



Bogotá, 1 de agosto de 2025

Oficio 350

Doctora  
**DIANA MARCELA MORALES**  
**Ministra de Comercio, Industria y Turismo**  
[comitetriplea@mincit.gov.co](mailto:comitetriplea@mincit.gov.co)

Asunto: Observaciones frente al proyecto de Decreto por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2024 “*por el cual se establece una prohibición a las exportaciones de carbón a Israel*”

Un respetuoso saludo,

En mi condición de Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales contempladas en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia y artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, en materia de vigilancia preventiva e intervención, se presentan las siguientes observaciones frente al proyecto de norma “*por el cual se modifica el Decreto 1047 de 2024 por el cual se establece una prohibición a las exportaciones de carbón a Israel*”, sometido a consulta pública ciudadana a través de la página web de este Ministerio del 27 de julio de 2025 al 1 de agosto de 2025.

## OBSERVACIONES

### 1. CUESTIÓN PREVIA: GARANTÍA DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se observa que en el proyecto de resolución mencionado anteriormente, únicamente se concedió un plazo de 5 días hábiles para consulta pública ciudadana, entre el 27 de julio de 2025 y 1 de agosto de 2025.



El derecho de participación ciudadana en los proyectos normativos de regulación se encuentra reglamentado en el Decreto 1081 de 2015 y la Ley 1712 de 2014.

De esta manera, los plazos en que se someta a consulta pública el proyecto normativo específico de regulación deben ser razonables, atendiendo a que el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 prevé un tiempo mínimo (y no máximo) de 15 días calendario, y únicamente permite la reducción de dicho plazo por circunstancias excepcionales que deben ser justificadas de manera adecuada, atendiendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Una de las formas en que se materializa el derecho fundamental de participación ciudadana es mediante la posibilidad que tienen los ciudadanos de presentar observaciones, comentarios, objeciones y sugerencias frente a los proyectos normativos de regulación que expiden las diferentes carteras del gobierno nacional, en temáticas específicas.

La consulta pública para los proyectos normativos regulatorios se constituye así, en una de las formas en que se materializa el derecho fundamental a la participación ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14 Decreto 1081 de 2015.

De igual forma, el derecho a la participación ciudadana se complementa y se hace efectivo a través de la materialización del derecho fundamental de acceso a la información.

Esta garantía permite que de manera previa, libre e informada los ciudadanos tengan la facultad de poder ser parte e incidir en las decisiones que comprometen los intereses generales.

El derecho de participación ciudadana es una garantía que a la vez se constituye en un principio democrático protegido constitucional, legal y convencionalmente, por lo tanto, no se agota con una mera socialización o publicación durante un plazo irrisorio, sino brindando reales oportunidades a los ciudadanos de transparencia, publicidad y acceso a la información para incidir en las decisiones que los afectan.

Por todo lo expuesto comedidamente se solicita ampliar el plazo para recibir comentarios y observaciones frente al proyecto normativo indicado en el asunto, a 10 días hábiles.



## 2. 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.”

En el proyecto de resolución sometido a consulta pública ciudadana se establece que:

*Artículo 3. Suspensión. Suspender los actos administrativos que se hubieran concedido con fundamento en los artículos segundo y tercero del Decreto 1047 de 2024.*

Así mismo en la memoria justificativa del proyecto normativo se indicó:

*A raíz de esta situación, el Gobierno colombiano expidió el Decreto 1047 de 2024, con el cual impuso restricciones a la exportación de hullas térmicas (carbón) hacia Israel. Esta medida buscaba limitar el suministro de un recurso estratégico que puede ser empleado en la industria armamentística y la generación de energía eléctrica, actividades que inciden directamente en la capacidad militar de dicho Estado. No obstante, la aplicación de este decreto permitió excepciones orientadas a respetar situaciones jurídicas consolidadas, lo que redujo la efectividad de la medida. En consecuencia, entre agosto de 2024 y abril de 2025, aún se exportaron más de un millón de toneladas de carbón colombiano a Israel, manteniéndose el riesgo de su uso directo o indirecto en la continuación del conflicto.*

*(Se destaca).*

Con este argumento se basan para proponer en el artículo primero del proyecto normativo sometido a consulta pública ciudadana la prohibición **sin excepción** de la totalidad de exportaciones de las hullas térmicas clasificadas por la subpartida arancelaria 2701.1200.10 al Estado de Israel.

De lo expuesto se colige que el gobierno nacional decide desconocer e irrespetar las situaciones jurídicas consolidadas con el único argumento de que se requiere



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

que la medida sea efectiva. Con ello se viola el principio de proporcionalidad en materia de intervención económica estatal garantizado por el artículo 334 de la Constitución Política y desarrollado ampliamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así:

*Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.*

La intervención del Estado en la economía debe ser razonable y proporcional, alineada con los principios de solidaridad y sostenibilidad fiscal. Además, solo es posible **por ministerio de la Ley** y sin afectar el núcleo esencial de la Libertad de Empresa. Así lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia C-228 de 2010:

*La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado auto restrinjan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores.*

*De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer "labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. Dicha intervención es mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurren los particulares."*

**Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales.** Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores. **No obstante, tampoco**



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas. En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.

Con la medida propuesta en el Decreto sometido a consulta, el Gobierno no ha cumplido con la carga argumentativa de demostrar que la medida es proporcional, razonable, que no se afectará el núcleo esencial de la libertad de empresa, ni mucho menos que se ejecutará por ministerio de la ley.

En efecto, en la parte considerativa del proyecto normativa se insiste en que la medida es razonable, porque persigue finalidades constitucionalmente imperiosas. Esto significa que se confunde el principio de razonabilidad de una medida con el de necesidad.

Luego se señala que es proporcionada porque la restricción es efectivamente conducente para garantizar la finalidad constitucional arriba descrita. Confundiéndose así el principio de proporcionalidad con el de idoneidad. Por cuanto no se hizo ningún análisis para determinar si existe otra medida igual de idónea que sea igual de eficaz para cumplir con el fin legítimo propuesto, que sea menos lesiva y restrictiva de los derechos y principios que se afectan y que son: la libertad de empresa, el respeto por las situaciones jurídicas consolidadas y la sostenibilidad fiscal frente al déficit representado en los ingresos que las arcas del estado dejarán de percibir por esta limitación económica.

### 3. RESERVA DE LEY

El artículo 150, numeral 21, de la Constitución Política expresamente señala:



*Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

*21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.*

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.

#### **4. AUSENCIA DE COMPETENCIA DEL EJECUTIVO PARA SUSPENDER ACTOS ADMINISTRATIVOS**

El artículo 238 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), estipula claramente que solos los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa tienen la facultad constitucional y legal para suspender actos administrativos.

No obstante, en el proyecto de decreto sometido a consulta se señala que se suspenderán los actos administrativos que se hubieren concedido con fundamento en los artículos segundo y tercero del Decreto 1047 de 2024. Se desconoce abiertamente con esta prescripción normativa una norma de rango constitucional, como lo es el artículo 238 de la Constitución:

***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.***

El gobierno nacional no administra justicia para ordenar suspensiones de actos administrativos, y menos, si se han creado situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una normatividad anterior, como lo son los actos administrativos que hubieren autorizado o aprobado las exportaciones.



## CONCLUSIONES

Desde la Procuraduría se aprecia que el acto administrativo sometido a consulta pública ciudadana desconoce abiertamente la Constitución Política y la ley, así como varios principios y garantías fundamentales y por esta razón se recomienda su no expedición.

Atentamente,

**GUSTAVO ADOLFO GUERRERO RUIZ**  
**PROCURADOR DELEGADO PARA ASUNTOS AMBIENTALES, MINERO**  
**ENERGÉTICOS Y AGRARIOS**