencias del Estado de derecho.

## ii) La interpretación de la disposición en que se basa el decreto demandado es errónea:

Aun si se aceptara en gracia de discusión que la disposición resultara aplicable, el Decreto 949 de 2025 incurre en un vicio adicional: **una interpretación errónea del alcance del artículo 22.2(b)**, que consagra una excepción de seguridad esencial.

Esta clase de cláusulas, presentes en la mayoría de los tratados de libre comercio, son por su naturaleza una excepción a las obligaciones principales del acuerdo y, como tales, deben ser objeto de una interpretación restrictiva y no pueden aplicarse de manera que anulen el objeto y fin del tratado. El principio de efectividad<sup>22</sup> exige que las disposiciones de un tratado se interpreten de modo que tengan un efecto útil; una lectura expansiva de la excepción de seguridad anularía todas las demás obligaciones de liberalización comercial, convirtiendo el tratado en letra muerta a discreción del ejecutivo.

### a) La sujeción de las cláusulas de seguridad al control judicial:

Los demandados parecen partir de la premisa de que la invocación de la seguridad esencial es un acto de soberanía enteramente discrecional, una “cuestión política” inmune al escrutinio judicial. Esta concepción, sin embargo, ha sido categóricamente rechazada por la jurisprudencia internacional contemporánea.

El precedente más relevante en la materia es el informe del Grupo Especial de la OMC en el caso *Rusia – Medidas relativas al tráfico en tránsito* (DS512)<sup>23</sup>, que interpretó el artículo XXI del GATT, norma análoga y precursora de las cláusulas de seguridad en los TLC modernos.

En dicha decisión, el Grupo Especial determinó que la expresión “*que considere necesario*”, si bien otorga un margen de apreciación al Estado que invoca la excepción, no le confiere una discrecionalidad

<sup>22</sup> Novak Talavera, F. (2013). Los criterios para la interpretación de los tratados. THEMIS Revista De Derecho, (63), 71–88. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8991>

<sup>23</sup> Organización Mundial del Comercio. Órgano de Solución de Diferencias. Caso *Rusia – Medidas relativas al tráfico en tránsito*. Rad:DS512. (5 de abril de 2019). Disponible en: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/512r\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/512r_e.pdf)

ilimitada. Se concluyó que la invocación no es "*totalmente auto-judicativa*" y, por tanto, no es una materia no justiciable; por el contrario, está sujeta a un control jurisdiccional que, si bien deferente, debe verificar que la medida cumpla con unos requisitos mínimos de objetividad y buena fe.

El panel estableció un estándar de revisión basado en la plausibilidad: el órgano de solución de diferencias debe examinar si la articulación por parte del Estado de sus intereses esenciales de seguridad es plausible y si existe un nexo plausible entre dichos intereses y las medidas adoptadas en un contexto de emergencia en las relaciones internacionales. Esta doctrina es plenamente aplicable por analogía a la interpretación del artículo 22.2(b) del TLC Colombia-EE.UU, y habilita al Consejo de Estado para ejercer un control de legalidad y razonabilidad sobre los motivos invocados en el decreto demandado.

#### **b) La desnaturalización de la cláusula y su errónea interpretación:**

El error central en la interpretación del Gobierno radica en la desnaturalización del propósito fundamental de la excepción de seguridad. Histórica y doctrinalmente, estas cláusulas fueron concebidas como un “escudo defensivo”<sup>24</sup>, un mecanismo de última instancia para que un Estado pueda proteger sus propios intereses vitales frente a una amenaza directa, grave e inminente a su existencia o estabilidad. Su finalidad es salvaguardar la seguridad del Estado.

El Decreto 949 de 2025 invierte por completo esta lógica. Colombia no invoca la cláusula para protegerse de una amenaza a su propia seguridad. Por el contrario, los considerandos del decreto son explícitos en señalar que el objetivo es "*generar una presión económica e internacional*" sobre Israel para que cese sus acciones en la Franja de Gaza. En otras palabras, el Gobierno no está utilizando la cláusula como un escudo para defender a Colombia, sino como un instrumento para intervenir en un conflicto exterior y sancionar a un tercer país en función de sus objetivos de política exterior.

El artículo 22.2(b) autoriza a Colombia a tomar medidas para cumplir con sus obligaciones respecto al mantenimiento de la paz, en tanto dichas obligaciones se relacionen con la protección de sus propios intereses esenciales de seguridad. No le confiere un mandato para actuar como un ejecutor unilateral del derecho internacional humanitario a través de la imposición de sanciones comerciales, una competencia que, en el sistema multilateral, está reservada principalmente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Admitir esta interpretación convertiría una excepción de seguridad en una cláusula habilitante para el uso del comercio como herramienta de política exterior, un resultado que socavaría la previsibilidad y estabilidad del sistema de comercio internacional que los TLC buscan garantizar.

#### **c) Incumplimiento de los requisitos sustantivos que se requieren para su invocación:**

Aplicando el estándar de plausibilidad y los criterios de interpretación restrictiva que la OMC ha establecido en las diferentes decisiones citadas en la presente demanda, es evidente que la

---

<sup>24</sup> Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2020), Vol. 12, N° 1, pp. 170-202  
ISSN 1989-4570 - www.uc3m.es/cdt - DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2020.5184>

justificación del Gobierno no satisface los requisitos sustantivos para la válida invocación de la cláusula de seguridad esencial, como se pasa a explicar:

**- Ausencia de una amenaza a los intereses esenciales de seguridad de Colombia:** El conflicto en la Franja de Gaza representa una situación de extrema gravedad humanitaria y una seria preocupación para la comunidad internacional en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Sin embargo, esa circunstancia no implica, en modo alguno, una amenaza directa a los intereses esenciales de seguridad de la República de Colombia. El país no se encuentra involucrado en el conflicto, no existe un riesgo a su integridad territorial ni a la estabilidad de sus instituciones, y tampoco se ha configurado un escenario que permita vincular razonablemente la seguridad nacional colombiana con los acontecimientos en dicho territorio.

**- Inexistencia de una "grave tensión internacional" que afecte directamente a Colombia:** La jurisprudencia internacional ha entendido la *grave tensión internacional* como un deterioro cercano a la ruptura de relaciones entre Estados. El Decreto 949 de 2025 no demuestra que las relaciones de Colombia con Israel hayan alcanzado ese umbral; la tensión alegada corresponde a un conflicto entre terceros, sin incidencia directa en la seguridad nacional colombiana.

**- Falta de un vínculo de causalidad, necesidad y proporcionalidad:** La medida carece de la conexión lógica y la justificación requeridas.

- **Causalidad:** No se demuestra un nexo causal directo y verificable entre la exportación de carbón térmico colombiano y la continuación o escalamiento del conflicto. La afirmación genérica de que el carbón es un insumo para la industria militar israelí no satisface el estándar de prueba requerido para justificar una medida tan drástica.
- **Necesidad:** La prohibición no es "necesaria" en el sentido estricto del derecho internacional, que exige que la medida sea el único medio disponible para salvaguardar el interés en cuestión. Como lo han señalado múltiples gremios y la propia Procuraduría General de la Nación, Israel puede sustituir fácilmente el carbón colombiano acudiendo a otros proveedores en el mercado global de *commodities*. Por tanto, la medida es ineficaz para lograr su fin declarado, lo que demuestra su falta de necesidad.
- **Proporcionalidad:** El grave perjuicio que el decreto inflige a la economía nacional, reflejado en pérdidas de cientos de millones de dólares en divisas, reducción drástica de regalías e impuestos para regiones vulnerables como La Guajira y el Cesar, y la destrucción de miles de empleos, es manifiestamente desproporcionado frente al impacto nulo o insignificante que la medida puede tener en el conflicto internacional.

En suma, la aplicación del artículo 22.2(b) del TLC Colombia–EE.UU. carece de fundamento, pues se recurre a un tratado inaplicable y se tergiversa el carácter defensivo de la cláusula de seguridad, sin acreditarse en el caso colombiano los presupuestos de amenaza real, causalidad, necesidad ni proporcionalidad.

## 5.2. El Decreto 949 de 2025 adolece de falsa motivación.

Sobre la falsa motivación, el Consejo de Estado, con fundamento en el artículo 137 del CPACA, ha precisado que esta "*causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.*"<sup>25</sup>. Así mismo, esa corporación ha señalado los presupuestos para que prospere esta causal de nulidad:

*"[...] es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente."*<sup>26</sup>.

El Decreto 949 de 2025 incurre en este vicio al fundamentarse en una serie de premisas fácticas y jurídicas que no se corresponden con la realidad material y que, a su vez, omiten deliberadamente hechos de suma relevancia que desvirtúan la necesidad, proporcionalidad e idoneidad de la medida adoptada. A continuación, se desglosan las discrepancias que configuran la falsa motivación del acto acusado.

### 5.2.1. La falsa premisa sobre la idoneidad y efectividad de la medida:

La motivación central del Decreto 949 de 2025 y de su memoria justificativa reposa en el argumento de que la prohibición total de exportaciones de carbón a Israel es una medida *necesaria, razonable y proporcional* para contribuir a la protección de los derechos humanos en la Franja de Gaza. El Gobierno justifica el endurecimiento de la medida, eliminando las excepciones del Decreto 1047 de 2024, al señalar que estas permitieron que las exportaciones solo disminuyeran en un 39%, lo cual considera una prueba de la insuficiencia de la norma anterior.

Sin embargo, esta motivación parte de una premisa no demostrada: que una restricción comercial impuesta por Colombia tiene capacidad real y efectiva de incidir en las decisiones militares o políticas de Israel. Esta presunción carece de cualquier sustento técnico o análisis de impacto. De hecho, las entidades técnicas y de control que evaluaron la medida advirtieron precisamente lo contrario. La Procuraduría General de la Nación, en sus comentarios al proyecto del decreto original, ya había señalado que "*el proyecto no es una medida idónea para el cumplimiento de dicho fin*" y que "*no hay una demostración técnica que conlleve a determinar que si no se exporta carbón a Israel por parte del Estado colombiano, procederán a cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia*".

En el mismo sentido, la Asociación Colombiana de Minería (ACM) al analizar el proyecto del Decreto 949, observó que "*No existe evidencia técnica ni análisis de impacto que demuestre que la suspensión de exportaciones de carbón colombiano a Israel tendrá un efecto material en la situación humanitaria en ese territorio*". La motivación del Gobierno es, por tanto, aparente y no real. Se basa en una conjetura sobre los efectos de la medida en el ámbito internacional, ignorando que Israel, como cualquier actor en un mercado globalizado de *commodities*, puede sustituir el carbón colombiano con el de otros proveedores internacionales.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación: 11001032700020180000600 (22326). (26 de julio de 2017).

<sup>26</sup> Ibidem.

El razonamiento del Gobierno presenta una falla lógica fundamental. Utiliza la cifra de la reducción del 39% en las exportaciones como evidencia del fracaso de las excepciones del decreto anterior, para así justificar su eliminación. No obstante, esta misma cifra, analizada a la luz de la realidad del mercado, demuestra la **ineficacia** de la estrategia general de presión económica. Si una prohibición parcial no detuvo el flujo de carbón hacia Israel, no es por la existencia de excepciones para contratos preexistentes, sino porque la oferta global es amplia y diversificada.

En consecuencia, la medida no incide en la causa real de la capacidad de abastecimiento de Israel (la existencia de una oferta internacional amplia), sino que se limita a excluir a Colombia de ese mercado, generando un perjuicio económico interno sin aportar eficacia al objetivo humanitario declarado. La motivación resulta, por tanto, jurídicamente insuficiente, pues descansa en una relación causal inexistente entre el medio adoptado (prohibición total) y el fin perseguido (presión efectiva sobre un conflicto internacional).

### 5.2.2. La omisión deliberada de hechos relevantes: el impacto económico y social adverso

El vicio de falsa motivación se configura de la manera más palmaria por la omisión consciente y deliberada por parte de la administración de un conjunto de hechos que estaban plenamente demostrados y que eran de obligatoria consideración al momento de expedir el acto. La memoria justificativa del proyecto de decreto es elocuente en su silencio: los apartados de "IMPACTO ECONÓMICO" y "VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL" se encuentran vacíos o sin desarrollar.

Si bien en los considerandos se hace referencia a la aprobación de un concepto de costo fiscal por parte del CONFIS, el análisis que lo sustentaría no fue publicado ni incorporado a la motivación del decreto, privando a la decisión de un examen verificable sobre sus efectos económicos y sociales.

Lo anterior es particularmente grave porque, al momento de decidir, el Gobierno contaba con advertencias formales y documentadas de distintas autoridades y gremios, acompañadas de cifras concretas:

- **Procuraduría General de la Nación:** Advirtió sobre una pérdida anual de 650 mil millones de pesos en regalías, impuestos y contribuciones, de los cuales 100 mil millones impactarían directamente a los departamentos de La Guajira y Cesar.
- **Asociación Colombiana de Minería (ACM):** Calculó que por cada millón de toneladas de carbón que se dejaran de exportar, el Estado perdería aproximadamente 200.000 millones de pesos.
- **FENALCARBON:** Estimó pérdidas de más de 400 millones de dólares anuales en divisas, con afectaciones fiscales y sociales significativas.
- **Sindicato de Trabajadores Mineros de Drummond (SINTRAMINED):** Alertó sobre una *"pérdida masiva de empleos, suspensión de contratos, cierre de operaciones y precarización laboral para*

*miles de familias"*, describiendo una inminente crisis humanitaria interna en las regiones mineras.

La omisión de estos elementos implica que la decisión se adoptó sin la ponderación que exige el principio de proporcionalidad. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que cuando se omiten hechos determinantes, se configura falsa motivación en tanto la debida consideración de los mismos podría haber conducido a una “decisión sustancialmente diferente”. En este caso, una evaluación completa habría permitido mantener excepciones para proteger el empleo y los ingresos fiscales o, incluso, explorar alternativas menos gravosas para la economía nacional.

La exclusión deliberada de información crítica priva al acto administrativo de una motivación real y objetiva, quebrantando con ello la presunción de legalidad que le es inherente.

## VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

### 6.1. Competencia:

i) El H. Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

*“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*  
(Subrayado ajeno al original)

ii) La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Decreto 949 de 2025 expedido por autoridades del orden nacional.

iii) Por otra parte, el Decreto 949 de 2025 fue expedido por el presidente de la República y los ministros de Comercio, Industria y Turismo, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía, con fundamento en las facultades conferidas al presidente en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución, asunto que conforme el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 (reglamento interno del Consejo de Estado) determina la competencia de la Sección Cuarta de esta Corporación para conocer del presente asunto, por dos razones fundamentales: la naturaleza material del acto y el criterio orgánico.

Desde el punto de vista **material**, el acto demandado configura una medida de comercio exterior con efectos fiscales directos y sustanciales. La prohibición de exportar carbón incide de manera significativa en el recaudo de impuestos, regalías y contribuciones parafiscales, comprometiendo la sostenibilidad fiscal del Estado. Ello lo ubica en el ámbito previsto en el artículo 13, numeral 1, del Acuerdo 080 de 2019, que atribuye a la Sección Cuarta el conocimiento de los procesos de simple nulidad sobre actos administrativos relacionados con impuestos y contribuciones fiscales y

parafiscales. Aunque el decreto no es estrictamente tributario, su objeto y efectos recaen de manera inmediata sobre una fuente principal de ingresos del Estado.

Desde el punto de vista **orgánico**, el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 atribuye a la Sección Cuarta la competencia para conocer de las demandas de nulidad contra actos administrativos expedidos por los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Hacienda y Crédito Público, en asuntos no laborales. El Decreto 949 de 2025 fue suscrito precisamente por dichas carteras, lo cual reafirma la competencia de esta Sección.

En consecuencia, corresponde a la Sección Cuarta del Consejo de Estado ejercer el control de legalidad sobre un acto que, aunque invocado bajo consideraciones de política exterior, se materializa a través de una prohibición de comercio con hondas repercusiones fiscales y económicas para la Nación.

## 6.2. Oportunidad:

Esta acción es interpuesta ***oportunamente*** de conformidad con lo señalado en el artículo 164, numeral 1, literal a) del CPACA, dado que el acto administrativo, el Decreto 949 de 2025 “*Por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2024*”, fue publicado en el Diario Oficial No. 53226 del 28 de agosto de 2025.

## VII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **DECLARAR** la nulidad del Decreto 949 de 2025 “*Por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2024*”.

## VIII. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

### 8.1. Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El trámite de urgencia de las medidas cautelares representa una excepción al procedimiento que ordinariamente debe agotarse con el fin de disponer su adopción y que se encuentra señalado en el artículo 233 del CPACA. Sobre las medidas cautelares de urgencia, el artículo 234 ibidem dispone lo siguiente:

**“Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

*La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreté”.*

Respecto de la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado ha indicado:

*“10. De acuerdo con esto, al tratarse de situaciones de urgencia, el legislador dispuso que el decreto de la medida cautelar puede ser ordenado inaudita parte debitoris, esto es, sin audiencia del demandado, para lo cual, salvo que se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otras situaciones previstas en el artículo 232 ejusdem, el solicitante debe pagar una caución. En todo caso, la decisión que se adopte puede ser objeto de los recursos ordinarios correspondientes.*

*11. El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente. Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia”<sup>27</sup>.*

A su turno, el artículo 238 de la Constitución faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos siempre y cuando se reúnan los motivos y los requisitos que establezca la ley<sup>28</sup>.

Por su parte, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para decretar “medidas cautelares” siempre que las considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre ellas, se destaca la suspensión provisional de los actos administrativos para conjurar temporalmente sus efectos, mientras se tramita el medio de control de simple nulidad.

El numeral tercero del artículo 230 del CPACA consagró la suspensión provisional de actos administrativos como medida cautelar aplicable. En esos casos, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231 ibidem<sup>29</sup>.

## **8.2. Fundamentos de la suspensión provisional:**

### **8.2.1. Infracción de las normas en que debía fundarse.**

El Decreto 949 de 2025 infringe de manera directa la Constitución y la ley, en tanto que vulnera: i) los artículos 9, 93, 226 y 227 de la Constitución (principios que orientan las relaciones internacionales y la internacionalización de la economía), ii) la propiedad privada, la buena fe y la seguridad jurídica, iii) la libre competencia económica contenida en el artículo 333 de la Constitución, iv) el principio de sostenibilidad fiscal contenido en el artículo 334 de la Constitución, v) el artículo 259 de la Ley 2294 de 2023 que contempla las causales para la adopción de medidas comerciales de carácter restrictivo, vi) los artículos 1.3., 7, 12 del TLC suscrito entre Colombia e Israel (Ley 1841 de 2017), vii) el artículo 14.1 del TLC suscrito entre Colombia e Israel (Ley 1841 de 2017) en concordancia

<sup>27</sup> Sección Primera. Radicado: 11001032500020210038500 (1905-2021), auto del 7 de julio de 2021.

<sup>28</sup> “ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicado: 11001-03-28-000-2020-00089-00. (16 de diciembre 2020).

con los artículos XX literal (a) y XXI inciso b) literal iii) del GATT 1994, y viii) el artículo 22.2(b) del TLC Colombia - Estados Unidos.

**(a) Desconocimiento de los principios que orientan las relaciones internacionales:**

- **Normas infringidas:** Constitución, artículos 9, 93, 226 y 227.

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 es inconstitucional porque, al prohibir de manera unilateral y total la exportación de carbón a Israel, infringe de manera directa los principios constitucionales que rigen las relaciones exteriores y la internacionalización de la economía. La medida desconoce los artículos 9 y 93 de la Constitución al ignorar el derecho internacional y los tratados comerciales vigentes, como el TLC con Israel y los acuerdos de la OMC, que prevalecen en el ordenamiento interno. Asimismo, contraviene los mandatos de los artículos 226 y 227, que ordenan al Estado promover la internacionalización e integración económica sobre bases de equidad y reciprocidad, pues la prohibición genera desconfianza, afecta la reputación del país como socio comercial fiable y debilita la seguridad jurídica necesaria para la inversión y la competitividad.

**(b) Desconocimiento de la propiedad privada, la buena fe y la seguridad jurídica:**

- **Normas infringidas:** Constitución, artículos 1, 4, 58 y 83.

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 viola los principios constitucionales de confianza legítima y seguridad jurídica al cambiar abruptamente las reglas que el propio Gobierno había fijado. Con los TLC y el anterior Decreto 1047 de 2024, el Estado había generado una expectativa razonable al proteger los contratos y negocios jurídicos preexistentes a través de excepciones explícitas a la prohibición de exportación. Sin embargo, el nuevo decreto elimina de manera súbita e injustificada estas garantías, contraviene el principio de buena fe y el respeto por sus propios actos, defraudando así la confianza que los operadores económicos habían depositado en la estabilidad de la norma.

Esta anulación de las garantías no es una mera cuestión teórica, sino que afecta directamente los derechos adquiridos y deteriora gravemente la seguridad jurídica del país. Tal como lo advirtieron gremios como FENALCARBON y la ANDI, así como la Procuraduría General de la Nación, la medida no solo perjudica a las empresas del sector minero, sino que envía una señal negativa a los inversionistas nacionales y extranjeros. La decisión afecta la reputación de Colombia como un destino predecible y seguro para la inversión, generando un daño que trasciende las pérdidas económicas directas del sector de producción y exportación del carbón.

El Decreto 949 de 2025 desconoce el régimen de protección y prohíbe las exportaciones “sin excepción”, afectando de manera directa negocios perfeccionados, derechos adquiridos, y expectativas legítimas. La medida equivale a una privación retroactiva e injustificada del goce de la propiedad privada en contravía del artículo 58 de la Carta.

**(c) Infracción a las normas sobre libre competencia económica:**

- **Normas infringidas:** Constitución, artículo 333.

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 vulnera el derecho a la libre competencia económica, consagrado en el artículo 333 de la Constitución, al limitar injustificadamente la actividad de los exportadores de carbón colombianos. Aunque la Constitución permite regular la libertad económica, cualquier restricción debe ser razonable, proporcional y necesaria para proteger valores superiores, condiciones que la norma demandada no cumple al carecer de un sustento técnico adecuado sobre sus impactos.

La medida afecta gravemente a los exportadores sin ofrecer alternativas para los ingresos perdidos, un impacto ya evidenciado por la reducción del 57% en las exportaciones a Israel tras un decreto previo. El Gobierno no presenta estudios que justifiquen la prohibición ni que midan su grave afectación fiscal y económica, y simplemente invoca de manera abstracta la prevalencia del interés público sobre el privado, sin demostrar cuál es el beneficio social concreto que justifique sacrificar los derechos de los particulares.

**(d) Infracción al principio de sostenibilidad fiscal:**

- **Normas infringidas:** Constitución, artículo 334.

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 infringe el principio de sostenibilidad fiscal, consagrado en el artículo 334 de la Constitución, el cual ordena al Estado disciplinar las finanzas públicas para reducir el déficit fiscal y alcanzar los objetivos del Estado social de derecho. Esta norma constitucional se instrumentaliza a través de leyes como la 819 de 2003 y el Decreto 1081 de 2015, que exigen a todo proyecto normativo, incluyendo los decretos presidenciales, ir acompañado de un análisis sobre su impacto fiscal y económico, detallando los costos o ahorros que su implementación implicaría para la Nación.

Pese a esta obligación, la memoria justificativa del decreto carece de un análisis riguroso sobre las consecuencias económicas de prohibir las exportaciones de carbón. Aunque se menciona un concepto favorable del CONFIS, este documento clave no fue publicado, impidiendo conocer el sustento técnico de la decisión. Esta omisión no es un simple formalismo, sino que evidencia un incumplimiento del mandato constitucional de actuar con responsabilidad fiscal, al imponer una medida con un previsible impacto negativo en los ingresos del país sin la debida justificación económica y sin transparentar sus costos para la sociedad.

Dicha falencia constituye una vulneración directa de las exigencias formales y sustanciales del artículo 2.1.2.1.6. del Decreto 1081 de 2015. Esta norma obliga a que toda memoria justificativa contenga,

de manera explícita, el "*impacto económico*" de la medida, señalando "*el costo o aborro de implementación del respectivo acto*" (numeral 4). Al no incluir este análisis, ni justificar su ausencia como lo exige el inciso final del mismo artículo, el Gobierno impidió que se realizara una valoración adecuada sobre la conveniencia y la responsabilidad fiscal de su decisión, convirtiendo la expedición del decreto en un acto carente del sustento técnico y jurídico que la ley imperativamente demanda.

**(e) El Decreto no cumple con los parámetros fijados en el artículo 259 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo.**

- **Normas infringidas:** Ley 2294 de 2023: artículo 259.

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 no cumple con los parámetros del artículo 259 de la Ley 2294 de 2023, al que invoca como fundamento, ya que esta norma autoriza medidas comerciales restrictivas para defender la producción nacional frente a importaciones desleales o por razones de seguridad nacional, soberanía alimentaria o reciprocidad. La prohibición de exportar carbón a Israel no busca proteger la industria nacional de competencia israelí inexistente, ni se justifica en una amenaza a la seguridad de Colombia o en una acción recíproca a una medida similar impuesta por Israel. Por lo tanto, la medida carece de la motivación que la propia ley exige para restringir el comercio.

**(f) El Decreto infringe los artículos 1.3., 7, 12 del TLC suscrito entre Colombia e Israel (Ley 1841 de 2017).**

- **Normas infringidas:** Ley 1841 de 2017, artículos 1.3, 7 y 12.1.

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 infringe el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Israel, aprobado por la Ley 1841 de 2017, al ir en contra de sus objetivos fundamentales, como eliminar barreras comerciales y facilitar el movimiento de bienes. Al prohibir unilateralmente la exportación de carbón, el gobierno colombiano no solo desestimula el desarrollo económico que el tratado busca promover, sino que también ignora los mecanismos de solución de controversias (como la consulta, mediación o arbitraje) estipulados en el propio acuerdo. Esta acción unilateral, sin agotar las vías de diálogo pactadas, expone al Estado colombiano al riesgo de enfrentar un proceso arbitral internacional por incumplimiento de sus obligaciones.

**(g) El Decreto infringe el artículo 14.1 del TLC suscrito entre Colombia e Israel (Ley 1841 de 2017) en concordancia con los artículos XX literal (a) y XXI inciso b) literal iii) del GATT 1994.**

- **Normas infringidas:** Ley 1841 de 2017: artículo 14.1 y GATT 1994: artículos XX literal (a) y XXI inciso b) literal iii).

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 infringe el TLC con Israel al invocar indebidamente las excepciones del GATT de 1994. Por un lado, justifica la prohibición en la protección de la "moral pública" (artículo XX), pero no demuestra cómo esta medida restrictiva realmente contribuye al objetivo, considerando que Israel puede reemplazar fácilmente el carbón colombiano con el de otros proveedores. La norma, por lo tanto, no supera el test de necesidad exigido por la OMC, que requiere sopesar la importancia del objetivo, la contribución real de la medida y su impacto en el comercio, convirtiéndose en una restricción injustificada.

Por otro lado, el decreto aplica erróneamente la excepción de "grave tensión internacional" (artículo XXI), interpretando de manera inversa un precedente de la OMC. Dicho organismo ha establecido que esta figura exige una situación de cuasi ruptura en las relaciones entre estados, un umbral que no se alcanza en el caso entre Colombia e Israel. El gobierno no demuestra una afectación directa a la seguridad nacional colombiana que justifique una medida tan drástica, por lo que la aplicación de esta excepción carece de fundamento y viola las obligaciones comerciales adquiridas.

#### **(h) El Decreto infringe el artículo 22.2(b) del TLC Colombia - Estados Unidos:**

- **Normas infringidas:** Ley 1143 de 2007 - TLC Colombia - Estados Unidos: artículo 22.2(b).

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 infringe el artículo 22.2(b) del TLC entre Colombia y Estados Unidos al utilizarlo como base jurídica para una prohibición de exportaciones a Israel, lo cual es manifiestamente improcedente. Esta acción viola el principio fundamental del derecho internacional *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, según el cual un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento. El TLC es un acuerdo estrictamente bilateral entre Colombia y EE. UU., por lo que Israel es un "tercer Estado" completamente ajeno a sus disposiciones.

Adicionalmente, el decreto interpreta de forma errónea y desnaturaliza la cláusula de "seguridad esencial". Estas cláusulas son un mecanismo de defensa para que un Estado proteja sus *proprios* intereses vitales frente a una amenaza directa, no un arma ofensiva para sancionar a otros países por razones de política exterior. Colombia no enfrenta una amenaza a su seguridad.

La medida tampoco satisface los requisitos sustantivos para invocar dicha excepción, pues carece de un vínculo de causalidad, necesidad y proporcionalidad. No existe evidencia de que la restricción comercial tenga un impacto efectivo en el desarrollo del conflicto, mientras que, en contraste, sus efectos sobre la economía colombiana -en términos de divisas, empleo y recaudo fiscal- resultan desproporcionados.

#### **8.2.2. El Decreto adolece de falsa motivación:**

- **Normas infringidas:** CPACA: artículo 137.

- **Síntesis del cargo expuesto en la demanda:**

El Decreto 949 de 2025 incurre en falsa motivación al basarse en la premisa no demostrada de que la prohibición total de exportar carbón a Israel es una medida idónea y efectiva para influir en el conflicto de Gaza. Esta justificación es aparente y no real, ya que carece de sustento técnico que demuestre una relación causal entre la restricción comercial y un cambio en las acciones militares de Israel. Como advirtieron la Procuraduría y gremios del sector, la medida es ineficaz, pues Israel puede sustituir el carbón colombiano en el mercado global, lo que convierte la prohibición en un acto simbólico que no logra su objetivo declarado.

Asimismo, el vicio se configura por la omisión deliberada de los adversos impactos económicos y sociales que la medida genera, un hecho plenamente demostrado y advertido por diversas entidades. La administración ignoró conscientemente las proyecciones de pérdidas millonarias en regalías, impuestos y divisas, así como las alertas sobre una "*pérdida masiva de empleos*" en las regiones mineras. Al excluir esta información crucial de la memoria justificativa, el Gobierno presentó una motivación aparente e incompleta, que de haber considerado los hechos omitidos habría conducido a una decisión sustancialmente diferente, viciando así la legalidad del acto administrativo.

### **8.2.3. Fundamentación de la apariencia de buen derecho:**

La suspensión provisional del Decreto 949 de 2025 se justifica en una manifiesta y palmaria vulneración del ordenamiento jurídico superior, visible a partir de un análisis preliminar del acto y su confrontación con las normas invocadas en la demanda. En primer lugar, el decreto infringe de manera flagrante los compromisos adquiridos por Colombia en el Tratado de Libre Comercio con Israel (Ley 1841 de 2017), al crear una barrera absoluta al comercio y omitir los mecanismos de solución de controversias pactados, lo que configura una transgresión directa a las obligaciones internacionales del Estado.

Adicionalmente, el acto desconoce los principios constitucionales de confianza legítima y seguridad jurídica, al eliminar de forma súbita e intempestiva las excepciones que el propio Gobierno había establecido en el Decreto 1047 de 2024, sobre las cuales los concesionarios y exportadores habían fundado una expectativa razonable para la continuidad de sus negocios ya perfeccionados.

Asimismo, la apariencia de buen derecho se refuerza en la evidente falsa motivación del decreto. Por un lado, se fundamenta en la premisa no demostrada de que la prohibición es una medida idónea y efectiva para influir en el conflicto internacional, una conjetura desvirtuada por la Procuraduría General de la Nación y diversos gremios, quienes advirtieron que Israel puede simplemente sustituir el carbón colombiano en el mercado global. Por otro lado, el acto omite deliberadamente los graves y cuantificados perjuicios económicos y sociales que la medida genera, como la pérdida de miles de millones en regalías e impuestos y la destrucción masiva de empleos, hechos que estaban plenamente documentados y que la administración tenía el deber de ponderar.

### **8.2.4. Fundamentación del peligro en la demora:**

La aplicación del Decreto 949 de 2025 genera un perjuicio grave e inminente que hace impostergable la intervención del juez contencioso. El peligro en la demora (*periculum in mora*) se materializa en un

daño económico concreto y continuo, no solo para las empresas exportadoras, sino para las finanzas de la Nación y la estabilidad social de regiones enteras. Como lo advirtió FENALCARBON, la prohibición representa pérdidas de más de 400 millones de dólares anuales en divisas. A su vez, la Procuraduría cuantificó la afectación fiscal en 650 mil millones de pesos anuales en regalías e impuestos, con un impacto directo en los presupuestos de La Guajira y Cesar. Cada día que el decreto permanece vigente, estas pérdidas se consolidan, afectando la sostenibilidad fiscal y los recursos para la inversión social.

Más allá del perjuicio económico, existe un daño social profundo y de difícil reparación. El Sindicato de Trabajadores Mineros de Drummond (SINTRAMINED) alertó sobre una inminente crisis humanitaria en las regiones mineras, derivada de la *"pérdida masiva de empleos, suspensión de contratos, cierre de operaciones y precarización laboral para miles de familias"*. Este impacto sobre los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias no podría ser resarcido adecuadamente con una sentencia final. Adicionalmente, se produce un daño sistémico a la seguridad jurídica y a la reputación de Colombia como un socio comercial confiable, erosionando la confianza de los inversionistas y afectando la capacidad del país para atraer capital a largo plazo.

Esperar al fallo definitivo permitiría la consolidación de un perjuicio económico, social y reputacional de carácter irreparable.

### **8.3. Urgencia de la medida cautelar:**

La urgencia de decretar la suspensión provisional, sin agotar el trámite ordinario del artículo 233 del CPACA, se fundamenta en que el daño causado por el Decreto 949 de 2025 no es futuro ni potencial, sino actual, inminente y de efectos progresivos. La prohibición "sin excepción" impuesta por la norma tiene una aplicación inmediata que paraliza por completo las operaciones de exportación, congela las cadenas logísticas y fuerza el incumplimiento de contratos vigentes que antes estaban amparados por el Decreto 1047 de 2024. La afectación al flujo de caja de las empresas, al empleo y al recaudo fiscal no es una eventualidad, sino una consecuencia directa que se materializa desde el primer día de vigencia del acto.

Permitir que el decreto continúe surtiendo efectos, incluso durante el breve lapso que tomaría el traslado a la contraparte, consolidaría un daño de carácter irreversible. La pérdida de mercados internacionales, una vez un competidor ocupa el lugar de Colombia, es extremadamente difícil de revertir. La destrucción de empleos calificados genera una crisis social que no se repara con una anulación posterior del acto.

Por tanto, la intervención judicial es impostergable para prevenir la concreción de un perjuicio que, por su naturaleza económica y social, haría que la decisión final sobre la nulidad del decreto resultara tardía e ineficaz para restablecer el orden jurídico y proteger los derechos vulnerados.

### **8.4. Solicitud de medida cautelar de urgencia:**

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado ordenar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 949 de 2025 *“por el cual se modifica el Decreto número 1047 de 2024”*.

## **IX. PRUEBAS Y ANEXOS**

### **9.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda**

#### **9.1 Documentales:**

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

1. Certificado de existencia y representación legal del Fundación para el Estado de Derecho.
2. Copia cédula de ciudadanía de Andrés Caro Borrero.
3. Decreto 949 de 2025 *“Por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2024”* publicado en el Diario Oficial No. 53226 del 28 de agosto de 2025.
4. Diario Oficial No. 53226 del 28 de agosto de 2025.
5. Memoria justificativa del Decreto 949 de 2025.
6. Comentarios realizados al proyecto de Decreto 949 de 2025.

#### **9.2. Oficios:**

Con fundamento en el parágrafo 1 del artículo 175 de CPACA, se solicita se ordenar al Ministerio de Industria y Comercio allegar dentro del expediente administrativo contentivo del Decreto 949 de 2025:

1. Concepto favorable de costo fiscal del 26 de agosto de 2025 proferido por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité Triple A) - CONFIS, en relación con la prohibición de las exportaciones de carbón (briquetas y hullas térmicas), clasificadas bajo la subpartida arancelaria 2701.12.00.10.
2. Registro digital de las personas, tanto jurídicas como naturales, que tenían expectativas legítimas o situaciones jurídicas consolidadas, ordenado mediante el artículo 3 del Decreto 1047 de 2024, derogado por el Decreto 949 de 2025.
3. Se oficie al Ministerio de Relaciones Exteriores para que informe sobre la existencia de procesos judiciales internacionales iniciados por afectados con las medidas adoptadas en el marco de los decretos 1047 de 2024 y 949 de 2025 en aplicación al capítulo 12 del TLC suscrito entre la República de Colombia y el Estado de Israel denominado *“solución de controversias”*, que contempla las siguientes herramientas para solucionar controversias surgidas entre las partes: i) solución mutuamente convenida, ii) Conciliación, iii) Mediación y iv) Arbitraje.

#### **9.3. Informe técnico.**

Con fundamento en el artículo 275 y siguientes del CGP, se ordene a las siguientes entidades expedir un informe técnico en el que se señale:

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: Informe técnico sobre el impacto en la exportaciones de las hullas térmicas (carbón) clasificadas por la subpartida arancelaria 2701.12.00.10. al Estado de Israel desde el 14 de agosto de 2024 a la fecha en que se decreta la prueba.

- Ministerio de Minas y Energía: Informe técnico sobre el impacto en la explotación y producción de las hullas térmicas (carbón) clasificadas por la subpartida arancelaria 2701.12.00.10. al Estado de Israel desde el 14 de agosto de 2024 a la fecha en que se decreta la prueba.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Informe técnico sobre el impacto en el recaudo de impuestos y regalías derivados de la explotación, producción y exportación de las hullas térmicas (carbón) clasificadas por la subpartida arancelaria 2701.12.00.10. al Estado de Israel desde el 14 de agosto de 2024 a la fecha en que se decreta la prueba.

#### **9.4. Testimonios técnicos:**

Con fundamento en el artículo 220 inciso 3 C.G.P. solicito la práctica de los siguientes testimonios técnicos<sup>30</sup>:

1. Juan Camilo Nariño Alcocer, presidente de la Asociación Colombiana de Minería, para que, con fundamento en sus especiales conocimientos técnicos en el sector de exploración, producción y de prestadores de bienes y servicios relacionados con el sector minero, aporte al proceso información calificada y valiosa sobre la ocurrencia de los hechos concretos que se debatirán en el presente proceso, en especial los hechos 5 al 8 de la demanda. Podrá ser notificado al correo electrónico: [contacto@acmineria.com.co](mailto:contacto@acmineria.com.co)

2. María Claudia Lacouture, en su calidad de presidente ejecutiva de la Cámara de Comercio Colombo Americana, para que, con fundamento en sus especiales conocimientos técnicos en la exportación de comercio exterior en el sector minero, aporte al proceso información calificada y valiosa sobre la ocurrencia de los hechos concretos que se debatirán en el presente proceso, en especial los hechos 5 al 8 de la demanda. Podrá ser notificada al correo electrónico: [contacto@amchamcolombia.co](mailto:contacto@amchamcolombia.co)

3. Carlos Andrés Cante Puentes, en su calidad de presidente ejecutivo de FENALCARBON, para que, con fundamento en sus especiales conocimientos técnicos en el sector de exploración y producción de carbón, aporte al proceso información calificada y valiosa sobre la ocurrencia de los hechos concretos que se debatirán en el presente proceso, en especial los hechos 5 al 8 de la demanda. Podrá ser notificado al correo electrónico: [info@fenalcarbon.org.co](mailto:info@fenalcarbon.org.co)

---

<sup>30</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Radicación: 11001-31-03-039-2011-00108-01. (28 de junio de 2017). “El testigo técnico en nuestro ordenamiento procesal es aquella persona que, además de haber presenciado los hechos, posee especiales conocimientos técnicos, científicos o artísticos sobre ellos (art. 227 C.P.C., inc. 3º; y art. 220 inc. 3º C.G.P.), cuyos conceptos y juicios de valor limitados al área de su saber aportan al proceso información calificada y valiosa sobre la ocurrencia de los hechos concretos que se debaten.”.

4. Oscar Mauricio Ortega Ballesteros, en su calidad de presidente de la Asociación de Carboneros de Norte de Santander, para que, con fundamento en sus especiales conocimientos técnicos en el sector de exploración y producción de carbón, aporte al proceso información calificada y valiosa sobre la ocurrencia de los hechos concretos que se debatirán en el presente proceso, en especial los hechos 5 al 8 de la demanda. Podrá ser notificado al correo electrónico: [asocarbonor@gmail.com](mailto:asocarbonor@gmail.com)

5. Jaime Mauricio Concha, en su calidad de vicepresidente de la Cámara de Hidrocarburos, Minería, Energía y Territorio de la ANDI, para que, con fundamento en sus especiales conocimientos técnicos en el sector de exploración, producción y exportación en el sector minero, aporte al proceso información calificada y valiosa sobre la ocurrencia de los hechos concretos que se debatirán en el presente proceso, en especial los hechos 5 al 8 de la demanda. Podrá ser notificado al correo electrónico: [jconcha@andi.com.co](mailto:jconcha@andi.com.co)

## X. NOTIFICACIONES

La parte demandada:

- La **Presidencia de la República**: Dirección: Carrera 8 No. 7-26. Bogotá D.C. Teléfono 01 8000 913 666. Correo [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co).

- El **Ministerio de Relaciones Exteriores**: Dirección: Calle 10 # 5-51 Bogotá D.C. Teléfono 601 3814747. Correo [judicial@cancilleria.gov.co](mailto:judicial@cancilleria.gov.co).

- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**: Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38. Bogotá D.C. Teléfono 601 381 1700 Correo [notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co).

- El **Ministerio de Minas y Energía**: Dirección: Calle 43 No. 57 - 31 Bogotá D.C. Teléfono 601 2200 300. Correo [notijudiciales@minenergia.gov.co](mailto:notijudiciales@minenergia.gov.co).

- El **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**: Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15. Bogotá D.C. Teléfono 601 6067676 Correo [notificacionesjudiciales@mincit.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mincit.gov.co).

La parte demandante: **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

**Teléfono:** 3133935290

**Correo:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

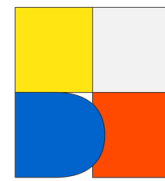
Cordialmente,



**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590-1