



COMUNICADO 26

11 y 12 de junio de 2025

Fe de erratas. Hoy 09 de septiembre de 2025, se corrige la fecha en el ordinal segundo de la Sentencia C-252 de 2025. En concreto se reemplaza "**Segundo.** La decisión de inexequibilidad prevista en el ordinal anterior tendrá **EFFECTOS RETROACTIVOS** a partir del 5 de febrero de 2025, conforme a lo señalado en esta sentencia." por el siguiente resolutivo: "Segundo. La decisión de inexequibilidad prevista en el ordinal anterior tendrá **EFFECTOS RETROACTIVOS** a partir del 30 de enero de 2025, conforme a lo señalado en esta sentencia".

El comunicado 26 contiene doce decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-243 de 2025: La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el cargo no cumplía con los requisitos para adelantar un estudio de fondo en la demanda presentada en contra del artículo 3º parcial del Decreto Ley 356 de 1994

Sentencia C-244 de 2025: Corte declaró inexecutable, por incumplir el principio de unidad de materia, el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 que modificaba la temporalidad de la contribución nacional de valorización. De otra parte, declaró la reviviscencia del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016.

Sentencia SU-245/25: Corte Constitucional niega la solicitud de amparo al ciudadano Jorge Dilson Murcia Olaya, exrepresentante a la Cámara por el Departamento del Huila, por no configurarse en la sentencia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que anuló su elección a dicho cargo, ninguno de los defectos señalados en el escrito de tutela

Sentencia C-246/25: La Corte declaró la constitucionalidad parcial del Decreto Legislativo 106 del 29 de enero de 2025

Sentencia C-247/25: La Corte declaró executable los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 154 de 2025, que establecen medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González, del departamento del Cesar.

Sentencia C-248/25: La Corte Constitucional declaró la executable parcial de un incentivo tributario para los operadores turísticos que brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado.

Sentencia C-249/25: Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025, que contenía disposiciones en materia de actividades agropecuarias y abastecimiento alimentarios en desarrollo del estado de conmoción interior, al encontrar que no cumplió con el estándar constitucional requerido

Sentencia C-250/25: La Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo 136 de 5 de febrero de 2025

Sentencia C-252/25: La Corte Constitucional declaró parcialmente executable el Decreto Legislativo 121 De 2025 "por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento

básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta del departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Sentencia C-253 /25: La Corte declaró la exequibilidad de las normas contenidas en el Decreto Ley 2535 de 1993 por las cuales el Gobierno nacional definió el término explosivos y estableció el control sobre elementos que individualmente o de manera original no son explosivos, pero que en conjunto o mediante un proceso pueden transformarse en explosivos.

Sentencia C-254/25: La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las expresiones "prevalecerán y" y "de constitucionalidad", contenidas en el literal h) del artículo 2 del Decreto Ley 1094 de 2024, por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

Sentencia C-255/25: Corte constitucional se inhibe de realizar pronunciamiento de fondo sobre demanda contra norma del CPACA relativa al alcance del juez en acciones populares

Sentencia C-243 de 2025
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente D-16236

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el cargo no cumplía con los requisitos para adelantar un estudio de fondo en la demanda presentada en contra del artículo 3º parcial del Decreto Ley 356 de 1994

1. Norma objeto de revisión

"DECRETO 356 DE 1994
(febrero 11)

"Por el cual se expide el Estatuto de
Vigilancia y Seguridad Privada

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA

En ejercicio de las facultades
extraordinarias conferidas por el literal
j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, y
oído el concepto de la Comisión
Parlamentaria de que trata el artículo
2º de la misma Ley,

DECRETA:
(...)

ARTÍCULO 3o. PERMISO DEL ESTADO. Los
servicios de vigilancia y seguridad privada,
de que trata el artículo anterior, solamente
podrán prestarse mediante la obtención

de licencia o credencial expedida por la
Superintendencia de Vigilancia y
Seguridad Privada, con base en potestad
discrecional, orientada a proteger la
seguridad ciudadana.

La Superintendencia de Vigilancia y
Seguridad Privada con base en esa misma
potestad, podrá suspender o cancelar la
licencia o credencial expedida."

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado por el ciudadano Juan Carlos García Sánchez contra el artículo 3° (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una acción pública de inconstitucionalidad formulada por un ciudadano contra el artículo 3° (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994. La disposición demandada señala que los servicios de vigilancia y seguridad privada solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional. Además, según el artículo 3° del Decreto Ley 356 de 1994, dicha Superintendencia con fundamento en esa misma potestad, puede suspender o cancelar la licencia.

En el trámite se admitió un cargo de inconstitucionalidad por la violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y del literal j) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 pues para el ciudadano, en el Decreto Ley 356 de 1994 no se podía otorgar una facultad discrecional a la entidad en la medida en que la ley habilitante, esto es, la Ley 61 de 1993 no otorgó esa competencia.

Si bien se había admitido el cargo descrito, tras un estudio detallado de la demanda y de las intervenciones presentadas, la Sala Plena encontró que el cargo no cumplía con los requisitos para adelantar un estudio de fondo.

En relación con el cargo admitido, en primer lugar, la Sala Plena encontró que el demandante no presentó razones ciertas, pues su argumentación partió de una conclusión inferida por él que no se desprende ni de la norma constitucional cuya violación alega ni de la jurisprudencia de la Corte en la materia. Esto es, que la Ley habilitante debe otorgar la competencia discrecional de manera expresa para que el gobierno nacional pudiera hacer uso de ella en el Decreto Ley 356 de 1994. Esta falencia en la argumentación afectó la especificidad, pertinencia y suficiencia del cargo.

En síntesis, se encontró que el cargo carecía de especificidad por dos razones. Por un lado, para el actor, según el precedente constitucional, el

Congreso de la República debía delegarle expresamente la competencia discrecional al presidente. Sin embargo, ni de la Constitución ni de las sentencias citadas por el ciudadano, así como tampoco de la jurisprudencia constitucional en la materia se dependía dicha norma o deber. En ese sentido, el ciudadano no expuso cuál es el parámetro de control constitucional, es decir, el mandato que presuntamente fue violado al hacer uso de una facultad discrecional en el Decreto Ley 356 de 1994.

Por otro lado, el ciudadano afirmó que la facultad discrecional debe estar previamente establecida en una ley para que la administración pueda hacer uso de ella. En este caso, según el actor, dicha ley debía ser la Ley 61 de 1993. Al respecto, la Sala Plena manifestó que, si bien las facultades discrecionales deben ser otorgadas en una ley, lo cierto es que el actor no explicó cómo dicha exigencia se traduce en que sea la ley habilitante la que deba permitir el uso de la facultad discrecional y no el decreto ley expedido por el presidente de la República, el cual también tiene fuerza material de ley.

En relación con el requisito de pertinencia, la Sala Plena encontró que el ciudadano hizo uso de argumentos de carácter doctrinal para sustentar la violación constitucional y, además, no explicó cómo el artículo que demanda extralimitó las facultades extraordinarias. En cuarto y último lugar, las falencias advertidas con anterioridad no permitían el cumplimiento de la carga de suficiencia pues la demanda no generó una duda mínima de inconstitucionalidad.

Sentencia C-244 de 2025

M.P. Miguel Polo Rosero

Expediente: D-16.178

Corte declaró inexecutable, por incumplir el principio de unidad de materia, el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 que modificaba la temporalidad de la contribución nacional de valorización. De otra parte, declaró la reviviscencia del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016.

1. Norma demandada

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

Artículo 280. Modifíquese el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819

de 2016, el cual quedará así:

Artículo 249. Aplicación del Cobro de la Contribución.

(...)

La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto".

2. Decisión

Primero: Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 "*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida*", por trasgredir el principio de unidad de materia, en los términos señalados en esta providencia.

Segundo: En consecuencia, disponer la **REVIVISCENCIA** del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda formulada en contra del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023. El actor había presentado, inicialmente, tres cargos contra la disposición mencionada: *primero*, posible desconocimiento del artículo 158 de la Constitución Política, en tanto se había vulnerado el principio de unidad de materia, dado que el artículo acusado no guardaba una conexidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; *segundo*, posible desconocimiento del artículo 363 de la Constitución, porque –sostuvo el actor– la norma modificó la temporalidad de la contribución nacional de valorización, y con ello afectó los proyectos que iniciaron su ejecución con anterioridad a la entrada en vigencia de la

norma. Así, se pasó por alto el principio de irretroactividad en materia tributaria. Y *tercero*, posible vulneración del artículo 83 del Texto Superior, ya que la norma censurada pudo desconocer la buena fe y la confianza legítima de los sujetos pasivos del tributo, quienes ya habían ajustado su conducta a las reglas del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 –en su inciso segundo, versión original–. El actor señaló que estos sujetos entendían que la contribución nacional de valorización solo se podía aprobar, antes o durante, la ejecución del proyecto de infraestructura vial, y no después (como lo señala la norma objeto de reproche).

Inicialmente, *en primer lugar*, la Sala Plena integró la unidad normativa con el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016. Esto, tras advertir que el fragmento demandado, solo podía adquirir sentido si se leía en conjunto con aquella disposición. *En segundo lugar*, analizó la aptitud sustancial de la demanda. Se refirió a los planteamientos de quienes habían solicitado, en esta causa, la emisión de un fallo inhibitorio con el argumento de que los cargos propuestos carecían de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*. Sobre el particular, esta Corporación consideró que los cargos relacionados con la posible vulneración del principio de irretroactividad de la ley, así como de la buena fe y la confianza legítima, no habían cumplido con la carga argumentativa mínima exigida por la jurisprudencia desde la sentencia C-1052 de 2001. En contraste, concluyó que el cargo referido al **presunto desconocimiento del principio de unidad de materia sí había satisfecho dicha carga**. En consecuencia, continuó con el análisis de fondo estudiando únicamente este último cargo.

Para resolver esta cuestión, y con sustento en el problema jurídico, la Corte se preguntó si la norma objeto de control guardaba una conexidad *directa* e *inmediata* con las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo o con el Plan Plurianual de Inversiones. En concreto, resaltó que, según la jurisprudencia vigente, el examen de constitucionalidad en este tipo de cargos debía ser más exigente. Ello teniendo en consideración la naturaleza de la ley del plan nacional de desarrollo, el proceso que rige su adopción y la imperiosa necesidad de evitar que allí se incluyan normas que deben ser discutidas por el Congreso de la República –con mayor amplitud– al ejercer sus competencias constitucionales previstas, entre otros, en el artículo 150 del Texto Superior.

Dicho esto, la Sala concluyó que, en este caso concreto, el artículo 280 de

la Ley 2294 de 2023 sí desconoció el principio de unidad de materia. La Corte estimó que, si bien la norma podía ser instrumental y tener alguna relación con las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan e incluso con el Plan Plurianual de Inversiones, esa relación no había sido *directa* ni *inmediata*, en los términos expuestos por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, señaló la Corte, tal conexidad debía comprobarse teniendo en cuenta, especialmente, el contenido tributario de la norma y las cargas democráticas de deliberación que le eran inherentes.

La Corporación recordó que la conexidad *directa* e *inmediata* (también llamada *teleológica* y *estrecha*), impone al juez constitucional determinar si la norma instrumental permite, inequívocamente, la realización de las metas, planes, programas o estrategias contenidas en la parte general (incluidas sus bases) o de los programas previstos en el Plan Plurianual de Inversiones. Dicho esto, este Tribunal indicó que la referida conexión *no era directa ni inmediata respecto de la norma demandada*, máxime cuando no existía claridad sobre la necesidad de modificar la temporalidad prevista para la imposición de la contribución nacional de valorización, a partir de una norma de contenido tributario. En efecto, la Sala Plena concluyó que, (i) no era evidente si, en ausencia de dicha modificación, no podían ejecutarse los proyectos de infraestructura vial planteados por el Gobierno; o (ii) si los recursos que obtenía el Estado, a partir del cobro del tributo, en la forma prevista por el artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, eran insuficientes para ese propósito.

En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, y decidió que, al desaparecer del ordenamiento jurídico la modificación realizada en el precepto legal cuestionado, procedía la reviviscencia del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 –en su versión original–, en aras de proteger el principio de seguridad jurídica. Con esta decisión, este Tribunal reiteró la importancia de proteger las instancias ordinarias de deliberación democrática, en un tema que impone el mayor recelo en las instancias de producción normativa, como lo son las modificaciones tributarias, regidas por un principio estricto de reserva legal.

Precisión del precedente - jurisprudencia anunciada

La Corporación resolvió, como jurisprudencia anunciada, estructurar un esquema consolidado de control de constitucionalidad vinculado con el

principio de unidad de materia. Señaló que el estándar para examinar si una norma incluida en el Plan Nacional de Desarrollo trasgrede el citado principio debe seguir siendo estricto –tal y como lo es en la actualidad– siempre que el juez constitucional advierta de manera preliminar que se incluyeron en ese instrumento normas que, por sus características particulares, debían ser objeto de un amplio debate en el Congreso de la República, a partir de sus competencias generales incluidas –entre otras– en el artículo 150 superior (por ejemplo, normas tributarias, de carácter sancionatorio, o normas que modifican la legislación de manera permanente, entre otras). En caso contrario, esto es, cuando se advierta *prima facie* que respecto del asunto regulado existe un mayor margen de configuración para incluir normas en el Plan Nacional de Desarrollo, el escrutinio deberá tener una intensidad inferior. En todo caso, la necesidad de acudir a uno u otro estándar siempre dependerá de la naturaleza de la norma que se estudia.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar y José Fernando Reyes Cuartas**, aclararon su voto.

El magistrado **Reyes Cuartas** aclaró su voto frente a la decisión de declarar la inexecutable del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023. En cuanto a la aptitud de la demanda, consideró que únicamente el cargo por vulneración del principio de unidad de materia cumplía con la carga argumentativa. Respecto del fondo del asunto, estimó que la naturaleza y el alcance de la ley del Plan Nacional de Desarrollo tornaban inconveniente la flexibilización del juicio por violación del principio de unidad de materia. Además, señaló que la unificación de la jurisprudencia sobre la intensidad del juicio implicó realmente una variación de la línea de la Corte Constitucional sobre la materia.

(i) La aptitud de la demanda

El magistrado indicó que el único cargo que cumplía con la carga argumentativa era el relacionado con la vulneración del principio de unidad de materia, debido a que los demás cargos –concernientes al desconocimiento de los principios de irretroactividad, buena fe y confianza legítima–, presentaban serias deficiencias argumentativas.

Sostuvo que la demanda se basó exclusivamente en argumentos de conveniencia, pues el accionante sustentó su cuestionamiento en la problemática que la norma acusada ha generado para la construcción de la doble calzada en la vía Cartagena-Barranquilla. Además, a juicio del magistrado, de la norma no era posible derivar siquiera de manera implícita que su aplicación fuera retroactiva o sobre situaciones ya ocurridas, como lo cuestionó el actor.

(ii) La inconveniencia de flexibilizar el juicio por vulneración del principio de unidad de materia

El magistrado Reyes Cuartas recordó que, según la jurisprudencia constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo “constituye el mecanismo más importante de planeación nacional tendiente al logro de los fines del Estado Social de Derecho, por cuanto propende por el cumplimiento de los deberes sociales y, con ello, por la vigencia y aplicación de la Constitución Política”¹. Asimismo, que la ley aprobatoria del plan “es una de las manifestaciones más importantes de la dirección del Estado en la economía y es un instrumento de buena gobernanza que forma parte del régimen económico y de la hacienda pública”².

Señaló que la rigurosidad del control frente a las normas instrumentales está sustentada, precisamente, en evitar que se incorporen disposiciones ajenas a ese propósito de planeación nacional³. Para el magistrado, dado que la participación del Congreso es más limitada, es imperioso que el juez constitucional intervenga de manera estricta con el fin establecer si la norma cumple una función planificadora y de impulso al cumplimiento del plan cuatrienal.⁴

De allí que en la jurisprudencia de esta Corporación se insista en que una flexibilización en el análisis del principio de unidad de materia permitiría la

¹ Sentencia C-047 de 2018.

² Sentencia C-084 de 2022.

³ En efecto, como lo reconoció la Corte en la Sentencia C-415 de 2020, “frente a las normas instrumentales que se introducen en el PND se exige un control más riguroso, pues, de lo contrario, se correría el riesgo de que por el carácter multitemático y heterogéneo de los preceptos que se incorporan, se termine incluyendo disposiciones ajenas a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal”.

⁴ Según lo ha sostenido la Corte, el análisis exigente en esta materia “se justifica con una razón vinculada a la protección del debate democrático, pues, como insistentemente se ha señalado, la ley del plan es de exclusiva iniciativa gubernamental, cuenta con un término restringido para su aprobación y limita las posibilidades de modificación en su contenido por parte de los congresistas. Esta realidad hace que las posibilidades de participación por parte del Congreso en el diseño del plan de desarrollo se vean sensiblemente limitadas, lo que exige del juez constitucional una mayor estrictez en su examen”. Sentencia C-415 de 2020.

introducción de legislación ajena a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal, como lo reconoció recientemente la Corte en la Sentencia C-119 de 2025. Al respecto, el magistrado Reyes Cuartas recordó que, según este Tribunal “un estándar leve de control, como el que se aplica a la generalidad de las leyes, daría lugar a la inclusión de cualquier tipo de medida en la ley aprobatoria del plan y, de esta forma, no solo vaciaría de contenido la competencia legislativa ordinaria del Congreso, sino que la inclusión de disposiciones que no tengan por finalidad planificar y priorizar las acciones del gobierno y la ejecución del presupuesto público durante el respectivo cuatrienio supondría una elusión del procedimiento legislativo ordinario”⁵.

Por ese motivo, el magistrado consideró inconveniente diferenciar el juicio de unidad de materia por intensidades (estricto y leve) pues ello conduce a flexibilizar el análisis sobre la vulneración del referido principio, pese a que la jurisprudencia ha sido constante en destacar la importancia sobre la rigurosidad de su estudio.

(iii) La “unificación” de la jurisprudencia sobre la intensidad del juicio implicó realmente una variación de la línea de la Corte Constitucional sobre la materia

La mayoría de la Sala consideró necesario unificar la jurisprudencia en lo relativo al análisis del principio de unidad de materia en normas del PND. Por ello, concluyó que el juicio será **estricto** bajo los parámetros que ha manejado la jurisprudencia hasta el momento⁶, y **leve**, si se advierte que la norma no tiene contenido tributario, ni refiere al goce de los derechos fundamentales, ni tiene vocación de permanencia.

A juicio del magistrado José Fernando Reyes, esta “unificación” sobre el análisis del test de unidad de materia implicó realmente una *variación* de la jurisprudencia constitucional que ha sido constante y reiterada en señalar que se debe aplicar, en todos los casos, un test de intensidad estricta cuando se trata de la ley del PND. Afirmó que, según la Sentencia C-038 de 2025, un estándar leve “no es aplicable tratándose de la ley del PND y, por

⁵ Sentencia C-430 de 2024.

⁶ Esto es, siempre que se advierta, en principio, que la norma es de naturaleza tributaria, que puede afectar el goce de derechos fundamentales, que supera el marco temporal del cuatrienio, que no fue objeto de una deliberación intensa en el Congreso respecto de la implementación de la medida, y que el gobierno no explicó – con suficiencia– su inclusión en plan.

el contrario, el juicio debe ser estricto en razón a que en la aprobación de esta ley especial el principio democrático se encuentra restringido”⁷.

Por otro lado, el magistrado cuestionó la regla que fijó la Sala Plena al señalar que, toda vez que entre las bases del plan y el Plan Plurianual de Inversiones debe existir coherencia (Ley 152 de 1994, artículo 3, literal *m*), la conexidad de las normas instrumentales debe verificarse, en todos los casos, respecto de cualquiera de esos dos instrumentos.

En su parecer, es evidente que esta también constituye una variación importante de la jurisprudencia constitucional, pues como señaló la Corte en la referida Sentencia C-038 de 2025, para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia se debe, entre otras cosas, establecer si existen programas o proyectos descritos *de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones* que puedan relacionarse con la disposición juzgada. Según se indicó en aquella oportunidad, “el punto nodal de escrutinio son los proyectos y programas específicos y los instrumentos financieros previstos en el Plan Nacional de Inversiones el cual es aprobado y expedido en los términos del artículo 341 de la Constitución y que tienen por finalidad materializar los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo”⁸.

La anterior variación jurisprudencial es aún más problemática si se tiene en cuenta que, según artículo 10 de la Ley 1473 de 2011, el Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Al respecto, la Corte indicó que “el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluye los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, *dentro del marco que garantiza la sostenibilidad fiscal*”⁹. Permitir un escrutinio dúctil implicaría reconocer eventualmente la posibilidad de disponer de mayores recursos por fuera de dicho marco.

⁷ Como se indicó en esa oportunidad, la Corte ha emitido una profusa jurisprudencia sobre dicho asunto, contenida, entre otros pronunciamientos, en las Sentencias C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, C-438 de 2024.

⁸ Sentencia C-038 de 2025.

⁹ Sentencia C-415 de 2020.

En consecuencia, el magistrado José Fernando Reyes consideró que la Sala Plena, en lugar de unificar la jurisprudencia sobre el análisis del test de unidad de materia, varió la postura clara y reiterada de esta Corporación. En su parecer, esto implicó una *involución de la jurisprudencia*, que desconoce los propósitos de mantener un juicio riguroso en aras de garantizar que no se incluyan disposiciones ajenas a los propósitos de la planeación estatal, resguardar la deliberación democrática y demarcar la temporalidad de la ley del Plan.

Sentencia SU-245/25

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente T-10.693.175

Corte Constitucional niega la solicitud de amparo al ciudadano Jorge Dilson Murcia Olaya, exrepresentante a la Cámara por el Departamento del Huila, por no configurarse en la sentencia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que anuló su elección a dicho cargo, ninguno de los defectos señalados en el escrito de tutela

1. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció sobre la acción de tutela formulada por el exrepresentante a la Cámara por el Departamento del Huila, Jorge Dilson Murcia Olaya, en contra de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. El actor alegó la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, contradicción, acceso a la justicia, trabajo, mínimo vital, ser elegido, vida digna y el principio de legalidad, con ocasión de la sentencia del 7 de marzo de 2024, que anuló su elección por doble militancia.

Según el actor, nunca fue inscrito como directivo ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), como lo exige la ley, y dicha circunstancia fue omitida por la providencia objeto de reproche. A su juicio, la sentencia incurrió en un defecto sustantivo por interpretar erróneamente el ordenamiento jurídico, y en un defecto fáctico por no valorar adecuadamente las pruebas que acreditaban que no ostentaba la calidad de directivo. Además, sostuvo

que se desconocieron los artículos 3, 4 y 9 de la Ley 1475 de 2011, la Resolución 266 de 2019 del CNE y el precedente jurisprudencial sobre la materia.

Una vez constatado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, la Corte abordó el fondo del asunto. En relación con el defecto sustantivo, concluyó que la interpretación realizada por la Sección Quinta se ajustó a los criterios normativos y jurisprudenciales aplicables al momento de su expedición.

Respecto del defecto fáctico, la Sala advirtió que no se presentó omisión, tergiversación ni valoración irrazonable del material probatorio, ni una conclusión contraria al acervo probatorio. Por el contrario, se advirtió una lectura lógica y sistemática del expediente, que permite descartar la existencia del defecto alegado.

En cuanto al desconocimiento del precedente, la Corte sostuvo que no se configuró tal vulneración. Por el contrario, resaltó que la providencia refleja una interpretación actualizada, sistémica y garantista del orden constitucional. En dicha interpretación se precisó que la calidad de directivo no depende exclusivamente del registro ante el Consejo Nacional Electoral.

En consecuencia, la Corte confirmó la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 11 de octubre de 2024, que revocó el fallo de tutela de primera instancia dictado por la Subsección B de la misma sección el 18 de junio de 2024, para negar el amparo solicitado. Adicionalmente, dejó sin efectos la sentencia de reemplazo dictada el 4 de julio de 2024 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, emitida en cumplimiento de la tutela concedida en primera instancia.

2. Decisión

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 11 de octubre de 2024, que revocó la sentencia de tutela de primera instancia dictada por

la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 18 de junio de 2024, que accedió al amparo constitucional reclamado y, en su lugar, negó dicha protección constitucional.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia de reemplazo dictada el 4 de julio de 2024 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, emitida en cumplimiento de la sentencia de tutela de primera instancia expedida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuya revocatoria se confirmó en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia.

TERCERO. LIBRAR por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Salvamento de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** salvó su voto en la presente decisión.

Sentencia C-246/25

M.P. Vladimir Fernández Andrade

Expediente: RE-362

La Corte declaró la constitucionalidad parcial del Decreto Legislativo 106 del 29 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”

1. Norma objeto de revisión

DECRETO 106 DE 2025

(enero 29)

"Por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector

agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Rio de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA,

El Presidente de la República de Colombia, En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 0062 de 2025 "Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Rio de Oro y González del departamento del Cesar

CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al Presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción - LEEE, el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar, (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (vi) contengan motivación suficiente, a saber, que el gobierno Nacional presente razones suficientes para justificar las medidas; (vii) cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y (viii) no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (1) suspender o

vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, "en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San. Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Bari y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el gobierno Nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del

territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior- derivada de fuertes enfrentamientos entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que en atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo, excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional se ha visto obligado a la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como, garantizar el respeto de los derechos fundamentales, en dicha región, así como en el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Que, en línea con lo anterior, los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público.

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, según lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 137 de 1994, el gobierno podrá:

h) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. La aplicación de este literal se entenderá para lo estatuido por el literal i) del presente artículo

i) Impartir las ordenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción;

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron entre otras, las siguientes:

"Que las acciones de grupos armados pueden afectar infraestructura, tierras y activos agropecuarios íntimamente ligados a la situación de vulnerabilidad de la población civil, y la protección de acceso a los alimentos. En este sentido, el Protocolo Adicional II a los convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 14, establece que "se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego"

Que, dada la exacerbación del contexto de la acción armada del ELN, existe un riesgo inminente de afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos que pueden causar crisis

alimentaria, situación particularmente importante en la región del Catatumbo que registra un inventario de 139.721 cabezas de ganado, con una producción diaria estimada de 163.132 litros de leche, lo que equivale a una producción mensual de 4.893.962 litros. La subregión del Catatumbo produjo en 2023 el 33,6% del pepino del país, el 23,4% de la cebolla de bulbo, el 10,7% del pimentón, el 6,4% del tomate, el 6,4% del frijol y el 5,6% de la producción de la palma de aceite del país.

(...)

Que, en atención a la situación presentada, 395 personas han sido extraídas, entre las que se encuentran 14 firmantes de paz y 17 de sus familiares, quienes se han refugiado en unidades militares; además, se encuentra pendiente la evacuación de 52 personas.

Que, de acuerdo con la información proporcionada por el Comité de Justicia Transicional, con corte a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzadamente es de 36.137 personas. En contraste, durante todo el año 2024 el RUV reportó un total de 5.422 desplazados forzadamente.

Que, según el Puesto de Mando Unificado departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzadamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander."

Que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha definido, en su Observación General No 12, que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, implicando obligaciones para el Estado parte de adoptar medidas para prever que los particulares no priven a las personas de este derecho. La obligación implica fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. El alimento debe ser suficiente, accesible, estable y duradero, entre otros.

Que de acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el índice de Gini de tenencia de la tierra para el departamento de Norte de Santander es del 0,75, y para la subregión del Catatumbo es en promedio 0,61. Al analizar el mismo dato por municipio se tiene: Cúcuta (0,79), El Zulia (0,76), Abrego (0,71261) y La Playa (0,68) presenta una concentración mayor de la tierra respecto a la totalidad de la subregión y del departamento.

Que según el índice de informalidad elaborado por la Unidad de Planificación Agropecuaria Rural - UPRA, para 2019-2020, la región de Catatumbo presenta en promedio una informalidad del 60% en la tenencia de tierra, superior al promedio nacional (52,7%). No obstante, existe una heterogeneidad importante en la región. Los municipios con el mayor porcentaje de informalidad son: San Calixto (86,85%),

Teorama (78,61%), El Tarra (75,23%), Hacarí (73,49%) y Tibú (71,73%).

Que estos datos brindan insumos sobre la difícil situación de acceso a medios de producción y generación de ingresos de las y los trabajadores rurales, acorde con la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia BAC el Índice de la cartera vencida de los pequeños productores agropecuarios en los municipios de Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra; Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, corresponde al 10.47% con un saldo vencido de 18.883 millones de pesos y el mediano productor corresponde al 8.86% con un saldo vencido de 1959 millones de pesos.

Que durante el periodo de gobierno (agosto 2022 noviembre 2024) se han otorgado créditos de fomento agropecuario por valor de 252.911 millones de pesos en los 11 municipios de la región del Catatumbo y los 2 municipios del Cesar, objeto de la declaratoria del estado de conmoción interior. Más de la mitad de los beneficiarios de este crédito (5.311) son personas clasificadas como población víctima del conflicto armado, desplazados, o desmovilizados y reinsertados. El valor de esta colocación representa el 35.37% con 89.460 millones de pesos.

Que, en el mismo sentido, acorde con la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia BAC el Índice de la cartera vencida de los pequeños productores agropecuarios en los

municipios de Cúcuta, El Zulia, Puerto Santander, San Cayetano, Sardinata y Tibú corresponde al 14.68% con un saldo vencido de 1.503 millones de pesos y el mediano productor corresponde al 48.05% con un saldo vencido de 14.312 millones de pesos.

Que la mayoría de las operaciones de crédito agropecuario corresponde a los sectores de café (25%), ganado DP (13%), cacao (11%) y plátano (9.3%). El microcrédito también es una forma de crédito importante en la región representando el 9% de las operaciones realizadas en colocación.

En virtud de lo anterior se documenta que los 5 primeros sectores que utilizan el FAG son las cadenas productivas de café (19.7%), palma de aceite (19.3%), Cacao (13.4%), ganado DP (11.8%) y Arroz (10.8%).

Que, en ese mismo sentido, las 5 cadenas, por sector productivo, con más alto valor de FAG en mora son arroz (35.8%), cacao (11.8%), café (10.8%), ganado DP (10.8%) y plátano (6.4%).

Que de acuerdo con la información del Banco Agrario a diciembre del 2024 el saldo de su cartera de fomento agropecuario en los 11 municipios de la región del Catatumbo es de 238.675 millones de pesos que equivale a 21.995 obligaciones.

Estado por Ciudad de Inversión					
Ciudad de Inversión	No Obl	Obl Vencidas	Saldo	Saldo Vencido	% ICV
ABREGO	2,383	531	23,527	2,838	12.06 %
CONVE NCION	2,293	554	21,781	3,033	13.93 %
EL CARME N	1,853	321	19,754	1,722	8.72 %
EL TARRA	1,066	209	11,280	1,454	12.89 %
HACAR I	2,999	599	21,345	2,331	10.92 %
LA PLAYA	904	283	7,683	1,136	14.78 %
OCAN A	2,477	392	23,560	2,281	9.68 %
SAN CALIXT O	1,750	320	15,930	1,329	8.34 %
SARDIN ATA	1,856	279	23,052	2,078	9.01 %
TEORA MA	1,362	294	12,375	1,410	11.39 %
TIBU	3,052	420	58,389	4,410	7.55 %

Total genera l	21, 99 5	4,20 2	238 ,67 5	24,0 22	10. 06 %
-------------------------------	-------------------------	-------------------	--------------------------	--------------------	-------------------------

Que la mayoría de esas obligaciones pertenecen a pequeños productores (17.273) y operaciones de microfinanzas (3.292). El índice de la cartera vencida corresponde al 10.06% con un saldo vencido de 24.022 millones de pesos. La mayoría del saldo de la cartera vencida pertenece a pequeños productores con 18.883 millones de pesos, lo cual representa el 78%.

Que la actividad económica de la cadena del arroz es muy importante en la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta contemplada en el decreto de conmoción interior. De acuerdo con la información del Banco Agrario a diciembre de 2024 hay un saldo de 730 obligaciones por valor de 40.020 millones de pesos en la cadena del arroz. La situación de la cartera es compleja en cuanto al índice de cartera vencida al representar el 39.52% del total de la cartera.

Que el índice de cartera vencida del FAG es del 13.64% lo cual equivale a \$ 23.920 millones. Son los pequeños productores quienes tiene el índice más alto con el 19.8% (\$17.142 millones) seguido por los medianos productores con 12.9% (\$ 2.394 millones). Por sector productivo las 5 cadenas con más alto valor de FAG en mora son arroz (35.8%), cacao (11.8%), café (10.8%), ganado DP (10.8%) y plátano (6.4%).

Que teniendo la grave situación de orden público que afecta la actividad productiva y de comercialización y el estado actual de la cartera agropecuaria, se hace necesario suspender los procesos de ejecución singulares o mixtos, iniciados para exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de operaciones de crédito agropecuario y rural otorgado a pequeños y medianos productores y los esquemas asociativos y/o de integración por las entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, en la etapa en que se encuentren, cuando el accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva en la zona cobijada por el estado de conmoción interior declarado en el Decreto 062 de 2025.

Que el artículo 231 de la Ley 663 de 1993, establece que "el Fondo Agropecuario de Garantías será administrado por FINAGRO y funcionará como una cuenta especial, sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria", con el "objeto de servir como fondo especializado para garantizar los créditos y operaciones financieras destinados a financiar proyectos del sector agropecuario, pesquero, de la acuicultura, forestal, y rural en general".

Que se hace necesario garantizar que el sistema de crédito de fomento agropecuario permita a los pequeños y medianos productores superar las condiciones adversas derivadas del escalamiento de la confrontación, asegurando que las garantías

agropecuarias y los alivios financieros permitan la reactivación productiva.

Que el mismo artículo 231 de la Ley 663 de 1993, establece que el Fondo Agropecuario de Garantías tendrá por objeto servir como fondo especializado para garantizar los créditos y operaciones financieras destinados a financiar proyectos del sector agropecuario, pesquero, de la acuicultura, forestal, y rural en general. En el caso de operaciones financieras de carácter no crediticio, solo se podrá otorgar garantías a operaciones celebradas en bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Que se hace necesario garantizar que el sistema de crédito de fomento agropecuario permita a los pequeños y medianos productores superar las condiciones adversas derivadas del escalamiento de la confrontación, el abastecimiento y la sostenibilidad de mercados locales de alimentos, que permitan a las personas afectadas con la situación de orden público obtener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación. Es deber del Estado garantizar que las y los campesinos afectados por las hostilidades y enfrentamientos militares, puedan contar con los recursos que les permitirán producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos, lo que incluye asegurar las garantías agropecuarias y los alivios financieros permitan su reactivación productiva, y lo protejan ante posibles pérdidas inminente de sus

artículos de trabajo como maquinaria, dispositivos de almacenamiento herramientas, o incluso sus tierras y el producto de sus cosechas, dado la súbita desvinculación de actividades productivas generada con ocasión del conflicto, y las cesaciones de pagos que esa situación pueda conllevar.

Que los artículos 1 y 4 de la Ley 302 de 1996, establecen la creación y funciones del Fondo de Solidaridad Agropecuario, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas.

Que también son beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante FINAGRO u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a Integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

Que los bienes y activos de vocación agropecuaria o que puedan destinarse a las actividades de producción, acopio, transformación y comercialización, así como aquellos fundamentales para las cadenas agro logísticas de abastecimiento son esenciales en la reactivación económica y social de la

región, en virtud de lo cual se hace necesario adoptar medidas que permitan la disposición inmediata de activos productivos y la disposiciones de los bienes necesarios para evitar que se extiendan a ellos los efectos de las circunstancias que motivaron la declaratoria de conmoción interior contemplada en el Decreto 062 de 2025.

Que con el fin de aliviar las obligaciones financieras de aquellos productores que resulten afectados por la situación de orden público, es necesario establecer: i. como causal de alivio, la declaratoria del estado de conmoción interior, ii. acuerdos de recuperación y pago de cartera; iii. condonación de intereses; y iv. quitas de capital.

Que la Ley 1523 de 2012, adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres, estableciendo en el artículo 1º, que la gestión de riesgo "corresponde a un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible".

Que teniendo en cuenta la situación de orden público en la región, se considera necesario adicionar transitoriamente a la Ley 1523 de 2012, una disposición normativa que permita a las entidades que hacen parte del sistema nacional de crédito agropecuario y a aquellas

vigiladas por la Superintendencia Financiera, adoptar programas de refinanciación sobre las obligaciones contraídas por las personas afectadas por las circunstancias descritas.

Que la Ley 2071 de 2020 establece medidas para aliviar las obligaciones financieras y no financieras de aquellos pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales afectados por fenómenos fitosanitarios, zoonosarios, biológicos, caída severa y sostenida de ingresos de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, afectaciones fitosanitarias y zoonosarias, climáticas; así como los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.

Que con el fin de aliviar las obligaciones financieras y no financieras de aquellos trabajadores rurales y productores que resulten afectados por la situación de orden público, especialmente las personas en situación de desplazamiento forzado, es necesario adoptar disposiciones relacionadas con los criterios de priorización y acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.

Que el Gobierno Nacional, dado el impacto de la situación de seguridad nacional en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar requiere contar con una serie de instrumentos y mecanismos que le permitan reaccionar de manera inmediata en pro del sector agropecuario con el fin de mantener la suficiencia y

accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, así como garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria de los campesinos en dicha región, a través de la ejecución de programas e incentivos; así como de medidas de carácter financiero a través de sus entidades adscritas.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial en el sector agropecuario, para mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y la desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas afectados por la situación de orden público, en los municipios señalados en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

Artículo 2. Suspensión de procesos. Mientras permanezca la declaratoria del estado de conmoción interior, previo al traslado de la demanda y en cualquier etapa incluso después del remate y antes de la entrega material, suspéndanse los procesos de ejecución, ejecución de la garantía real y ejecución de garantía mobiliaria, que tengan como título cualquier documento que contenga obligaciones derivadas de operaciones de créditos de fomento agropecuario de los que trata el artículo 2 de la Ley 16 de 1990, contraídas antes de la fecha en que

se declaró la conmoción interior, cuando la campesina o campesino, pequeño o mediano productor agropecuario y/o los esquemas asociativos y/o de integración accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva dentro del territorio señalado en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025, con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución.

Artículo 3. Refinanciación en sistema nacional de crédito agropecuario. Las entidades que hagan parte del sistema nacional de crédito agropecuario adoptarán los programas de refinanciación de las obligaciones contraídas con ellas en favor de las y los campesinos, productores cuya actividad se vio afectada en la zona cobijada con la situación de conmoción interior declarada en el Decreto 062 de 2025, siguiendo entre otros las siguientes reglas:

1. La refinanciación se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de declaratoria del estado de excepción y para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha.
2. El nuevo plazo no podrá ser superior al doble del plazo pendiente, ni exceder de veinte años.
3. Las condiciones de las obligaciones refinanciadas no podrán ser más gravosas que las originales.
4. La solicitud deberá ser presentada por el deudor dentro de la vigencia de la declaratoria de estado de excepción, sus modificaciones o prorrogas. El trámite de dichas solicitudes procederá incluso hasta 90 días después conforme con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 137 de 1994.

5. No habrá lugar a intereses moratorios durante el plazo establecido en el Decreto 0062 de 2025 y sus modificaciones o prórrogas.

6. La refinanciación no implica renovación de las correspondientes obligaciones y, por consiguiente, no se requiere formalidad alguna para que opere la renovación de garantías hipotecarias o prendarias existentes, ni para que subsista la responsabilidad de los deudores o codeudores, subsidiarios o solidarios y de los fiadores, según los casos.

7. Si se trata de créditos de amortización gradual y el nuevo plazo implica variaciones en las cuotas periódicas, se suscribirán las respectivas adiciones en los mismos documentos en que consten las obligaciones, sin perjuicio de que se opte por otorgar nuevos documentos.

Parágrafo. La refinanciación de que trata el presente artículo también podrá ser aplicable por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 4. Criterios de Priorización. Las medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial deberán incorporar criterios de priorización para las mujeres del campo y las víctimas del desplazamiento forzado, personas vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito, y personas en proceso de reincorporación a la vida civil, entre otros, en el sentido de incluir instrumentos de trabajo productivo, crédito, asistencia técnica, y capacitación con enfoque interseccional.

El Departamento Nacional de Planeación junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberán realizar la evaluación del impacto de las medidas.

Artículo 5. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.

Con la finalidad de impedir la extensión de los efectos derivados de los hechos que dieron origen a la declaratoria de conmoción interior del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025 a los pequeños productores, asociaciones y/o esquemas asociativos de la ACFEC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A., y a FINAGRO, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para determinar las condiciones y celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes y durante la declaratoria de conmoción interior, los cuales incluirán la condonación del 100% de intereses corrientes y de mora, así como del 80% de quitas de capital, a favor de quienes hayan calificado como pequeños productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario. También serán beneficiarios de la presente disposición los esquemas asociativos.

Parágrafo 1. Los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria que trata el presente artículo también podrán ser aplicables por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 2. Facúltase a la Junta Directiva del FONSA para que, de manera complementaria a la presente disposición, pueda adquirir la cartera de los productores beneficiados con la presente medida.

Artículo 6. Adición. Adiciónese el artículo 4A, a la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

"Artículo 4A. Autorícese al FONSA para Financiar la implementación de instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, para lograr la reactivación agropecuaria de las Organizaciones de Productores y/o Esquemas Asociativos afectados por las causas de la conmoción interior declarado en el Decreto 0062 de 2025,

Parágrafo. Facúltese a FINAGRO en calidad de administrador del FONSA para transferir al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios FNRA los recursos que determine la Junta Directiva del FONSA con destino a la implementación de instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, durante la vigencia de la declaratoria de estado de excepción, sus modificaciones o prórrogas, incluso hasta 90 días conforme con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 137 de 1994".

Artículo 7. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** por inconstitucionalidad por consecuencia el artículo 6º del Decreto Legislativo 106 de 2025.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1, 2, 4, 5 (parcial) y 7 del Decreto Legislativo 106 de 2025, salvo las expresiones "con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución" contenida en el artículo 2 y "otros" contenida en el artículo 4.

La expresión "personas incluidas al PNIS" contenida en el artículo 4 y el artículo 5 (parcial) del Decreto Legislativo 106 de 2025, se declaran exequibles en el entendido de que su aplicación se limita a aquellas personas que hayan sido víctimas de los hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025.

Tercero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 3 y el parágrafo segundo del artículo 5 del Decreto Legislativo 106 de 2025.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional, adelantó el control automático e integral del Decreto Legislativo 106 del 29 de enero de 2025 "[p]or el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de

orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior” (DL 106 de 2025).

Previo a revisar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) respecto de este tipo de decretos, la Corte verificó, a manera de *cuestión previa*, si las disposiciones del DL 106 de 2025 se enmarcaban dentro del conjunto de medidas declaradas exequibles por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025, que revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Al respecto, la Corte destacó que el DL 106 de 2025 tiene por objeto mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, afectados por la situación de orden público -*art. 1-*. Con base en esa finalidad, el decreto dispuso las siguientes medidas: (i) la suspensión de procesos ejecutivos que tengan por objeto una obligación de crédito agropecuario -*art. 2-*; (ii) la celebración de acuerdos de refinanciación de la deuda con entidades del Sistema Nacional de Crédito y entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC)-*art. 3-*; (iii) la disposición de criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento -*art.4-*; (iv) la celebración de acuerdos de recuperación y pago de cartera por parte del Banco Agrario y Finagro como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y, por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC) -*art. 5 y parágrafo 1º-*; (v) la compra de la cartera saneada por parte del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA)- *parágrafo 2º, art.5- y*; (vi) la autorización de una transferencia presupuestaria por parte del FONSA al Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario (FNRA) -*art. 6-*.

En el marco de lo anterior, la Sala consideró que la medida dispuesta en el artículo 6 (transferencia presupuestaria del FONSA al FNRA) del decreto legislativo objeto de revisión, no estaba amparada por la exequibilidad

parcial declarada por la Corte Constitucional respecto del Decreto Legislativo 062 de 2025. La Sentencia C-148 de 2025 se refirió a la exequibilidad de los siguientes presupuestos facticos: (i) la crisis humanitaria (desplazamiento forzado y confinamiento) y; (ii) la intensificación del conflicto armado entre el ELN y otros GAO. Con base en ello, destacó que el alcance del artículo 6 del DL 106 de 2025 era autorizar el traslado de recursos del FONSA al FNRA con un único objetivo: la implementación de instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, los cuales están asociados al conjunto de riesgos de la actividad económica como los riesgos climáticos, de mercado, entre otros. Por lo tanto, encontró que esa disposición no tenía conexidad directa con los presupuestos que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025 por lo que, respecto de esta medida, se configuraba la inconstitucionalidad por consecuencia.

De otro lado, la Sala Plena consideró que las medidas de suspensión de procesos ejecutivos que tengan por objeto una obligación de crédito agropecuario (art. 2); la celebración de acuerdos para la refinanciación de la deuda (art. 3); los criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento (art. 4); los acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1º) y, la compra de cartera (parágrafo 2º, art. 5), sí demuestran conexidad directa con los presupuestos fácticos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. Al respecto, la Sala constató que el objeto de esas medidas es mitigar los efectos del estado de conmoción interior, debido a la crisis humanitaria (desplazamiento y confinamiento) y la intensificación del conflicto, al apuntar a mitigar la afectación de la capacidad de pago de las obligaciones por parte de los productores agropecuarios víctimas del conflicto armado. De manera que, respecto de estas medidas, no se configuraba una inconstitucionalidad por consecuencia.

Tras superar la cuestión previa, en relación con las medidas sobre las cuales no operó la inconstitucionalidad por consecuencia, la Sala procedió a examinar el cumplimiento de los presupuestos formales previstos por la Constitución y la LEEE para este tipo de decretos legislativos. Al respecto, concluyó lo siguiente: (i) el DL 106 de 2025 fue dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de excepción; (ii) delimitó su aplicación territorial a los municipios en los que se declaró el estado de excepción; (iii) está precedido de una motivación que da cuenta de las circunstancias justificativas de su expedición, así como de las razones en las

que se sustentan cada una de las medidas adoptadas y; (iv) fue suscrito por el presidente y todos sus ministros.

Respecto del análisis del presupuesto material, la Corte estableció, por un lado, en relación con las medidas relacionadas con la suspensión de procesos (art. 2), los criterios de priorización (art. 4) y; la recuperación y pago de cartera (art.5 y su parágrafo 1º), que estas satisficieran los juicios que componen el presupuesto material, por lo que debían ser declaradas exequibles. De otro lado, en relación con las medidas de acuerdos de refinanciación (art. 3) y de compra de cartera (parágrafo 2 del art. 5), la Sala evidenció que estas *no superan el juicio de necesidad jurídica*, pues el ordenamiento jurídico ordinario contempla medidas que permiten la celebración de acuerdos sin el cobro de intereses moratorios y la compra de cartera por parte del FONSA, por lo que debían ser declaradas inexecutable.

Para fundamentar lo anterior, el pleno de la Corte se detuvo en el análisis de los juicios que componen el presupuesto material, respecto de cada medida contenida en el DL 106 de 2025 (esto es, los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, no contradicción específica, necesidad, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación).

En cuanto al *juicio de finalidad*, consideró que las medidas del DL 106 de 2025 estaban encaminadas a mitigar el impacto económico en pequeños y medianos productores afectados por la conmoción interior, quienes no podían cumplir con sus obligaciones crediticias, y ante la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento local. En este sentido, las disposiciones del DL 106 de 2025 cumplían este análisis. No obstante, respecto de las expresiones “*con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución*” (contenida en el artículo 2) y “*otros*” (contenida en el artículo 4), la Sala no encontró acreditado el juicio de finalidad. En efecto, ambas expresiones introducen un margen indeterminado de los posibles beneficiarios, lo que no permite constatar el cumplimiento de este requisito.

En cuanto a la expresión “*personas incluidas al PNIS*” (contenida en el artículo 4), así como el artículo 5 (sobre la recuperación y pago de cartera), la Sala Plena constató el cumplimiento del requisito de finalidad siempre que su aplicación se limite a aquellas personas que hayan sido víctimas de los

hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025. Para Sala, aunque el PNIS fue declarado una problemática estructural en la Sentencia C-148 de 2025, esto no excluye la priorización de las víctimas del conflicto armado que hacen parte de ese programa. Además, determinó que Finagro y el Banco Agrario pueden celebrar acuerdos sobre créditos en mora, pero solo deben beneficiarse de ellos los créditos que hayan entrado en mora durante el estado de excepción y no antes.

En relación con el *juicio de conexidad material*, la Corte constató que el DL 106 de 2025 satisface este análisis. En la dimensión interna de este juicio, encontró que los considerandos del DL están relacionados con los hechos que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025, pues se hizo alusión a la grave perturbación de orden público, así como la crisis humanitaria. Asimismo, se justificaron las medidas adoptadas para mitigar los efectos de tal situación. En cuanto a su dimensión externa, la Corte constató que las medidas del DL 106 de 2025, buscan impedir los efectos asociados a la grave perturbación de orden público por la escalada de violencia en el Catatumbo, pues el conflicto armado impacta en la producción agrícola, la cartera de crédito agropecuario y la seguridad alimentaria.

En el *juicio de motivación suficiente*, el pleno determinó que el DL 106 de 2025 no limitaba derechos fundamentales, lo que permitía un escrutinio intermedio. En ese sentido, encontró que el Gobierno Nacional ofreció una motivación que justificó la adopción de las medidas. Igualmente, encontró superado el *juicio de intangibilidad*, debido a que ninguno de los mecanismos adoptados en el DL 106 de 2025 afectaban los derechos fundamentales señalados en los artículos 4 de la LEEE y 27 numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como en los demás tratados en materia de derechos humanos ratificados por Colombia.

En relación con el *juicio de ausencia de arbitrariedad*, también lo encontró superado toda vez que el DL bajo estudio: (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En el *juicio de no contradicción específica*, la Corte determinó que este se satisfacía porque las medidas no desconocían ninguna norma de constitucional y respetaban los límites fijados en los artículos 34 a 45 de la LEEE.

En este sentido, respecto a la medida de suspensión de procesos (art. 2), la Sala encontró que esta no desconoce el principio de confianza legítima ni buena fe de los acreedores ni de los rematantes (posibles compradores del bien), pues la disposición busca garantizar el derecho al debido proceso de los productores del Catatumbo, afectados por el conflicto armado durante el primer trimestre de 2025. En cuanto a los alivios financieros y los criterios de priorización, constató su conformidad con la Constitución. Adicionalmente, precisó que las medidas dispuestas en el DL 106 de 2025 se encontraban respaldadas por el deber de solidaridad el cual se predica de todas las entidades financieras.

En el *juicio de necesidad*, la Sala encontró, en primer lugar, que sólo las medidas de suspensión de procesos ejecutivos (art. 2), criterios de priorización (ar. 4) y, acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1º) *superaban* este juicio. Por otro lado, en relación con las medidas de refinanciación (art. 3) y compra de cartera (parágrafo 2º del artículo 5º) consideró que estas *no cumplían* con este análisis, así:

Artículo	Resumen del análisis
Artículo 2 (suspensión de procesos ejecutivos)	La medida es necesaria porque garantiza la igualdad procesal de los productores (víctimas de los hechos ocurridos en el último <i>trimestre de 2025</i>). El artículo 2 del DL 106 de 2025 tiene un alcance mayor que el contemplado en el artículo 161 del Código General del Proceso.
Artículo 3 (Refinanciación)	La medida <i>no cumple</i> con el juicio de necesidad. Existen normas en el ordenamiento jurídico ordinario — como el artículo 128 de la Ley 1448 de 2011 y el numeral 2.7 al Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera— que permiten la suscripción de acuerdos de pago en condiciones de viabilidad financiera, así como el no cobro de intereses moratorios.
Artículo 4 (Criterios de priorización)	La medida es necesaria al permitir la priorización de las personas más afectadas por la crisis y ante la inexistencia de mecanismos ordinarios que permitan la priorización de todos los sujetos que contempla el DL 106 de 2025.
Artículo 5 (Acuerdos de recuperación y	La medida es necesaria debido a que Finagro y el Banco Agrario requieren de una autorización legal expresa que les permita la celebración de acuerdos de

pago de cartera)	recuperación y pago de cartera en los mismos términos que contempla el DL 106 de 2025.
Parágrafo 2º artículo 5 (compra de cartera)	La medida <i>no</i> supera el juicio de necesidad. La Ley 302 de 1996, modificada por la Ley 1731 de 2014, en su artículo 2º, faculta al FONSA para realizar la compra de cartera por graves alteraciones de orden público que impacten la producción o comercialización agropecuaria.

En atención a lo anterior, la Sala puntualizó que las medidas de refinanciación (art. 3) y compra de cartera (parágrafo 2º del artículo 5) *debían ser declaradas inexecutable por no superar el juicio de necesidad*. En este sentido, en relación con las medidas de suspensión de procesos ejecutivos (art. 2), criterios de priorización (ar. 4) y, acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1º), continuó con el análisis de demás juicios.

Respecto al *juicio de incompatibilidad*, la Corte indicó que las medidas del DL 106 de 2025 superaban este análisis porque no suspendían (o estaban encaminadas a suspender), ya sea explícita o implícitamente alguna ley o disposición legal ordinaria. Asimismo, tales medidas satisfacían el *juicio de proporcionalidad* porque no restringían derechos constitucionales y eran proporcionales a la situación de crisis que buscaban atender. Finalmente, en el *juicio de no discriminación* consideró su acreditación ya que las medidas objeto de estudio no imponían un trato discriminatorio fundado en criterios sospechosos de discriminación. En consecuencia, la Corte estimó que los artículos 2, 4 y 5 (parcial) eran executable al acreditar el cumplimiento de los presupuestos formales y materiales señalados. Asimismo, al tratarse de disposiciones instrumentales, declaró la executibilidad de los artículos 1 y 7 (sobre el objeto del decreto y su vigencia) del DL 106 de 2025. Finalmente, precisó que las decisiones aquí adoptadas tendrán efectos hacia el futuro.

4. Salvamentos de voto y aclaración

Salvaron su voto los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **José Fernando Reyes Cuartas**. El magistrado (e) **César Carvajal Santoyo** aclaró su voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó el voto en la presente decisión.

En su criterio, el Decreto Legislativo 106 de 2025 debió ser declarado inexecutable por consecuencia, porque ninguna de las medidas contenidas en él tenía relación de conexidad directa con los hechos y consideraciones que cobijaron la decisión de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025 que se adoptó en la Sentencia C-148 de 2025. En esa medida, no cabía efectuar ningún juicio de validez constitucional. Esto, por cuanto el fundamento de la inconstitucionalidad recaía en la falta de sustento para ejercer la función legislativa excepcional, y no así en su confrontación sustancial con la Constitución Política.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, la Sala Plena aplicó un estándar extremadamente amplio, de simple relación temática, para valorar la inexecutable por consecuencia. Por esa vía, se abandonó el parámetro de conexidad directa, que ha utilizado en oportunidades previas la Corte Constitucional,¹⁰ como método de verificación para esta clase de contextos.

Así, en este caso la Corte se conformó con constatar una relación apenas indirecta o mediata entre el decreto de desarrollo y los hechos que dieron lugar a la declaratoria de exequibilidad parcial del decreto declarativo. La flexibilización anotada tiene serias consecuencias para la supremacía constitucional, pues por esa vía se admite una excepción injustificada al principio de separación de poderes y se permite al ejecutivo ejercer facultades legislativas excepcionales aun cuando no se encuentre en el supuesto que la Constitución Política prevé para el efecto. Dicho de otro modo, con un estándar como el aplicado por la mayoría en este caso, la Corte permite que un decreto legislativo expedido en ausencia de competencia permanezca en el ordenamiento, pese a que las medidas que prevé se relacionan de forma apenas mediata con los hechos y consideraciones que fueron cobijados por la decisión de exequibilidad parcial de la declaratoria del estado de excepción.

El magistrado Ibáñez Najar resaltó que el defecto señalado no se configura con el estándar de conexidad directa, por al menos dos razones: (i) los hechos cobijados por la decisión de exequibilidad parcial tuvieron que sortear los presupuestos (a) fáctico, (b) valorativo y (c) de suficiencia. En su conjunto, estos derroteros de análisis permiten comprobar que los hechos en

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-383 de 2023 y C-439 de 2023.

que se soporta un estado de excepción son sobrevinientes, extraordinarios, graves e inminentes y que los mecanismos ordinarios para superarlos son insuficientes o no son idóneos. Por consiguiente, restringir las medidas de desarrollo a una relación “directa” de conexidad con esas materias asegura que estas se relacionen con los asuntos verdaderamente excepcionales que motivaron la declaratoria del estado de excepción. (ii) En tanto la “conexidad directa” sujeta a las medidas de desarrollo, su valoración se vuelve restrictiva e impide que se avalen aquellas medidas que pretendan dar una solución integral a problemáticas estructurales y complejas donde necesariamente debe concurrir la intervención del Congreso de la República en virtud de los principios de separación del ejercicio del poder público, Estado de derecho y democrático.¹¹

En definitiva, para el magistrado Ibáñez la conexidad directa como parámetro de juzgamiento de la inexequibilidad por consecuencia impide el ejercicio excesivo de las facultades legislativas excepcionales y la adopción de medidas para solucionar problemas históricos y estructurales que, si bien pueden asociarse a las materias que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior, no necesariamente son consecuencia de la agravación intempestiva de la crisis de orden público que lo motivó. Ese nivel de escrutinio no se logra con la “relación temática”, pues es un parámetro que termina por aceptar medidas que se relacionan de forma indirecta con las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior.

A partir de ahí, podía constatarse que las medidas del Decreto Legislativo 106 de 2025 no tienen relación de conexidad directa con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, los ataques y hostilidades contra la población civil y la crisis humanitaria. Ciertamente, ninguna de aquellas se orientó a superar estos hechos o impedir la agravación de sus efectos. Por lo mismo, las medidas del decreto controlado no se ocupan de (i) el fortalecimiento de la fuerza pública; (ii) la atención humanitaria; (iii) los derechos y garantías fundamentales de la población civil, o la financiación de esos propósitos específicos.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 106 de 2025 debió ser declarado inexecutable por consecuencia. Esta era la deducción esperada si la posición mayoritaria hubiera aplicado el precedente constitucional y hubiera utilizado un estándar de conexidad directa, que no así de relación temática,

¹¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.

entre las medidas y los hechos y consideraciones que cobijaron la decisión de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025.

El magistrado **Reyes Cuartas** se apartó de la postura mayoritaria de la Sala Plena, porque en su criterio la Corte debió declarar la inexecuibilidad del Decreto Legislativo 106 de 2025. En ese sentido, manifestó compartir la declaratoria de inexecuibilidad por consecuencia del artículo 6 del decreto aludido.

Asimismo, coincide con la decisión adoptada en el sentido de que la norma bajo control cumplió con los requisitos formales, en tanto que el Decreto Legislativo 106 de 2025 i) fue suscrito por dieciséis ministros titulares y tres encargados; (ii) está debidamente motivado ya que en el acápite considerativo el Gobierno nacional justificó el propósito y la necesidad de abordar la problemática; (iii) fue suscrito durante el término de vigencia de la conmoción interior; (iv) se encuentra delimitado territorialmente; y (v) fue remitido a la Corte dentro del plazo establecido para ello. Igualmente, encontró que las medidas relacionadas con los acuerdos de refinanciación del artículo 3 y de compra de cartera del parágrafo 2 del artículo 5, *no superan el juicio de necesidad jurídica*. Por lo que comparte la declaratoria de inexecuibilidad de aquellos.

Sin embargo, consideró que los artículos restantes referidos a: i) las medidas procesales del artículo 2; (ii) medidas de alivios financieros (artículo 5); y (iii) las medidas de priorización del artículo 4 también debieron declararse inexecuibles, así como los artículos 1 y 7 dado su carácter instrumental. En su criterio, el Decreto Legislativo 106 de 2025 no acreditó requisitos de necesidad fáctica y jurídica, motivación y conexidad interna y externa.

Lo anterior porque, en primer lugar, la revisión de la parte motiva de la norma así como de las respuestas que se recibieron, se concluye que el Gobierno nacional se limitó a evidenciar la necesidad de adoptar medidas de suspensión de procesos, alivios financieros y criterios de priorización pero no demostró que la cartera vencida del sector agropecuario se hubiere agravado por los hechos acaecidos en el primer trimestre de 2025. Esto porque la información sobre la cartera vencida a diciembre de 2024 no refleja necesariamente que esto se hubiere mantenido o agravado en el año 2025 a propósito de lo sucedido en la zona de la declaratoria. Entonces, no se aportó el sustento probatorio requerido para acreditar la conexidad material interna entre los considerandos del decreto y la conmoción interior,

así como la necesidad fáctica de las medidas, en tanto que no estableció cómo la crisis humanitaria y la intensificación del conflicto armado incidió en la cartera agropecuaria vencida.

En segundo lugar, el Gobierno Nacional no justificó la insuficiencia o falta de idoneidad de los mecanismos ordinarios que permiten responder a la situación perturbadora de orden público con miras a establecer medidas a favor de los productores agropecuarios víctimas del conflicto armado. Esto es así, porque el Gobierno Nacional no aportó el sustento requerido para determinar la relación existente entre el estado de la cartera vencida y la intensificación del conflicto y/o la crisis humanitaria. Adicionalmente, no acreditó la insuficiencia o la falta de idoneidad de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico ordinario en favor de las víctimas del conflicto armado". En suma, no se cumplen los requisitos de necesidad jurídica, motivación y conexidad material interna y externa.

Por su parte, el magistrado (e) **Carvajal Santoyo** presentó aclaración de voto. Señaló que, si bien comparte la decisión adoptada en la Sentencia C-246 de 2025, en el sentido de declarar exequible la mayor parte del decreto legislativo 117 de 2025 y, en especial, aquellas medidas de apoyo a la población perteneciente al área cobijada por la conmoción interior en lo que tiene que ver con sus obligaciones hipotecarias, la Sala debió realizar un análisis más profundo acerca de la conexidad de las medidas destinadas al apoyo de población destinataria del PNIS con la decisión de la Sentencia C-148 de 2025.

Así, el estudiar el decreto que declaró la conmoción interior, en Sentencia C-148 de 2025, la Corte declaró que no serían válidas medidas destinadas a superar las barreras de implementación del PNIS, pues estas no tendrían conexidad con la superación de las causas y los efectos de la crisis de orden público actual. En el estudio de diversos decretos legislativos posteriores, la Sala Plena ha considerado que todas las normas que mencionan al PNIS son inconstitucionales por consecuencia.

De acuerdo con el magistrado encargado, esta última tesis pasa por alto una distinción muy relevante. Una cosa es la implementación de una política nacional que supone transformaciones profundas, y otra la atención de la población destinataria del programa. En términos generales, esta población incluye a personas, familias y comunidades afectadas con especial intensidad por la degradación del conflicto, e, históricamente, por la política

de guerra contra las drogas. Además, es una población vulnerable en términos económicos y cuyas necesidades deben ser atendidas con urgencia por el Estado. Por lo tanto, en su criterio, el estudio de futuros decretos legislativos debería ser más amplio en lo que tiene que ver con la conexidad entre la atención a la población destinataria del PNIS y la declaratoria de conmoción interior, puesto que no toda atención a la población beneficiaria de dicho programa se origina, en sí misma, en un incumplimiento o déficit de implementación de este.

Sentencia C-247/25
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente RE-378

La Corte declaró exequible los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 154 de 2025, que establecen medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González, del departamento del Cesar.

Y declaró la exequibilidad condicionada del artículo 3 del Decreto 154 de 2025, que establece una medida de registros a medios de transporte por parte de las Fuerzas Militares, en el entendido de que solo aplica en las zonas rurales donde la Policía Nacional no tiene presencia y debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía.

1. Norma objeto de revisión

DECRETO 154 DE 2025
(7 de febrero)

Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río del Oro y González del Departamento del Cesar

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales, en especial, las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con el literal a) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, y

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA

Artículo 1. Restricción a la circulación.
Restringir la libre circulación de vehículos

terrestres y vehículos fluviales en la región del Catatumbo, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catala8ra La Gabarra y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Parágrafo 1. La restricción de circulación de vehículos terrestres opera desde las 20:00 horas hasta las 05:00 a.m.

Parágrafo 2. La restricción de la circulación de vehículos fluviales opera desde las 18:00 horas hasta las 05:00 a.m.

Parágrafo 3. La restricción de circulación para vehículos terrestres no opera para motocicletas con o sin acompañante, es decir, podrán circular las 24 horas del día.

Parágrafo 4. Los alcaldes de los municipios sobre los que recae la restricción de este artículo, en coordinación con el comandante militar que ejerza el control operacional de la zona delimitada en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, podrán establecer excepciones y evaluar la procedencia de modificar en su jurisdicción las medidas de restricción a la circulación.

Parágrafo 5. La restricción de circulación opera también, entre las 17:00 horas y las 6:00 a.m., para los vehículos de carga, pesados y/o tracto camiones que transporten cemento, combustible y sus derivados, material de construcción, productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. Para efectos de este parágrafo, se entiende que son materiales de construcción, los

materiales de arrastre, tales como cementos, arenas, gravas y las piedras yacentes.

Artículo 2. Excepciones. La restricción al derecho a circulación de vehículos no se aplicará en los siguientes casos:

1. La asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Las actividades relacionadas con servicios de emergencias y humanitarias.
3. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, organismos de seguridad del Estado, el Ministerio Público, la Defensa Civil, la Cruz Roja, cuerpos de bomberos, organismos de socorro y la Fiscalía General de la Nación.
4. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo, internet y telefonía.
5. Las actividades ejecutadas por las autoridades judiciales, migratorias y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
6. Los medios de comunicación.

Parágrafo. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 3. Registro a medios de transporte. Los miembros de la Fuerza Pública podrán, durante la vigencia del estado de excepción, registrar los medios de transporte públicos o privados, terrestres y fluviales, en los siguientes casos:

- a) Para establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de las personas.

b) Para verificar la procedencia y la legalidad del medio de transporte, y de los bienes y objetos transportados.

c) Cuando se tenga conocimiento o indicio de que el medio de transporte está siendo utilizado o sería utilizado, para la comisión de una conducta punible.

Si en el desarrollo del registro se encuentran elementos que justifiquen el inicio de una acción penal, la Fuerza Pública deberá iniciar los procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Penal.

Artículo 4. Restricción para el transporte de cilindros de gas. Las empresas autorizadas que comercialicen y transporten gas licuado de petróleo (GLP), bajo la modalidad de cilindros, en los municipios mencionados en el artículo 1 del presente decreto, únicamente podrán hacerlo en el horario comprendido de 06:00 a.m. a 2:00 p.m.

Artículo 5. Restricción del espacio aéreo.

La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, a solicitud de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, deberá publicar, dentro de las doce (12) horas siguientes a la solicitud, las zonas prohibidas, restringidas o peligrosas que se determinen en el espacio aéreo de la zona geográfica delimitada por el Decreto 062 de 2025, conforme con la Publicación de Información Aeronáutica - AIP Colombia, sección EN RUTA (ENR) 5.1.

Artículo 6. Responsabilidad. Los funcionarios, representantes o agentes gubernamentales que abusen o se extralimiten en el ejercicio de las facultades o en la ejecución de las medidas previstas en este decreto serán responsables civil, fiscal, disciplinaria y penalmente.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del Decreto 154 de 2025.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 3 del Decreto 154 de 2025 bajo el entendido de que **(i)** su ámbito de aplicación territorial se limita a las zonas rurales de los municipios sobre los cuales se declaró el estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025, es decir, con exclusión de las cabeceras municipales y **(ii)** el ejercicio de las atribuciones contenidas en esa norma por parte de las Fuerzas Militares debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía, en los términos expuestos en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 154 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones,

en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

En este decreto se establecieron tres grupos de medidas. Por una parte, los artículos 1, 2, 4 y 5 fijaron restricciones a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos en determinados horarios, que corresponden al tipo de vehículo y a los bienes transportados. Por otra parte, el artículo 3 previó la posibilidad de que la fuerza pública lleve a cabo registros a medios de transporte públicos o privados para (i) establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de personas, (ii) verificar la procedencia y legalidad del vehículo o los bienes transportados, y (iii) actuar cuando se tenga indicios de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible. Finalmente, los artículos 6 y 7 contemplaron disposiciones accesorias a las anteriores.

Como cuestión previa, la Corte verificó que las medidas que adopta el Decreto Legislativo 154 de 2025 están, en principio, amparadas por la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto 62 de 2025 (declaratorio del estado de conmoción interior), en los términos de la Sentencia C-148 de 2025. En efecto, las medidas del decreto revisado persiguen el control del orden público y la prevención de conductas delictivas. Específicamente, dichas medidas buscan evitar que se sigan presentando e intensificando los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados (GAOr), así como los ataques y hostilidades contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final con las FARC. Asimismo, las medidas adoptadas tienen el propósito de fortalecer la fuerza pública, asegurar la atención humanitaria a las víctimas y proteger los derechos fundamentales de la población civil.

La Corte también constató que el Decreto Legislativo 154 de 2025 cumple con los requisitos formales que la Constitución y la Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción exigen para la validez de los decretos legislativos. El mencionado decreto: (i) fue expedido en vigencia del estado de conmoción interior que decretó el Gobierno nacional; (ii) lo firmó el presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (iii) incluye una exposición de las razones que, en criterio del Gobierno nacional, justifican las medidas adoptadas en la parte resolutive; y (iv) contiene una delimitación del ámbito territorial donde aplicarán las medidas que no excede la zona declarada en estado de conmoción interior mediante el Decreto 62 de 2025.

En cuanto al ámbito de aplicación territorial de las normas, la Corte precisó que, aunque el artículo 3 no define explícitamente el territorio donde rige la medida de registros a medios de transporte, una interpretación integral del decreto permite entender que solo puede aplicarse dentro de la zona delimitada en la declaración del estado de conmoción interior. Lo anterior, sin perjuicio del análisis de fondo en el que la Corte observó que el Gobierno nacional solo justificó su necesidad para las zonas rurales de los municipios incluidos en la declaración del estado de conmoción interior.

En relación con los requisitos materiales de validez, la Corte estudió cada uno de los grupos de medidas contenidas en el Decreto Legislativo 154 de 2025 por separado.

En primer lugar, la Corte concluyó que las medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos (artículos 1, 2, 4 y 5) son constitucionales. La Sala Plena constató que el Decreto 154 de 2025 persigue las siguientes finalidades: permitir el desarrollo eficaz de las operaciones militares y operativos de policía, prevenir la comisión de conductas punibles, debilitar la logística de los GAO, impedir su movilidad y obstaculizar su acceso a insumos usados para la comisión de delitos. Las medidas de restricción vehicular tienen conexidad material con las anteriores finalidades, pues pueden facilitar el desarrollo de las acciones militares y de policía para recuperar el control del territorio. Igualmente, observó que las medidas referidas tienen conexidad con las razones por las cuales se declaró el estado de conmoción interior, en particular, con la finalidad de frenar la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC.

La Corte consideró que este grupo de medidas también cumple con el requisito de motivación suficiente, pues en las consideraciones del decreto y en los documentos presentados en el curso del trámite de control de constitucionalidad, el Gobierno nacional expuso varias justificaciones para restringir la movilidad de diferentes tipos de vehículos en ciertas franjas horarias y zonas. Asimismo, se verificó el cumplimiento de los presupuestos de intangibilidad, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, incompatibilidad y no contradicción específica, en tanto que estas disposiciones: (i) no limitan ni suspenden alguno de los derechos intangibles definidos en el artículo 4 de la LEE; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;

(iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (iv) no introducen un tratamiento diferenciado injustificado para algún grupo poblacional o actividad; (v) no suspenden alguna disposición ordinaria; y (vi) no contravienen algún mandato específico de la Constitución o de la LEEE. En este punto, la Corte comprobó que las medidas de restricción a la circulación se enmarcan dentro de los límites previstos en el artículo 38.a) de la LEEE y no transgreden el núcleo esencial del derecho fundamental a la libre circulación.

Para la Corte, este grupo de medidas igualmente satisface el presupuesto de necesidad fáctica, debido a que: (i) permiten a la fuerza pública adelantar operaciones militares y operativos de policía contra el ELN y otros GAOs con menores riesgos para la población civil; (ii) dificultan la movilidad de estos grupos en horarios nocturnos, cuando se intensifican las actividades delictivas; y (iii) fortalecen la vigilancia del Estado en las vías fluviales, que son un escenario proclive para que los GAOs planifiquen y desarrollen sus operaciones, huyan más rápidamente en enfrentamientos con la fuerza pública, y transporten armas y materiales ilícitos. Asimismo, las medidas cumplen con el requisito de necesidad jurídica, debido a que, si bien existen normas ordinarias sobre transporte y funciones de policía que permiten restringir la movilidad, estas no son suficientes ni idóneas para imponer una restricción que abarca la jurisdicción de varios municipios (e incluso más de un departamento), y cuya motivación es la protección del orden público, como las que se adoptan en el Decreto 154 de 2025.

La Corte también determinó que las medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos son proporcionales a las finalidades que persiguen. Si bien estas normas implican una limitación del derecho a la libre circulación, dicha restricción no es absoluta y en todo caso se encuentra justificada. Primero, respecto de los vehículos terrestres, las restricciones excluyen el área metropolitana de Cúcuta, debido a que es un centro económico con un alto flujo comercial y actividad nocturna. Segundo, las medidas tienen una limitación horaria coherente, pues entre más peligroso se considera el tipo de vehículo o bien transportado, más exigente es la restricción. Tercero, el decreto establece excepciones a la restricción en virtud de las cuales los vehículos destinados a la prestación de servicios esenciales y las motocicletas –que se usan principalmente para el transporte de personas– pueden circular a cualquier hora. Cuarto, el decreto dispone que los horarios de restricción podrán ser modificados por los alcaldes en coordinación con el comandante militar que ejerza control

operacional en la zona. Y, quinto, la medida de restricción al espacio aéreo permite garantizar el desarrollo eficaz de las operaciones militares, proteger la seguridad de las operaciones aéreas civiles, y combatir el uso de drones como instrumentos logísticos y de guerra por parte de los GAOr.

En relación con la facultad que tienen los alcaldes de modificar los horarios de restricción en coordinación con el comandante militar, la Corte recordó, por una parte, que las autoridades civiles no están sujetas al poder militar, de modo que la decisión de hacer tales modificaciones corresponde a los alcaldes, sin perjuicio de que las órdenes del presidente de la República prevalezcan por tratarse del control del orden público. Por otra parte, llamó la atención sobre la importancia de que los alcaldes concierten las restricciones a la circulación fluvial con las comunidades indígenas Motilón Barí y Catalaura, para quienes los ríos son vitales para sus prácticas culturales, religiosas, de alimentación y movilidad. En todo caso, la Corte recordó que estas restricciones también buscan proteger a las comunidades indígenas de actos violentos.

En segundo lugar, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la medida de registros a medios de transporte por parte de la fuerza pública (artículo 3), bajo el entendido de que (i) su ámbito de aplicación territorial se limita a las zonas rurales de los municipios sobre los cuales se declaró el estado de conmoción interior, es decir, con exclusión de las cabeceras municipales, y (ii) el ejercicio de las atribuciones contenidas en esa norma por parte de las Fuerzas Militares debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía.

La Corte determinó que esta medida también cumple con los presupuestos de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, incompatibilidad y no contradicción específica, por las mismas razones expuestas respecto de las restricciones contenidas en los artículos 1, 2, 4 y 5.

En relación con la necesidad fáctica, la Sala Plena encontró que el Gobierno nacional justificó la adopción del artículo 3 con base en un factor territorial: el decreto extiende la facultad de hacer registros a personas y bienes —una función que normalmente corresponde a la Policía Nacional— a las Fuerzas Militares con el argumento de que éstas tienen presencia en zonas rurales, mientras la presencia policial se concentra en las cabeceras municipales. Por lo tanto, la Corte condicionó la exequibilidad del artículo 3

en el sentido de que las Fuerzas Militares no pueden realizar registros a medios de transporte en las cabeceras municipales, ya que el propio Gobierno Nacional señaló explícitamente que no era necesario debido a la presencia policial en estas áreas.

La Corte estableció que el artículo 3 también cumple con el requisito de necesidad jurídica. Reconoció que existen (i) procedimientos internos de las Fuerzas Militares que regulan los registros a personas y vehículos y (ii) figuras como la asistencia militar prevista en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) que, en principio, podrían permitir que las Fuerzas Militares apoyen las actividades de la Policía Nacional. Sin embargo, la Corte consideró que, en tiempos ordinarios, las Fuerzas Militares no tienen una autorización general para realizar registros a personas y vehículos en los términos en los que los pueden hacer las autoridades de policía. La norma bajo estudio extiende entonces a las Fuerzas Militares la facultad de llevar a cabo el tipo de registros que están regulados en los artículos 159 y 160 del CNSCC. Esto se diferencia de la asistencia militar, figura al amparo de la cual las Fuerzas Militares solo apoyan a la Policía Nacional en sus funciones.

No obstante, la Corte determinó que, para que esta medida cumpla con el requisito de proporcionalidad, debe sujetarse a los límites que rigen la actividad de policía. En este punto, recordó que la Constitución distinguió la naturaleza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. A la luz de esta distinción, la Corte ha insistido en que cuando las Fuerzas Militares – excepcionalmente– realicen actividades de policía, deben cumplir con los principios, normas y procedimientos que rigen estas últimas. Esto implica sujetarse a límites como los siguientes: (i) las Fuerzas Militares no pueden usar su capacidad bélica contra la ciudadanía, sino que deben actuar conforme a la naturaleza preventiva y de mantenimiento de la convivencia ciudadana que caracteriza la actividad de policía; (ii) los registros a medios de transporte se deben regir por las disposiciones aplicables a la actividad de policía; y (iii) la fuerza pública debe cumplir con el “contenido axiológico mínimo” de la función de policía, que incluye los principios de igualdad y proporcionalidad. Igualmente, reiteró su jurisprudencia sobre las condiciones y límites bajo los cuales se deben llevar a cabo los registros a personas.

En tercer lugar, la Corte decidió que las medidas consecuenciales o accesorias (artículos 6 y 7) son exequibles. La medida sobre la responsabilidad civil, fiscal, disciplinaria o penal de los agentes del Estado

reitera la consecuencia legal por abusar o extralimitarse en el ejercicio de las funciones públicas. La Sala Plena destacó la importancia de esta medida en el contexto de la extensión de atribuciones de policía a los miembros de las Fuerzas Militares, pues refuerza las consecuencias en caso de que los agentes militares no obren en el marco de las reglas correspondientes a la actividad de policía. Finalmente, la Corte sostuvo que la regla de entrada en vigencia es consistente con el principio general de que las normas producen efectos jurídicos desde su publicación.

Sentencia C-248/25
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente RE-366

En el marco de la revisión de los decretos legislativos de desarrollo de la conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad parcial de un incentivo tributario para los operadores turísticos que brinden alojamiento gratuito a las víctimas de desplazamiento forzado.

Asimismo, declaró la inexequibilidad de la destinación de los recursos del Fondo Nacional del Turismo como apoyo a los prestadores de servicios turísticos durante la conmoción interior, por falta de vinculación con los hechos y consideraciones declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025.

1. Norma objeto de revisión

Decreto 117 DE 2025
(enero 30)

Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo en el marco de la declaratoria de conmoción interior para mitigar sus efectos en el sector, necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025, por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, y

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA:

Artículo 1º. Apoyo transitorio a los prestadores de servicios turísticos.

Modifíquese transitoriamente el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, acorde con lo establecido en el Decreto número 0062 del 24 de enero de 2025, así:

“Artículo 53. Destinación de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Los ingresos fiscales de Fontur, en caso de declaratoria de estado de emergencia, conmoción interior o situación de desastre, podrán ser usados, destinados o aportados para lo siguiente:

1. Brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados.

2. Recuperación de áreas afectadas en las que se desarrollen actividades de turismo.

3. Reparación de infraestructura de prestadores de servicios turísticos, tales como viviendas turísticas y alojamientos turísticos. Los prestadores de servicios turísticos beneficiados deberán contar con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo”.

Artículo 2º. Descuento transitorio del impuesto sobre la renta para quienes den alojamiento gratuito a desplazados por el conflicto del Catatumbo. Las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de alojamiento turístico conforme a lo dispuesto en el Decreto número 1836 de 2021, domiciliados en el departamento de Norte de Santander y que por el año gravable 2025 se encuentren obligadas a presentar declaración de renta y complementarios,

tendrán derecho a un descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios.

Este beneficio aplicará en un monto equivalente al valor comercial de habitación por noche, asegurando que los precios se mantengan dentro de un rango razonable y acorde a las tarifas históricas y al contexto económico actual, de cada noche de alojamiento gratuito proporcionada en sus instalaciones a población desplazada o afectada por el conflicto armado proveniente de la región del Catatumbo.

Para acceder a este descuento, el prestador de servicios turísticos de alojamiento no deberá haber recibido ninguna contraprestación económica por las noches de alojamiento ofrecidas gratuitamente a las víctimas.

La Superintendencia de Industria y Comercio estará facultada para verificar que los valores reportados por los contribuyentes correspondan a los precios de mercado.

Parágrafo 1º. El prestador del servicio deberá estar activo en el Registro Nacional de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 2º. Para garantizar los justos precios del mercado, la entidad territorial realizará la selección de los operadores turísticos de acuerdo con la revisión y aprobación de tarifas previo al redireccionamiento de las personas para su alojamiento.

Parágrafo 3º. Para la aplicación del descuento transitorio del impuesto sobre la renta establecido en este artículo, las personas naturales y jurídicas que proporcionen alojamiento gratuito a la

población desplazada deberán contar con copia del Registro Único de Víctimas (RUV) de las personas que haya alojado con ocasión de la declaratoria de conmoción interior del Decreto número 0062 del 24 de enero de 2025, junto con la factura o documento que soporte la operación del servicio de alojamiento gratuito.

Parágrafo 4°. En el evento de que el prestador de servicios turísticos no cuente con copia del RUV, podrá presentar en su defecto copia de la declaración rendida por la víctima ante el Ministerio Público o las autoridades competentes.

Parágrafo 5°. Teniendo en cuenta la dimensión de la afectación, durante el tiempo de conmoción interior se extienden los beneficios tributarios que trata el presente decreto a establecimientos de hospedaje por horas, reconociendo las oportunidades de ampliación de la oferta de infraestructura disponible para atender la emergencia.

Parágrafo 6°. El descuento tributario de que trata este decreto no podrá exceder

del 50% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable. El exceso no descontado podrá tomarse en los años gravables siguientes con la misma limitación hasta que se agote. En todo caso, el uso de este descuento no dará lugar a la devolución o compensación.

Los costos y gastos en los que se incurra para la prestación de los servicios gratuitos no serán deducibles en la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 3°. Vigencia. El presente decreto entra en vigor desde la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

El texto completo de la norma se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20117%20DEL%2030%20DE%20ENERO%20DE%202025.pdf>

2.Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los parágrafos 1, 2, 3 parcial, 5 y 6 del artículo 2 y el artículo 3 del Decreto 117 de 2025.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** el artículo 1 y el parágrafo 4 del artículo 2 del Decreto 117 de 2025.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto 117 de 2025 bajo el entendido que el descuento transitorio también comprende a las personas naturales y jurídicas que cumplan las condiciones definidas en el decreto y que se encuentran domiciliadas en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Cuarto. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “copia del Registro Único de Víctimas (RUV)” del párrafo 3 del artículo 2, la cual se reemplazará por “la información de identificación”.

3.Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto 117 de 2025, expedido por el Gobierno nacional en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo y los municipios del área metropolitana de Cúcuta (Norte de Santander), así como en los municipios de Río de Oro y González (Cesar). El Decreto contenía dos medidas. El artículo 1 amplió la destinación de los ingresos fiscales del Fondo Nacional del Turismo (FONTUR) para que fuesen empleados en apoyos a los prestadores de servicios turísticos durante el estado de conmoción interior. El artículo 2 estableció un descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios a favor de los prestadores de servicios turísticos que alojaran gratuitamente a personas víctimas de desplazamiento forzado en el Catatumbo.

En primer lugar, la Corte examinó si respecto del Decreto 117 de 2025 se configuraba la inconstitucionalidad por consecuencia, en razón a que la Sentencia C-148 de 2025 determinó la inexequibilidad parcial del Decreto 62 del mismo año, mediante el cual el Gobierno declaró el mencionado estado de conmoción interior. La Corporación concluyó que el artículo 1 era inconstitucional por consecuencia, ya que la ampliación de la destinación de los ingresos fiscales del FONTUR para apoyar a los operadores de servicios turísticos no se vinculaba con ninguno de los hechos y consideraciones que para la Corte ameritaron la declaratoria de conmoción interior, tal y como quedó expuesto en la referida Sentencia.

Luego, la Corte emprendió el correspondiente examen de constitucionalidad del Decreto –con excepción del artículo 1-. Para tal efecto, la Corte se refirió a los requisitos formales y materiales de validez de los decretos de desarrollo del estado de conmoción interior, al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y a la atención humanitaria de sus víctimas, así como a las reglas jurisprudenciales para el examen de las medidas tributarias adoptadas durante el estado de conmoción interior.

Como resultado del análisis del Decreto 117 de 2025 a partir de tales premisas, la Corte encontró que este superaba los presupuestos formales de

validez. Adicionalmente, la Corporación concluyó que el incentivo tributario por el alojamiento gratuito a víctimas de desplazamiento es una medida que busca ampliar la capacidad institucional para brindar la atención humanitaria inmediata a las víctimas de desplazamiento forzado en la región y, por lo tanto, superaba los presupuestos de validez material salvo el requisito que exigía que los prestadores de alojamiento contaran con una copia del Registro Único de Víctimas o de la declaración de la víctima a la que le brindó alojamiento para acceder al beneficio tributario. La Corte encontró que esta exigencia afectaba en forma desproporcionada los derechos de las víctimas a la intimidad y a la integridad, y adicionalmente constituía una barrera para la prestación efectiva del alojamiento gratuito en el marco de la atención humanitaria inmediata. En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable de este requisito, y lo reemplazó por el deber de los operadores turísticos de contar con la información de identificación de las personas que hayan alojado, la cual será suministrada a la autoridad tributaria en el momento de reclamar el beneficio.

Por último, la Corte encontró que los prestadores de servicios turísticos ubicados en Río de Oro y González quedaron excluidos del incentivo tributario por alojar gratuitamente a las víctimas de desplazamiento forzado. Para esta Corporación, tal situación constituía un trato discriminatorio injustificado y violatorio del principio de equidad tributaria, razón por la cual declaró la exequibilidad condicionada de la norma contentiva de esta medida, en el sentido de que también comprende a las personas naturales y jurídicas que cumplan los requisitos previstos en el Decreto, y que se encuentren domiciliadas en los referidos municipios del departamento del Cesar.

4.Salvamento de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najer** y **José Fernando Reyes Cuartas** y el magistrado (e) **César Humberto Carvajal Santoyo** salvaron parcialmente su voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najer** salvó parcialmente su voto. A su juicio, la decisión de la Sala Plena de declarar la inexecutable por consecuencia del artículo 1 del Decreto Legislativo 117 de 2025 debió ir acompañada de la **modulación de efectos con carácter retroactivo**, como garantía efectiva de la supremacía de la Constitución.

Para el magistrado, en el caso *sub examine* se configura una **notoria e inaceptable infracción constitucional**. El artículo 1 del Decreto Legislativo 117 de 2025 fue expedido por el presidente de la República sin competencia válida y en abierta transgresión del reparto funcional del poder público. Esta disposición autorizó, de forma genérica y sin criterios de necesidad claramente definidos, la destinación de los ingresos fiscales provenientes del sector turístico para otorgar subsidios, auxilios y apoyos a prestadores de servicios turísticos, así como para la recuperación de áreas e infraestructura turística. Esto claramente excede el marco de acción habilitado por la Sentencia C-148 de 2025.

En opinión del magistrado, esta medida desbordó los fines estrictos previstos en el artículo 213 de la Constitución, dirigidos exclusivamente a conjurar de manera inmediata y efectiva la situación de conmoción. Además, reguló un instrumento de política pública sectorial, carente de justificación constitucional suficiente para ser implementado mediante el ejercicio de facultades legislativas excepcionales.

El magistrado advirtió que el artículo en cuestión pudo haber generado efectos desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 117 de 2025 y antes de que se ejerciera el control de constitucionalidad, lo que implica que pudieron haberse realizado transferencias, o adquirido compromisos con fundamento en una norma inconstitucional. Esto claramente desconoce el principio constitucional de legalidad del gasto público y puede generar situaciones consolidadas en abierto desconocimiento del orden constitucional. En su opinión, lo anterior obligaba a la Corte a modular retroactivamente los efectos de la decisión de inexecutable en aras de preservar la supremacía de la Constitución.

Adicionalmente, el magistrado resaltó que los recursos afectados con la norma incluyen la contribución parafiscal para la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo, un tributo que por su naturaleza tiene destinación específica, por lo tanto, su recaudo debe invertirse en beneficio del sector gravado. Si bien en estados de excepción el Ejecutivo puede intervenir excepcionalmente esta materia, dicha facultad debe ejercerse estrictamente dentro de los límites y finalidades previstos en la Constitución. En este caso, resulta especialmente grave que se haya modificado la destinación de estos recursos contrariando el mandato constitucional, pues

se autorizó su uso de forma genérica y sin parámetros claros de necesidad o urgencia. Esto afecta el principio de legalidad de los tributos, y perjudica a los contribuyentes obligados al pago de la contribución que esperan que esta se reinvierta en obras que les produzcan beneficios.

En suma, el magistrado se apartó de la decisión mayoritaria por cuanto estimó que la Corte debió aplicar efectos retroactivos a la declaratoria de inexecutable del artículo 1 del Decreto *sub examine*.

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** acompañó parcialmente la decisión de la mayoría de la Sala Plena. Sin embargo, en el expediente RE-366, el magistrado salvó parcialmente su voto. Para el magistrado, ninguna de las medidas contenidas en el Decreto 117 de 2025 encuentra alguna relación con el condicionamiento fijado por esta Corporación en la Sentencia C-148 de 2025¹². Asimismo, se trata de medidas de mediano plazo, las cuales no atienden la urgencia e inmediatez que se impone para conjurar este tipo de medidas.

Para el magistrado, el Decreto 117 de 2025 contempla dos grupos de medidas. De un lado, las propuestas en el artículo 1 relativas al uso de los recursos de Fontur. Estas, según la decisión, no guardan ninguna relación con los tres propósitos habilitados por esta Corte para la procedencia de las medidas. Con esta decisión estoy de acuerdo. Sin embargo, el magistrado expresó su preocupación frente a la disposición de los recursos que ya fueron utilizados por el Gobierno Nacional para conjurar esta crisis. En efecto, al consultar en la información disponible en la página web de Fontur, se advirtió que, a corte 31 de marzo de 2025, 5.500 millones de pesos ya habían sido destinados para situaciones de emergencia¹³.

De otro lado, están las medidas que contempla el artículo 2 relacionadas con la creación de beneficios tributarios para los particulares que permitan de manera gratuita hospedar a las personas desplazadas por los hechos contemplados en el Decreto Legislativo 62 de 2025. A juicio del magistrado, a pesar de que la Sala Plena entendió que estas medidas están dirigidas a conjurar la situación inminente y urgente relacionada con el desplazamiento forzado (y, en consecuencia, lo ata al componente de atención

¹² En dicha decisión, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 62 de 2025 y declaró su exequibilidad parcial bajo el entendido de que "solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y las garantías fundamentales de la población civil [que incluye a los firmantes del AFP], y la financiación para estos propósitos específicos".

¹³ Cfr. <https://fontur.com.co/es/proyectos/aprobacion-de-proyectos-y-ejecucion-presupuestal>

humanitaria habilitado por este tribunal), en realidad lo que plantea el artículo 2 es la creación de beneficios tributarios a mediano plazo (porque crea beneficios tributarios que se verán concretados en las vigencias 2025, 2026 y hasta 2027) como incentivo para ofrecer hospedaje gratuito. En su criterio, estas medidas no atienden la urgencia e inmediatez que se impone para conjurar las situaciones derivadas de la conmoción interior. Esta conclusión se sustenta en, al menos, dos razones.

En primer lugar, la decisión reconoció que el decreto no contempla las condiciones de oportunidad, ni se aseguran unos estándares mínimos relacionados con la disponibilidad de servicios públicos (principalmente agua y saneamiento básico), ni de la infraestructura adecuada que no ponga en riesgo la integridad y seguridad de las víctimas. Para el magistrado, todos estos son aspectos de absoluta relevancia y urgencia para conjurar una grave situación como la advertida en el Decreto Legislativo 62 de 2025, pero no fueron objeto de desarrollo en el decreto. Por el contrario, de lo que se ocupó la medida del artículo 2 es la creación de beneficios tributarios a mediano plazo para determinado sector económico, so pretexto de conceder hospedaje gratuito a las víctimas. De allí que para el magistrado no exista ninguna conexión entre los estrictos propósitos fijados en el condicionamiento planteado en la Sentencia C-148 de 2025 y la finalidad perseguida en el artículo 2.

En segundo lugar, la medida adoptada en el párrafo 2 del artículo 2 (realizar la selección de los operadores turísticos por parte de la entidad territorial) también desconoce la inmediatez y urgencia que se exige de este tipo de medidas. En criterio del magistrado Reyes, esto es así porque no es claro el proceso para la selección de dichos operadores ni se determina el proceso de escogencia por parte de los entes territoriales. En efecto, no es claro si se hará a través de los mecanismos de selección del Estatuto General de la Contratación Pública; si dicho proceso estará reglado a través de los principios de la función pública, o si, por el contrario, se habilitará la selección sin el lleno de tales requisitos, y no hay claridad frente a si, al momento de que los operadores que presuntamente hayan prestado el servicio gratuito de hospedaje a las personas afectadas, requieran de algún documento soporte por parte de la administración para hacerse destinatarios de dichos beneficios tributarios.

Para el magistrado, todo lo anterior redundará en lo previamente advertido: se trata de medidas a mediano plazo y no necesariamente atienden la

urgencia e inmediatez requeridas para conjurar las situaciones que derivaron en un estado de conmoción interior.

El magistrado (e) **César Humberto Carvajal Santoyo** salvó parcialmente su voto. En su criterio, así como el artículo 2º del Decreto 117 de 2025 fue declarado exequible de manera condicionada, al artículo 1 del mismo Decreto, que ordenaba entregar subsidios a los prestadores de servicios turísticos, con cargo a los recursos administrados por el Fondo Nacional de Turismo, debió recibir el mismo tratamiento, pues ambos artículos establecían medidas económicas –tributarias o de hacienda pública– para compensar las cargas y aliviar la situación económica de los operadores turísticos que hospedaron a víctimas de desplazamiento y confinamiento.

En su opinión, el artículo 1º del decreto mencionado sí cumplía el requisito de finalidad, pues se orientaba a conjurar las consecuencias de la crisis de orden público. Alojar a la población desplazada, en efecto, guarda relación con la crisis humanitaria generada por el desplazamiento masivo de personas y contribuye a impedir la extensión de sus efectos. El estudio de finalidad, además, debía atarse a la conexidad de las medidas con la Sentencia C-148 de 2025, pues, según ese pronunciamiento, es válida la adopción de medidas para (i) la asistencia humanitaria de las víctimas y (ii) la financiación orientada a ese propósito.

El artículo 1º del Decreto Legislativo 117 de 2025 no solo propiciaba el cumplimiento de estas finalidades, sino que, además, se limitaba a extender una medida ya existente en el ordenamiento jurídico para escenarios de estados emergencia o situaciones de desastre.

Como se sabe, la crisis del Catatumbo se caracteriza, entre otros aspectos, por un aumento inusitado de desplazamientos y por el uso del confinamiento en los repertorios de violencia de los actores armados. Ambos fenómenos suponen una afectación intensa de la movilidad humana o la libertad de recorrer el territorio nacional, y generan la lesión de derechos como la salud, la alimentación, la vivienda digna: una amenaza constante a la vida y al mínimo vital. Está documentado, además, que los operadores hoteleros, al tiempo que sufren pérdidas intensas por la disminución del turismo, asumieron la asistencia humanitaria de muchas personas a partir del principio de solidaridad social, brindando alojamiento y albergue a las víctimas. En consecuencia, la posibilidad de recibir un soporte económico por parte del Estado guarda conexidad con dos de los fines válidos del

estado de conmoción interior –asistencia humanitaria y financiación orientada para superar las afectaciones generadas–. La medida, por último, permitiría que los operadores turísticos cuenten con los recursos para garantizar alojamiento en condiciones de dignidad y seguridad, pues los efectos de una crisis de orden público de semejante entidad no cesarán de manera inmediata.

Sentencia C-249/25

M.P. Juan Carlos Cortés González

Expediente: RE-363

Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025, que contenía disposiciones en materia de actividades agropecuarias y abastecimiento alimentarios en desarrollo del estado de conmoción interior, al encontrar que no cumplió con el estándar constitucional requerido

1. Norma objeto de revisión

“DECRETO 0107 DE 2025

(enero 29)

"Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 0062 de 2025 "Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar"; y

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas para la protección, el restablecimiento y estabilización de las actividades agropecuarias, las zonas agrícolas y ganaderas, sistemas de riego, la restauración y conservación de sistemas

agroalimentarios, cadenas productivas y de suministro, el abastecimiento alimentario y la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada afectadas por la grave perturbación en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

Artículo 2. *Contratación.* Con el objeto de garantizar artículos alimenticios, la continuidad de la producción en zonas agrícolas, las cosechas, el ganado, el acceso y utilización de sistemas de riego y recursos hídricos, en el marco de la grave perturbación del orden público en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025, durante el tiempo que dure la vigencia del estado de excepción, facúltase a la Agencia de Desarrollo Rural para contratar de manera directa la adquisición de bienes y servicios, logística y todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector, previa justificación técnica, con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y/o agropecuarias de la Ley 2219 de 2022 y organizaciones de la ACFEC.

Esta contratación se autoriza para promover la sostenibilidad zonas agrícolas, de las cadenas de suministro, y la continuidad de cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas y agroindustriales, con el objeto de generar condiciones para la estabilización, el retorno y la inclusión principalmente de los pequeños productores víctimas de desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución.

Artículo 3. *Protección de cadenas productivas y agroalimentarios.* Con el objeto de garantizar el abastecimiento

alimentario, la continuidad de la producción agropecuaria, las cosechas, el ganado y el acceso a los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario de cadenas productivas con presencia en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025, destinarán al menos el 2% de las contribuciones parafiscales, incluidas en el presupuesto global anual de 2025, para las finalidades señaladas en la ley que establece cada contribución y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31 de la ley 101 de 1993 con destino a las cadenas productivas en las entidades territoriales cobijadas por la declaratoria de estado de conmoción interior.

Artículo 4. *Conservación y suministro de semillas.* Dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria de estado de excepción AGROSAVIA y el ICA, tomarán las medidas urgentes para el resguardo y custodia del material de propagación, y de las semillas de las comunidades campesinas y/o étnicas afectadas. También distribuirán semillas, material vegetal y material de propagación, dispondrán esquemas de producción de semillas, y transferencias de tecnología y conocimiento que requieran las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas, para la producción de alimentos, estabilidad de las cadenas productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y agroindustriales en la zona afectada.

Dentro los dos meses siguientes a la declaratoria del estado de excepción estas entidades dispondrán de todos los instrumentos de política pública, para la reintroducción de estas semillas a los sistemas agroalimentarios de los territorios

afectados, así como para la implementación de las medidas descritas.

Artículo 5. Inaplicación. Durante el término de la declaratoria del estado de conmoción interior de que trata el Decreto 0062 de 2025, sus prórrogas o modificaciones, inaplíquese el parágrafo del artículo 7 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 6. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PÚBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dado a los 29 de enero de 2025"

[Siguen firmas]

2. Decisión

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE, por consecuencia, la expresión “, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución”, contenida en el inciso segundo del artículo 2° del Decreto 0107 del 29 de enero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro, González del departamento del César, para los y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE, por desconocimiento de los juicios de finalidad, motivación, conexidad y necesidad, en los términos de esta providencia, el Decreto 0107 del 29 de enero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro, González del departamento del César, para los y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte realizó el control automático e integral de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025, expedido al amparo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025.

La Sala Plena advirtió que en la Sentencia C-148 de 2025, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad y la inexecutable parcial del Decreto Legislativo 0062 de 2025. Por lo anterior, resultaba necesario verificar si en relación con el aludido decreto operó la inconstitucionalidad por consecuencia. Al respecto, señaló que, en principio, existía una relación directa y estrecha entre el decreto analizado y aquel que declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, porque las medidas contenidas en la normativa estudiada se relacionaban con la atención humanitaria y los derechos y garantías fundamentales de la población civil, en especial, con el derecho a la alimentación mediante la protección de las cadenas de abastecimiento y suministro de alimentos que han sido afectadas por la grave perturbación del orden público acaecida.

No obstante, dicha relación no se acreditó respecto de la expresión “, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución”, contenida en el inciso segundo del artículo 2° del DL0107, porque ella se refiere específica y directamente a uno de los supuestos expuestos de inexecutable parcial establecidos en la Sentencia C-148 de 2025, concretamente en cuanto a las deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. En ese sentido, respecto de dicha expresión operó la inconstitucionalidad por consecuencia.

Posteriormente, la Sala Plena se planteó el siguiente problema jurídico: ¿el Decreto Legislativo 0107 de 2025 cumple con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y en la LEEE? Para resolverlo, reiteró jurisprudencia sobre los requisitos formales y materiales para la expedición de un decreto legislativo de desarrollo en el marco de un estado de conmoción interior y, posteriormente, verificó el cumplimiento de aquellos en el caso concreto.

En primer lugar, la Corte estableció que el artículo 2° del DL0107 no supera el juicio de necesidad. En efecto, el artículo 3° del Decreto Ley 2364 de 2015 prevé que el objeto de la Agencia de Desarrollo Rural es: “(...) Ejecutar la

política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país". En cumplimiento de esta función, la ADR celebra de forma ordinaria contratos y convenios interadministrativos de suministro de bienes o prestación de servicios para promover la sostenibilidad de zonas agrícolas, de las cadenas de suministro, y la continuidad de cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas y agroindustriales. El hecho de que esos contratos, además, contribuyan a generar condiciones para la estabilización, el retorno y la inclusión principalmente de los pequeños productores víctimas de desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil, no implica que escapen de sus competencias ordinarias.

De otro lado, el ordenamiento jurídico ordinario ya prevé un mecanismo que permite alcanzar los mismos objetivos planteados en la norma, de manera suficiente y adecuada. En efecto, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 contempla expresamente la figura de la urgencia manifiesta, que habilita la contratación directa por parte de entidades públicas cuando la continuidad del servicio o la atención de hechos excepcionales, incluidos los relacionados con estados de excepción, exige una actuación inmediata. Este mecanismo puede invocarse por la Agencia de Desarrollo Rural mediante acto administrativo motivado, sin necesidad de recurrir a facultades excepcionales.

Además, señaló la Corte que el artículo 2º no superó el juicio de conexidad material, por cuanto la habilitación otorgada a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR para contratar de manera directa, no es una medida dirigida a conjurar las causas ni a mitigar los efectos derivados de la conmoción interior, sino que busca garantizar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y, con ello, mejorar el desempeño, la competitividad y la sostenibilidad de los proyectos productivos en la región del Catatumbo, complementando y potenciando las capacidades y conocimientos de las y los productores rurales. En consecuencia, no es una medida que esté directamente relacionada con la atención urgente frente a las afectaciones al abastecimiento y suministro de alimentos para la

población civil afectada por el aumento inusitado de la violencia en la región.

Finalmente, indicó que dicha disposición no cumple con el requisito de motivación suficiente porque la habilitación otorgada a la ADR no está sustentada en estudios técnicos y presupuestales, que justifiquen la medida para garantizar el abastecimiento y el suministro de alimentos en la región cobijada por la conmoción interior.

En segundo lugar, determinó que el artículo 3° del DL0107 no cumple con el juicio de finalidad, porque la medida que establece no está específicamente diseñada para conjurar la crisis humanitaria y de orden público que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior. Aunque se dirige a entidades territoriales afectadas, su contenido no se refiere a intervenciones orientadas a atender el desplazamiento forzado, el confinamiento masivo, la afectación a la población firmante del Acuerdo Final de Paz, la interrupción de servicios esenciales o los impactos en los derechos fundamentales de la población civil en la región. Tampoco delimita beneficiarios, ni mecanismos de ejecución inmediata que permitan afrontar de manera eficaz la urgencia de la situación.

Por el contrario, la medida ordena una destinación general al menos del 2% de las contribuciones parafiscales a cargo de los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario con fines de fortalecimiento productivo y sin una articulación clara con las necesidades humanitarias extraordinarias o los riesgos derivados de los enfrentamientos armados.

En tercer lugar, estableció que el artículo 4° no superó el juicio de necesidad. A este particular, la Sala Plena evidenció que la medida sobre la conservación y distribución de semillas y material de propagación es eminentemente administrativa y sobre la materia existen competencias reglamentarias en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, además, AGROSAVIA y el ICA cuentan con funciones ordinarias al respecto.

En cuarto lugar, sobre el artículo 5°, por medio del cual se establece la inaplicación del párrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993 durante la vigencia del estado de conmoción interior, la Sala determinó que esta disposición no superó el juicio de finalidad pues dicha medida no está

dirigida a superar las causas ni a mitigar los efectos derivados de la conmoción interior, sino que pretende inaplicar una norma que establece un requisito para la asignación de incentivos que no tienen destinación específica, en términos de contribuir a la garantía de la alimentación y al abastecimiento alimentario en la región afectada por la conmoción interior. Adicionalmente, no supera el juicio de necesidad jurídica pues, en principio, la atribución contenida en dicha norma estaba dirigida a la Comisión Nacional Agropecuaria, la cual ya no existe conforme lo previsto en la Ley 301 de 1996.

Finalmente, la Sala encontró que dado que el artículo 1° se limita a establecer el objeto de las medidas y el artículo 6° contempla la vigencia del decreto, el análisis precedente que concluye la inexequibilidad de todas las medidas del decreto, implica que estos artículos son inexequibles por sustracción de materia.

Sentencia C-250/25

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente – RE-376

La Corte declaró inexequible el Decreto Legislativo 136 de 5 de febrero de 2025, "Por el cual se establecen medidas relacionadas con el Sistema General de Participaciones, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar", debido al incumplimiento del requisito previsto en los artículos 213 y 214.1 de la Constitución Política conforme a los cuales los decretos legislativos deben llevar la firma del presidente de la República y la de todos sus ministros. Igualmente, la Corte dispuso modular los efectos temporales de la decisión de inexequibilidad.

1. Norma objeto de revisión

DECRETO 136 DE 2025
(febrero 05)

"Por el cual se establecen medidas
relacionadas con el Sistema General de
Participaciones, para impedir la

extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar'

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, Y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025,

(...)

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene como objeto adoptar medidas extraordinarias en materia del Sistema General de Participaciones (SGP), con el propósito de llevar a cabo las acciones pertinentes para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público que motivó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025.

Artículo 2. Destinación extraordinaria de los recursos de la participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones. Las entidades territoriales a las que les es aplicable el Decreto 062 de 2025, podrán destinar libremente los recursos de la participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP), correspondientes a la vigencia en curso y a los que se encuentran sin comprometer de

vigencias anteriores, con la única finalidad de llevar a cabo las acciones pertinentes para atender los hechos que motivaron la declaratoria de Conmoción Interior e impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público.

Parágrafo 1. Para efectos de este artículo, se podrá cambiar la destinación de los recursos de Propósito General no ejecutados, no comprometidos en la vigencia 2024, esto es, los pertenecientes a recursos del balance; para lo cual, se autoriza a los alcaldes de los municipios amparados por la conmoción interior para incorporarlos directamente al presupuesto de rentas y gastos de la vigencia 2025.

Parágrafo 2. Para efectos de este artículo, se podrá cambiar la destinación de los recursos de Propósito General asignados a la actual vigencia, para lo cual se autoriza a los alcaldes de los municipios amparados por la conmoción interior para realizar las modificaciones al Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia 2025, al Plan Operativo Anual de Inversiones vigencia 2025 y demás instrumentos, únicamente en lo concerniente a las acciones en el marco del Decreto 062 de 2025.

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

El texto completo del Decreto 136 de 2025 se puede consultar en el Diario Oficial No. 53.021 disponible en el siguiente enlace:

<https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=4eeda3644fa67bace64395143322>

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 136 del 5 de febrero de 2025, “Por el cual se establecen medidas relacionadas con el Sistema General de Participaciones, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, por no haber cumplido con el requisito previsto en el artículo 214.1 de la Constitución Política.

Segundo. La declaratoria de inexequibilidad tendrá efectos inmediatos y a futuro, sin perjuicio de lo siguiente: todo cambio de destinación o modificación presupuestal que todavía no haya sido comprometida deberá ser reincorporada a la destinación inicialmente prevista. No obstante, las entidades del orden territorial podrán continuar la ejecución de los contratos que hayan sido celebrados y cuya ejecución se encuentre en curso al momento de la notificación de esta sentencia, siempre que guarden una relación clara, objetiva y verificable con los fines autorizados por la sentencia C-148 de 2025. En caso contrario, las entidades del orden territorial deberán proceder, conforme con la normativa vigente, a la terminación anticipada o liquidación concertada de los contratos, procurando la protección del interés general, la estabilidad institucional y los derechos adquiridos de buena fe.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte Constitucional establecer si el Decreto Legislativo 136 de fecha 5 de febrero de 2025, expedido por el presidente de la República invocando para ello las facultades previstas en el artículo 213 de la Constitución, cumplía las condiciones formales y materiales de validez previstas en la Carta Política y en la Ley 137 de 1994.

La Corte concluyó, como cuestión previa, que el decreto bajo examen no está afectado por el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia. Señaló que, aunque los artículos que lo integran no refieren el objetivo particular de las medidas -en tanto prevén de manera general que los recursos se emplearán con la finalidad de llevar a cabo las acciones pertinentes para atender los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior e impedir la extensión de los efectos-, su alcance puede delimitarse a partir de una interpretación sistemática con las

consideraciones invocadas para su expedición. Dicha conexión, aunque no elimina por completo la indeterminación, sí permite afirmar su vínculo con la decisión de exequibilidad parcial adoptada en la Sentencia C-148 de 2025.

Indicó la Corte que una de las condiciones formales de validez de los decretos legislativos consiste en su debida suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros. Tal exigencia se encuentra prevista en los artículos 213 y 214.1 de la Constitución. Se trata, como lo ha dicho la Corte, de un requisito formal indispensable para predicar la existencia de una medida legislativa adoptada en el marco de un régimen normativo de excepción. Tal exigencia tiene importancia no solo porque contribuye a enfrentar las deficiencias deliberativas que el estado de excepción supone, sino también porque garantiza la responsabilidad jurídica y política del presidente de la República y de sus ministros en los casos previstos por la Constitución.

La Sala Plena estableció, siguiendo para ello la razón de la decisión contenida en la sentencia C-207 de 2025, que para el 5 de febrero de 2025 la competencia prevista en los artículos 213 y 214.1 de la Constitución Política para firmar los decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción interior, y para asumir la responsabilidad que se deriva de su ejercicio -establecida en el artículo 214.5- estaba en cabeza de la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Martha Viviana Carvajalino Villegas, y de la ministra encargada del ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ana María Zambrano Solarte. Por ello, la ausencia de sus firmas en el Decreto Legislativo 136 de 2025 conduce a concluir que este no fue suscrito por los ministros del Gobierno con competencia para ello.

La Corte consideró necesario modular los efectos de la declaratoria de inexecuibilidad teniendo en cuenta que el defecto formal identificado desconocía de manera clara la regla establecida en el referido artículo 214.1. En esa dirección señaló que, si bien la sentencia tiene efectos inmediatos y hacia el futuro, era necesario establecer que todo cambio de destinación o modificación presupuestal que todavía no haya sido comprometida deberá ser reincorporada a la destinación inicialmente prevista. Precisó la Corte que, en todo caso, las entidades del orden territorial podrán continuar la ejecución de los contratos que hayan sido celebrados y cuya ejecución se encuentre en curso al momento de la

notificación de esta sentencia, siempre que guarden una relación clara, objetiva y verificable con los fines autorizados por la Sentencia C-148 de 2025. En caso contrario, las entidades del orden territorial deberán proceder, conforme con la normativa vigente, a la terminación anticipada o liquidación concertada de los contratos, procurando la protección del interés general, la estabilidad institucional y los derechos adquiridos de buena fe.

4. Aclaración de voto

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** aclaró el voto con el propósito de destacar la importancia que tiene, en el contexto de los estados de excepción, una valoración siempre detallada de los efectos que en el tiempo deben adscribirse a las decisiones de inexequibilidad de los decretos legislativos. A su juicio, las características del control judicial durante la situación excepcional pueden implicar, en muchas oportunidades, que el pronunciamiento de la Corte llegue tarde, esto es, cuando el objeto de la regulación se ha agotado.

Sin desconocer que las decisiones de inexequibilidad, por regla general, tienen efectos inmediatos y hacia el futuro, es necesario un control acentuado de las consecuencias producidas durante la vigencia de los decretos de desarrollo. La supremacía de la Constitución no puede perderse en medio de la urgencia. Precisamente allí, cuando las facultades legislativas son asumidas por el presidente de la República, el control judicial a cargo de esta Corte debe tornarse más exigente y, en consecuencia, considerar si los rastros de inconstitucionalidad derivados de la vigencia temporal de los decretos deben permanecer total o parcialmente o, por el contrario, erradicarse por completo.

Sentencia C-252/25
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente RE-370

La Corte Constitucional declaró parcialmente exequible el Decreto Legislativo 121 De 2025 “por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del Área

Metropolitana de Cúcuta del departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

1. Norma objeto de revisión

“DECRETO 121 DE 2025

(Enero 30)

Por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025 "Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar", y

(...)

DECRETA

Artículo 1. Objeto y alcance. El presente Decreto tiene por objeto definir las medidas excepcionales y urgentes que buscan garantizar el acceso al agua, saneamiento básico y vivienda a las

personas que se han visto afectadas o llegaren a estarlo por causa de los hechos ocurridos en la región del Catatumbo, encontrándose en condiciones de confinamiento o desplazamiento a partir del 18 de enero de 2025, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 062 de 2025 "Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar".

Estas medidas se aplicarán en la zona ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Bari y Catalaura La Gabarra, así como el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Artículo 2. Subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Durante la vigencia del decreto de Declaratoria de Conmoción Interior los municipios de que trata el artículo 1 del presente Decreto podrán otorgar subsidios para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo del 90% para los

suscriptores que acrediten ante la misma entidad territorial que se encuentran confinados o hayan sido desplazados como consecuencia de los hechos que llevaron a la declaratoria de conmoción interior.

Artículo 3. Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico. Durante la vigencia del decreto de Declaratoria de Conmoción Interior los municipios de que trata el artículo 1 del presente Decreto, para atender las afectaciones, impedir la extensión de sus efectos y asegurar el acceso a agua y saneamiento básico, podrán destinar los recursos necesarios del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), para apoyar financieramente las actividades de operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado, aseo, esquemas diferenciales o medios alternos, con el fin de garantizar la continuidad del servicio a la población confinada o desplazada.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales de que trata el presente artículo, durante la vigencia del decreto que declara la conmoción interior, podrán destinar recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) a la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de medidores y acometidas que se hayan visto afectadas por la alteración del orden público.

Parágrafo 2. Con los recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) podrá financiarse la medida establecida en el artículo 2 del presente Decreto

Artículo 4. Habilitación y uso del suelo. Durante la vigencia del decreto de Declaratoria de Conmoción Interior los alcaldes de los municipios de que trata el artículo 1 del presente Decreto podrán ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial para atender la población desplazada, en lo siguiente:

1. Incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, rural suburbano o de expansión urbana el predio o los predios requeridos para la atención, el asentamiento o la ubicación temporal o definitiva de los habitantes desplazados por la situación que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior, y la ejecución de proyectos públicos en los mismos.

2. Modificar los usos del suelo o las normas urbanísticas de áreas específicas del suelo urbano que permitan la atención, el asentamiento o la ubicación temporal o definitiva de las personas afectadas y desplazadas por la situación que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior, y la ejecución de proyectos públicos en los mismos.

Para efecto de lo dispuesto en estos numerales, el predio o los predios deberán contar con disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios o esquemas diferenciales, así como su conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito y no podrán estar ubicados o colindar con predios que correspondan a suelo de protección ambiental o a determinantes ambientales de las que trata el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. En los casos de colindancia, la autoridad ambiental podrá determinar las condiciones ambientales para la

incorporación del suelo, sin que se requiera concertación ambiental.

Aquellos municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales (corregimientos y veredas) que estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2º de 1959, podrán presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitud de sustracción rápida y expedita para los predios que cumplan los fines de este artículo, para lo cual se expedirá por parte de dicho Ministerio las resoluciones correspondientes.

El alcalde municipal no requerirá dar aplicación a las disposiciones de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, sin embargo, deberá poner a consideración del Concejo Municipal el proyecto de acto administrativo con los estudios y planos que lo soporten para que este, en un plazo máximo de quince (15) días calendario, se pronuncie. Si transcurrido este término el Concejo Municipal no adopta decisión alguna, o lo niega sin fundamentarse en estudios técnicos o jurídicos debidamente sustentados, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

Toda modificación propuesta por el Concejo deberá sustentarse en motivos técnicos y contar con la aceptación del alcalde.

De conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, los Concejos Municipales celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto que busca atender la situación humanitaria y los derechos

fundamentales de las personas afectadas en el marco de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior.

Parágrafo 1. El proyecto de acuerdo y los proyectos urbanísticos solo se podrán plantear durante la vigencia de la Declaratoria de Conmoción Interior, y deberán justificarse de tal manera que se orienten únicamente a atender la situación humanitaria y los derechos fundamentales de las personas afectadas con ocasión de la grave perturbación al orden público.

Parágrafo 2. Los alcaldes municipales de las entidades territoriales de que trata el artículo 1 del presente Decreto podrán expedir actos administrativos particulares que autoricen el mejoramiento, adecuación, construcción y/o ampliación de viviendas rurales campesinas, acordes a la forma de vida de los campesinos de la región, sin que se requiera licencia urbanística ni acto de reconocimiento de edificaciones. También se permitirá el uso de técnicas constructivas o de materiales no previstos en la Ley 400 de 1997 y su reglamentación, siempre que garanticen la seguridad de los habitantes y la estabilidad de las edificaciones.

Lo anterior no obsta para que la mencionada autoridad omita la responsabilidad por el seguimiento y control que garantice la estabilidad de la obra y seguridad de los habitantes. Restablecido el orden público o terminada la vigencia de la declaratoria de conmoción interior, resultarán aplicables las normas de construcción sismo resistente y demás normas pertinentes, y el titular de la obra solicitará

al alcalde municipal, o este de oficio, la verificación de cumplimiento de las normas urbanísticas y técnicas que garanticen la integridad física de la vivienda.

Lo anterior, siempre que se pretenda facilitar la vivienda de las personas confinadas o desplazadas, para que puedan movilizarse a zonas del territorio donde no se desarrollen confrontaciones armadas.

Artículo 5. Competencia funcional en materia de agua y saneamiento básico. Durante la vigencia del decreto de Declaratoria de Conmoción Interior el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá estructurar y ejecutar proyectos de agua y saneamiento básico que tengan por objeto garantizar la continuidad en la prestación efectiva de estos servicios a la población que se haya visto afectada por los hechos que originaron la declaratoria del estado de conmoción o sus efectos.

Artículo 6. Mecanismo de apoyo para la inversión y la sostenibilidad. Durante la vigencia del decreto de Declaratoria de Conmoción Interior el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá emplear un mecanismo de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento afectados por los enfrentamientos bélicos entre los grupos que originaron la grave perturbación al orden público. Este mecanismo consistirá en un arreglo institucional y financiero que permita la transferencia y ejecución de recursos a los gestores comunitarios que administran los citados sistemas, con el fin de realizar la compra de materiales o repuestos; desarrollar obras de reparación, reconstrucción y rehabilitación de los sistemas, financiar

actividades propias de la sostenibilidad, así como gastos y costos asociados con el arranque, puesta en marcha y aseguramiento de la infraestructura afectada, entre otras actividades que permitan la continuidad en el acceso al agua y saneamiento básico.

Parágrafo. Para la materialización del mecanismo de apoyo para la inversión y la sostenibilidad se podrán suscribir convenios solidarios. Así mismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá contratar terceros que articulen la celebración de dichos convenios, seleccionados a través de las diferentes modalidades de contratación definidas en el Estatuto General de Contratación.

Artículo 7. Reportes. Las entidades territoriales a las que se les otorgan facultades extraordinarias en el presente Decreto Legislativo reportarán, dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la destinación de recursos e inversiones realizadas para el respectivo monitoreo y seguimiento, y el resultado de las demás medidas adoptadas e implementadas.

Artículo 8. De la vigencia. El presente decreto legislativo entrará en vigor a partir de su publicación".

El texto completo de la norma se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173277>

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLES** por consecuencia los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 0121 de 30 de enero de 2025, “por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los Municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar”.

Segundo. La decisión de inexequibilidad prevista en el ordinal anterior tendrá **EFFECTOS RETROACTIVOS** a partir del 5 de febrero de 2025, conforme a lo señalado en esta sentencia.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 del Decreto Legislativo 0121 de 30 de enero de 2025, “por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los Municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar”, salvo la expresión “o llegaren a estarlo” que se declara **INEXEQUIBLE**.

Cuarto. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto Legislativo 0121 de 30 de enero de 2025, bajo el entendido de que el porcentaje máximo de subsidios al que se refiere la norma (90%) sólo es aplicable frente a estratos subsidiables, esto es, los estratos 1, 2 y 3, en los términos del artículo 368 de la Constitución.

Quinto. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3, 6, 7 y 8 del Decreto Legislativo 0121 de 30 de enero de 2025, “por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los Municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional adelantó el control automático del Decreto Legislativo 121 de 2025. En ese decreto se establecieron tres grupos de medidas en favor de la población desplazada y confinada por causa de los hechos ocurridos en la región del Catatumbo. Por un lado, los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 facultaron a distintas entidades del Estado a otorgar subsidios, usar los recursos del Sistema General de Participaciones, estructurar y ejecutar proyectos y emplear un

mecanismo de apoyo para inversión y sostenibilidad con el fin de asegurar el acceso al agua y al saneamiento básico. Por otro lado, el artículo 4, relacionado con la vivienda, permitió cambiar el uso del suelo y las normas urbanísticas y autorizó la ejecución de proyectos públicos en los municipios en los que se declaró la conmoción interior. Finalmente, los artículos 1, 7 y 8 contemplaron disposiciones accesorias a las anteriores.

La Corte inició el análisis verificando si las medidas del Decreto 121 de 2025 estaban enmarcadas dentro de aquellos hechos y consideraciones que fueron declarados exequibles en la sentencia C-148 de 2025. En dicho fallo, la Corte declaró parcialmente exequible el Decreto Legislativo 62 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo. La exequibilidad de la declaratoria se predicó únicamente en relación con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidas de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC; y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. Esa decisión solo incluyó aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y las garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos.

La Corte estimó que las medidas de los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 8 del Decreto Legislativo 121 de 2025 estaban amparados por la exequibilidad parcial del Decreto 62 de 2025, declarada en la sentencia C-148 de 2025. En efecto, buscaban enfrentar la crisis humanitaria y estaban dirigidas a garantizar la atención humanitaria y los derechos fundamentales de las personas desplazadas y confinadas en la región del Catatumbo.

Por el contrario, la Corte declaró la inexequibilidad por consecuencia de los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 121 de 2025, con efectos retroactivos a partir del día de expedición y publicación de esa norma. Así, esas disposiciones contemplaron medidas permanentes y estructurales en materia de vivienda y acceso al agua y saneamiento básico, cuya finalidad era resolver “las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social”¹⁴, aspecto frente al cual el Decreto

¹⁴ Sentencia C-148 de 2025.

Legislativo 62 de 2025 fue parcialmente declarado inexecutable en la sentencia C-148 de 2025.

Superada la cuestión previa, respecto de los apartes del Decreto 121 de 2025, amparados por la executable parcial del Decreto 62 de 2025, la Corte pasó a analizar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos para los decretos de desarrollo.

Por un lado, encontró acreditados los de forma, por cuanto la norma estudiada: (i) llevó la firma del presidente de la República y de todos los ministros; (ii) se profirió dentro de la vigencia del estado de conmoción interior decretado por medio del Decreto 62 de 2025; (iii) estuvo debidamente motivada al contener una parte considerativa que enunció razones de hecho y de derecho, al igual que las causas que justificaron su expedición; y (iv) tuvo el mismo ámbito territorial de acción del decreto de conmoción interior.

Por otro lado, la Corte aplicó los juicios de finalidad, conexidad material, necesidad, no contradicción específica, proporcionalidad, no discriminación, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, incompatibilidad e intangibilidad, frente a los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 8 del Decreto 121 de 2025. A partir de ese análisis, la Corte declaró la executable de los artículos 3, 6, 7 y 8, pues todos ellos superaron los presupuestos materiales de validez.

La Corporación también declaró executable el artículo 1, salvo por la expresión “o llegaren a estarlo”, que fue declarada inexecutable dado su carácter indeterminado. Así, ese apartado normativo ampliaba el objeto y el alcance del Decreto 121 de 2025 a definir medidas excepcionales y urgentes para garantizar el acceso al agua, el saneamiento básico y la vivienda a las personas que llegaren a estar en condición de confinamiento o de desplazamiento por los hechos ocurridos en la región del Catatumbo. En esa medida, esa expresión no superó los presupuestos materiales de validez.

Finalmente, la Corte declaró la executable condicionada del artículo 2, el cual facultaba a los municipios a otorgar subsidios del 90% para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo a los suscriptores que acreditaran ante la respectiva entidad territorial estar en situación de confinamiento o desplazamiento por causa de lo ocurrido en la región del Catatumbo. Así, en el juicio de no contradicción específica, la Corporación recordó que el artículo 368 de la Constitución señala que sólo se pueden conceder subsidios de servicios públicos domiciliarios “para las

personas de menores ingresos". Además, ese concepto fue precisado en los artículos 125 de la Ley 1450 de 2011 y 276 de la Ley 2294 de 2023, según los cuales sólo son subsidiables los suscriptores de estratos 1, 2 y 3. Por lo tanto, la Corte concluyó que el artículo 2 del Decreto 121 de 2025 sólo superaba los presupuestos materiales de validez, en el entendido de que el porcentaje máximo de subsidios al que se refiere la norma (90%) sólo es aplicable frente a estratos subsidiables, esto es, los estratos 1, 2 y 3, en los términos del artículo 368 de la Constitución.

4. Salvamentos parciales de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **José Fernando Reyes Cuartas** salvaron parcialmente el voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** si bien compartió la declaratoria de inexecutable de los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 0121 de 2025, consideró que dicha decisión debió extenderse a la totalidad del decreto. A su juicio, todos los artículos que lo componen (incluidos los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 8) incurrir en una inconstitucionalidad por consecuencia, al contravenir de manera directa el marco habilitante definido por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025, que delimitó con fuerza normativa el ámbito material del Decreto Legislativo 062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior.

El magistrado Ibáñez Najar explicó que el decreto revisado persigue un objetivo socialmente legítimo, pero constitucionalmente inaceptable en el contexto del estado de excepción: intervenir un problema estructural de acceso al agua, el saneamiento básico y la vivienda, que se ha manifestado de forma crónica en la región del Catatumbo y ha sido ampliamente documentado por organismos estatales e internacionales. En su criterio, el contenido y la finalidad del decreto desbordan el marco fáctico excepcional avalado por la Corte, e intentan justificar el uso del poder legislativo extraordinario con base en carencias estructurales asociadas a la insuficiencia histórica de la política social, circunstancia que fue excluida explícitamente por la parte resolutoria de la referida sentencia C-148 de 2025.

En ese contexto, sostuvo que la Corte debió declarar inexecutable por consecuencia todos los artículos del Decreto 0121 de 2025, no únicamente los artículos 4 y 5. Para el magistrado, la contradicción entre la finalidad material del decreto y la delimitación adoptada en la sentencia de control del decreto

declaratorio comporta una causal autónoma y suficiente de invalidez constitucional, conforme a la doctrina consolidada de la Corte sobre el juicio de inconstitucionalidad por consecuencia.

Además, el magistrado Ibáñez Najar advirtió que el Decreto 0121 no supera el juicio de finalidad en tanto se dirige a resolver un fenómeno anterior y más amplio que la crisis humanitaria coyuntural derivada del escalamiento de la violencia armada en la región. De igual forma, señaló que el Gobierno no acreditó de manera suficiente la necesidad jurídica de las medidas adoptadas, ni motivó por qué el marco legal ordinario resultaba insuficiente para garantizar el acceso a los servicios públicos que pretende asegurar el decreto. En esa medida, advirtió que existía una amplia gama de instrumentos normativos ordinarios y especiales -incluidos los previstos en la Ley 715 de 2001, la Ley 142 de 1994, la Ley 1448 de 2011 y los instrumentos presupuestales del SGP- que permitían alcanzar los fines propuestos sin acudir a la legislación de excepción.

De manera especial, el magistrado Ibáñez Najar puso de presente que el artículo 1 del decreto configura un objeto normativo de intervención estructural que excede el marco de urgencia y temporalidad exigido por los estados de excepción; que el artículo 2 modifica de facto el régimen ordinario de subsidios sin demostrar su necesidad imperiosa; que los artículos 3 y 6 redirigen recursos presupuestales sin justificación suficiente; y que los artículos 7 y 8, aunque formales, consolidan un régimen de intervención prolongada. En su sentir, admitir que estas disposiciones superan el juicio de constitucionalidad, pese a que se orientan a remediar problemas estructurales expresamente excluidos del decreto declaratorio, representa un retroceso en el estándar de control de los estados de excepción.

En suma, a su juicio, el Decreto Legislativo 0121 de 2025 resultaba inexecutable, no solo por los defectos internos que presenta en su justificación, estructura y motivación, sino porque incurre en una contradicción directa con la decisión previa de la Corte que circunscribió el uso de las facultades extraordinarias a hechos concretos y delimitados. Al desbordar ese marco, el decreto se tornaba incompatible con el principio de legalidad del poder de excepción, el respeto a la competencia judicial en materia de control constitucional y los límites materiales de los estados de conmoción interior.

Finalmente, el magistrado Ibáñez Najar sostuvo que la Corte debió extender los efectos retroactivos de la decisión a todo el decreto, conforme a los

criterios sentados en las Sentencias C-463 y C-467 de 2023. En su criterio, el carácter manifiestamente inconstitucional de las medidas adoptadas, sumado a la constatación de su innecesariedad y falta de aplicación efectiva según la información remitida por el propio Ministerio de Vivienda, justificaba la aplicación plena de la regla general de retroactividad en los casos de ejercicio ilegítimo del poder legislativo de excepción.

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas**, por su parte, salvó parcialmente el voto en la presente sentencia toda vez que la inexequibilidad por consecuencia era aplicable no solo a los artículos 4 y 5, sino también a las disposiciones restantes, esto es, 1, 2, 3, 6, 7 y 8 del Decreto Legislativo 0121 de 2025, que adopta medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda.

En línea con su posición anterior sobre el expediente RE-368 en el cual salvó el voto, consideró que los artículos 1, 2, 3, 6, 7 y 8 no superaban el *análisis previo* que se predicó por la Sala Plena solamente de los artículos 4 y 5. En opinión del magistrado no se cumplían la totalidad de los supuestos establecidos en la Sentencia C-148 de 2025 al declarar la exequibilidad e inexequibilidad parciales del decreto declaratorio de conmoción interior, toda vez que los hechos y consideraciones relacionados no solamente se predicaron de la intensificación del conflicto y la situación humanitaria, sino que también se ligaron a que (i) *se hubiere desbordado la capacidad institucional del Estado* y (ii) *no tuvieran por objeto las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia de la política social*, aspectos últimos que no fueron acreditados.

En sentir del magistrado, que estuvo a cargo de la ponencia, el examen de constitucionalidad era estricto -no flexible-, como debe ser cuando se trata de *legislación de excepción*, para asegurar que el poder de excepción no se extienda más allá de lo decidido sobre el decreto matriz. Por tal razón, el examen preliminar no podía ser dúctil. Este Tribunal desde sus orígenes acogía la postura que, si a la Corte Constitucional el constituyente de 1991 lo revistió de independencia frente a las otras ramas del poder público, como la Ejecutiva, carece de respetabilidad imaginar que se hubiere querido limitar su función jurisdiccional a una simple actuación notarial¹⁵.

Además, señaló que la Sentencia C-148 de 2025 reconoció que el juicio de suficiencia que había realizado *era global y no detallado* para no anular el

¹⁵ Sentencia C-004 de 1992 (se reseña esencialmente el acápite dogmático).

control sobre los decretos de desarrollo. Con ello, precisó que, no busca trasladar los juicios de conexidad externa y de necesidad fáctica y jurídica al corresponder al examen de fondo, sino, por el contrario, seguir la jurisprudencia vigente de la Corte en asuntos similares (C-464/23, examen inicial debe comprender los criterios de *estricta conexidad y de necesidad*).

Para el magistrado disidente era posible verificar que no se cumple la *relación* indispensable ni la *necesidad* requerida, esto es, de un lado, el vínculo con el decreto base en torno a los hechos y consideraciones validados constitucionalmente y, de otra, el Gobierno contaba realmente con posibilidades de reacción, a saber, medios e instrumentos ordinarios y especiales que le confiere el orden jurídico actual, para enfrentar los efectos del desplazamiento y el confinamiento, por la agravación de la situación humanitaria, dentro del ámbito territorial específico.

En efecto, el amplio marco de competencias normativas ordinarias y especiales dispuesto, las rutas especiales de atención humanitaria para situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento por grave alteración del orden público, las diversas políticas públicas del Gobierno y su financiación, la función que cumplen las salas de seguimiento de la Corte Constitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado y garantías de seguridad población firmante del AFP, la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria y el poder contar con iniciativa legislativa con mensaje de urgencia; permitían sostener que respecto a las circunstancias constitucionalmente validadas en la declaratoria del estado de conmoción interior, el presidente de la República y su gabinete contaban y cuentan con la *capacidad institucional suficiente* para responder oportuna y efectivamente a la intensificación del conflicto armado.

El ordenamiento jurídico vigente radica en cabeza de las autoridades municipales, departamentales y nacionales, y de las entidades y ministerios afines, una serie de competencias que le permiten al Gobierno hacer efectivos con la inmediatez requerida los derechos de la población desplazada y confinada, así como actuar de manera articulada a nivel operativo y presupuestal, cumplir los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y desempeñar las funciones administrativas bajo los principios de celeridad, economía y moralidad, además de que se instituyen unos órganos de control.

Especial relevancia tenía la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas) al ampliar el marco de atención de la población desplazada y confinada por el conflicto armado, regulando la ayuda humanitaria, asistencia y reparación integral, a partir de las tres fases de atención (inmediata, de emergencia y de transición). Con ello se garantizaba a la población desplazada y confinada que reciba agua potable y saneamiento básico, así como alojamiento provisional o albergues, además de disponer de soluciones definitivas, facilitando su retorno al lugar de origen o su reubicación, en condiciones de seguridad y con acceso a los servicios esenciales, además de los esquemas especiales de acompañamiento.

De esta manera, **frente al artículo 2 (habilitación a alcaldes para incrementar al 90% los subsidios a los suscriptores)** se podía constatar que (i) conforme a la ley del Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno podría aumentarlo hasta el 80%; (ii) según la ley de víctimas se prevén mecanismos reparativos en relación con la cartera morosa de servicios públicos, además de los recursos para la provisión de bienes y servicios públicos; (iii) la ley ordinaria de servicios públicos contempla instrumentos de intervención estatal otorgando subsidios a las personas de menores ingresos, con cargo a los presupuestos del municipio, además de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos y el reparto de los superávits destinados a cubrir los déficits en subsidios; (iv) existen competencias del departamento y la Nación para apoyar financieramente los proyectos de agua potable y saneamiento básico (leyes 142/97 y 1176/07); (v) hay un monto de subsidio familiar de vivienda de interés social rural que incluye saneamiento básico; (vi) un documento Conpes advierte la necesidad de mayores recursos para subsidios en la prestación de los servicios; (vii) se realiza un Pacto por el Catatumbo en materia de agua potable y saneamiento; (viii) se han adoptado distintos tipos de medidas dentro del seguimiento al ECI declarado respecto a la población desplazada y confinada; (ix) se pueden realizar traslados presupuestales; y (x) se podría hacer uso de la iniciativa legislativa con mensaje de urgencia si estimaba insuficiente el aumento del subsidio que habilita la legislación.

Respecto al artículo 3 (uso de recursos del SGP para operación y mantenimiento de sistemas y medios alternos, adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de medidores y acometidas, y financiación de subsidios) se verificó que el Gobierno cuenta con (i) una nueva regulación constitucional que incorpora principios sobre distribución que tengan en cuenta criterios para agua potable y saneamiento, eficiencia administrativa y fiscal, además de poder adoptar medidas para evitar riesgos en la prestación

de los servicios a cargo de los entes territoriales; (ii) la facultad del Ministerio de Vivienda para asegurar el acceso al agua y al saneamiento donde no sea posible mediante la prestación del servicio y esquemas diferenciales, además que los medios alternos serán definidos por dicho ministerio, según la ley del plan; (iii) la posibilidad de que el municipio con cargo a los recursos del SGP priorice los programas para las víctimas del conflicto, conforme a la Ley 1448 de 2011; (iv) instrumentos de intervención municipal, departamental y nacional de manera concurrente para asegurar la prestación eficiente, apoyo financiero, técnico y administrativo a los operadores, y otorgamientos de subsidios, en los términos de la ley ordinaria de servicios públicos; (v) la destinación de los recursos de la participación en municipios para servicios a la deuda, preinversión en diseños y estudios para proyectos, fortalecimiento para operación de servicios, adquisición de equipos para operación de sistemas, además de los criterios de distribución de recursos de la Participación de Propósito General que tendrá en cuenta la información sobre población desplazada (Ley 1176 de 2007); (vi) el uso de los recursos del SGP para financiar los proyectos en municipios y departamentos, el apoyo y promoción a los proyectos, y las condiciones de esquemas diferenciales en áreas de difícil gestión (Decreto 1077 de 2015); y (vii) decisiones de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 sobre la importancia de contar con fuentes de financiación y mecanismos de consecución de recursos. Se debe anotar que si los municipios, según lo expresa la considerativa del decreto expedido, cuentan con una asignación de recursos específica que resulta suficiente según el Informe de Monitoreo a los recursos del SGP vigencia 2024 (septiembre)¹⁶, no se expone inicialmente necesaria esta medida legislativa, toda vez que de manera directa y bajo el marco legal ordinario establecido, están en el deber de apoyar financieramente las actividades de operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, esquemas diferenciales o medios alternos, así como el financiamiento de los subsidios a los usuarios.

Sobre el artículos 6 (competencia del MinVivienda para inversión y sostenibilidad en sistemas de aprovisionamiento, arreglo institucional y financiero para transferencia y ejecución de recursos a gestores comunitarios, y suscripción de convenios solidarios con terceros seleccionados), el Gobierno puede acudir (i) a las funciones del Ministerio de Vivienda para definir las condiciones de aseguramiento efectivo del acceso al agua y saneamiento cuando no sea posible la prestación del servicio y la sostenibilidad de los gestores comunitarios otorgando subsidios a la tarifa de usuarios de los pequeños prestadores, y diseñando un mecanismo de apoyo

¹⁶ <https://minvivienda.gov.co/monitoreo-los-recursosdel-sgp-apsb/informes-demonitoreo-sgp>

para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento, según la ley del plan; (ii) a las funciones de los ministerios de Igualdad y Vivienda que implementarán el programa Agua es Vida, además de contar con el Fondo Colombia Potencia Mundial de Vida para la administración eficiente de los recursos destinados a proyectos del sector agua y saneamiento, financiado con recursos del Presupuesto General; (iii) a los instrumentos de intervención estatal para el apoyo a personas que presten servicios públicos, gestión y obtención de recursos, y la competencia de la Nación para la prestación de los servicios que involucra apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas de servicios públicos o a los municipios que asuman la prestación directa, conforme a la ley ordinaria de servicios públicos; (iv) a las funciones de la Nación para promover y apoyar financieramente proyectos regionales de prestación de servicios, y al Ministerio de Vivienda para adoptar medidas que aseguren la buena prestación del servicio (Ley 1176 de 2007); (v) a las funciones de los municipios para celebrar convenios solidarios (leyes 136 de 1994 y 2166 de 2021); (vi) a las competencias del Ministerio de Vivienda para coordinar políticas de agua potable y saneamiento básico, esquemas de financiación de subsidios, criterios de viabilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo, y apoyar procesos asociativos entre entidades territoriales (Decreto Ley 3571 de 2011); y (vii) a las funciones del Ministerio de Vivienda para ejecutar la política pública, planes y proyectos de servicios públicos, funciones de gestores comunitarios, soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua y lineamientos para el aporte bajo condición a las comunidades organizadas (Decreto 1077 de 2015). De este modo, el ordenamiento jurídico dispone de mecanismos financieros y administrativos para sumar los esfuerzos de los gestores comunitarios en orden a participar en las actividades operativas que permitan la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento afectados por la alteración del orden público.

De este modo, los artículos restantes, es decir, 1 (objeto), 7 (reportes) y 8 (vigencia), al encontrarse ligados a las demás disposiciones declaradas que debían ser declaradas inexecutable en la fase preliminar, tendrán los mismos efectos de inconstitucionalidad por consecuencia, al depender estrechamente de estos en su contenido normativo, generando una sustracción de materia.

En opinión del magistrado, la relación normalidad y anormalidad no significa que el sistema jurídico vigente nunca sea capaz, desde la normalidad, de enfrentar con los diversos medios ordinarios y especiales las perturbaciones de orden público interno, al estar diseñado para que opere sobre un medio

sometido a presiones y produzca las respuestas adaptativas y transformadoras requeridas¹⁷. Siguiendo la jurisprudencia constitucional enfatizó que la función de los gobernantes es crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta, antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso. La Constitución satisface su función preventiva - y en cierto modo tutelar de su eficacia - instituyendo poderes excepcionales para enfrentar la anormalidad y, al mismo tiempo, controles, igualmente acentuados, para evitar su ejercicio abusivo y garantizar el rápido retorno a la normalidad.

También recalcó que no se trata de atender simultáneamente las dimensiones extraordinaria y estructural de un mismo problema, sino que se expone una pretensión de solución integral a largo plazo de una problemática estructural agravada, que no puede ser alcanzada sino a través de los mecanismos que brinda el régimen jurídico para tiempos de normalidad institucional, en aras de no marchitar la democracia constitucional y el Estado social de derecho, desde el respeto por la separación de los poderes y la colaboración armónica para alcanzar los fines del Estado.

Destacó que verificadas *las motivaciones* que dieron lugar a la expedición de las medidas legislativas, era factible desprender que no se satisfizo la carga argumentativa exigible para la demostración de la insuficiencia de las medidas ordinarias, máxime cuando el Gobierno no evidenció que la adopción de las medidas expedidas partiera de una realidad aproximada del nivel de afectación, lo que se traducía en ambigüedad. Si bien el Gobierno adujo el desbordamiento de las capacidades institucionales del Estado a partir de la mención de algunas normas ordinarias que suspendió, tal justificación no se exponía rigurosa frente al alcance de las medidas proferidas y el examen que debe efectuar la Corte. Las consideraciones consignadas en el decreto de desarrollo no dejan de ser afirmaciones generales, al no identificar ni describir de manera suficiente los mecanismos ordinarios y especiales que ofrece el ordenamiento jurídico, tampoco señalar cuáles de estos fueron utilizados, ni por qué se estimaron insuficientes e inidóneos para enfrentar la grave perturbación del orden público.

Si bien reconoce la situación humanitaria que padece la población de la región del Catatumbo y la importancia de la actuación oportuna y eficiente de las instituciones para proteger sus derechos, para el magistrado ello no se

¹⁷ Sentencia C-004 de 1992 (acápito dogmático).

opone a que las actuaciones del Gobierno se desenvuelvan a partir de la senda del derecho, la democracia constitucional y la separación de poderes. Lo anterior implica que la situación humanitaria se debe conjurar a partir de los mecanismos ordinarios y especiales que contempla el ordenamiento jurídico, para evitar el uso desproporcionado de las facultades excepcionales, convirtiendo lo extraordinario en lo ordinario.

Anotó que los valores y principios axiales propios de una democracia constitucional han sido subvertidos bajo la fisonomía de la acumulación de los poderes. Una pretensión de solución integral a largo plazo de una problemática estructural agravada, no puede ser alcanzada sino a través de los mecanismos que brinda el régimen jurídico para tiempos de normalidad institucional, en aras de no marchitar la democracia constitucional y el Estado social de derecho, desde el respeto por la separación de los poderes y la colaboración armónica para alcanzar los fines del Estado

También evidenció dos aspectos cruciales: uno, tiene que ver con las fuentes de financiación dispuestas en el decreto expedido al recaer principalmente sobre los municipios involucrados, cuando ya se ha comprometido la casi la totalidad de las fuentes de financiación disponibles, además de tener que enfrentar una capacidad fiscal más reducida por el contexto de crisis humanitaria y alteración del orden público y, otro, las respuestas del Ministerio de Vivienda a las solicitudes de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico, las cuales exponían que si bien es cierto el decreto expedido otorgó herramientas para atender las afectaciones en agua, saneamiento básico y vivienda, la mayoría de los municipios reportaron no haber presentado emergencias que requirieran la activación de las medidas, lo que hacía innecesaria hasta la fecha la implementación generalizada de las acciones previstas, además que en los municipios donde existieron afectaciones tampoco se había acudido a la aplicación de las medidas aprobadas.

Consideró necesario volver a afirmar que en este decreto como en casi todos los demás, es patente la carencia de motivos suficientes en relación con la declaratoria de la conmoción y, en específico, para la expedición de medidas como la asumida en el Decreto 0121 de 2025, pues como atrás se ha descrito, el sistema jurídico provee de medios suficientes para enfrentar problemáticas como las aquí tratadas. Puede notarse, sin muchos esfuerzos, que el Gobierno en función de legislador de excepción tiende a reduplicar reglas ya existentes cuando no a pretender a regular *ex novo* asuntos de sobra ya normatizados.

Y es importante repetir con Angarita Barón que *“una interpretación tolerante y laxa de los requisitos de los estados de excepción por parte de esta Corte, bien puede llevar a cualquier Gobierno a querer siempre sustituir al Congreso con el fácil expediente de la declaratoria de emergencia”* (SV C-004/92).

Por ello queda en el aire el pálpito de que más allá de la existencia de un caos terrible que a su vez constituye un drama humanitario, como lo es la situación actual de la zona del Catatumbo, la declaratoria de un estado de excepción, como el dispuesto en el Decreto Legislativo 0062 de 2025, es utilizado simplemente de manera abusiva e innecesaria, desfigurando de esa manera el Estado social y democrático de Derecho prometido en la Carta de 1991. Otra vez citando el SV de Angarita Barón *“poco importa que la justificación se haga en nombre de la justicia social, de la libertad, de la verdad o de la voluntad general; lo grave no está en la justificación sino en lo justificado, en el mecanismo de excepción”*¹⁸.

La Corte no puede renunciar a examinar con un absoluto rigor y estrictez tanto la declaratoria de conmoción como los decretos de desarrollo, porque lo que está en cuestión es la esencia misma de la democracia en punto de la esencial tridivisión del poder, la cual se desfigura e irrespeta cuando sin mayor razón o como mero pretexto se apela a la legislación de estados de excepción, acaso para simplemente cubrir déficits de imagen del gobierno de turno o con cualquiera otro fementido fin. Ya había dicho esto Angarita Barón de otra manera: *“una crisis del gobierno no siempre conlleva perjuicios para la sociedad; más aún, en ocasiones existe una especie de derecho ciudadano a que las crisis de los gobiernos conduzcan a la caída de los mismos o por lo menos a su descrédito”* (SV C-004/92).

Sentencia C-253 /25

M.P. Carolina Ramírez Pérez

Expediente D-16.123

La Corte declaró la exequibilidad de las normas contenidas en el Decreto Ley 2535 de 1993 por las cuales el Gobierno nacional definió el término explosivos y estableció el control sobre elementos que individualmente o de manera

¹⁸ Introducción a la Teoría del Estado; Depalma, 1981, p. 200.

original no son explosivos, pero que en conjunto o mediante un proceso pueden transformarse en explosivos

1. Norma demandada

DECRETO LEY 2535 DE 1993

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Por el cual se expiden normas sobre
armas, municiones y explosivos

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE
COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades
extraordinarias conferidas por los literales
a), b), c), d), e), f), g), h), i) de la Ley 61 de
1993 y teniendo en cuenta las
recomendaciones de la Comisión del
Congreso de que trata el artículo 2o. de la
misma,

DECRETA:

[...]

ARTICULO 1o. ÁMBITO. El presente Decreto tiene por objeto fijar normas y requisitos para la tenencia y el porte de armas, municiones explosivos y sus accesorios; clasificar las armas; establecer el régimen para la expedición, revalidación y suspensión de permisos, autoridades competentes; condiciones para la importación y exportación de armas, municiones y explosivos; señalar el régimen de talleres de armería y fábrica de artículos pirotécnicos, clubes de tiro y caza, colecciones y coleccionistas de armas, servicios de vigilancia y seguridad privada;

definir las circunstancias en las que procede la incautación de armas, imposición de multas y decomiso de las mismas y establecer el régimen para el registro de devolución de armas.

Las armas, municiones, explosivos y sus accesorios destinados a la Fuerza Pública para el cumplimiento de su misión constitucional y legal, así como su fabricación y comercialización en las empresas estatales no son objeto del presente Decreto.

[...]

ARTICULO 50. DEFINICIÓN. Se entiende por explosivo, todo cuerpo o mezcla que en determinadas condiciones puede producir rápidamente una gran cantidad de gases con violentos efectos mecánicos o térmicos.

ARTICULO 51. VENTA. La venta de explosivos o sus accesorios se realizará previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Diligenciamiento de la respectiva solicitud;

b) Prueba de la actividad para la cual se requiere el explosivo;

c) Justificación de la cantidad de explosivos y accesorios solicitados;

d) El certificado judicial del solicitante;

e) Los medios de que dispone la persona o entidad que adquiere los explosivos, para ejercer el control que sobre los mismos exijan las autoridades militares competentes.

PARAGRAFO 1o. La venta de explosivos será potestad discrecional de la autoridad militar competente, debiendo tenerse en cuenta la situación de orden público reinante en la zona donde se vaya [a] utilizar el material y la conveniencia y seguridad del Estado.

La venta podrá ser permanente cuando se acredite su uso para fines industriales.

PARÁGRAFO 2o. Previa coordinación, se podrá autorizar la fabricación y venta de explosivos en el sitio de trabajo.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional, podrá ejercer control sobre los elementos requeridos para uso industrial, que sin serlo individualmente, en conjunto, conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión «explosivos y sus accesorios» del artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993, así como el artículo 50 y el parágrafo 3 del artículo 51 del mismo decreto ley, por los cargos revisados y las razones expuestas en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 (parcial) y 50, así como del parágrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, «[p]or el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos». El demandante sostuvo que el presidente de la República se extralimitó al ejercer facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República mediante la Ley 61 de 1993, «[p]or la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigencia y

seguridad privadas». Esto porque, en su criterio, las disposiciones demandadas no guardan conexidad con la ley habilitante ni respetan la limitación temática dispuesta por esa ley, por lo que la expresión *explosivos y sus accesorios* no debería estar contemplada dentro del ámbito del Decreto Ley 2535 de 1993 (artículo 1º). También señaló que el legislador no habilitó al presidente de la República para definir *explosivos*; ni tampoco para regular lo concerniente al control de elementos requeridos para uso industrial que, sin serlo individualmente, en conjunto, conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que, sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos (párrafo 3 del artículo 51).

Como cuestión previa, la Sala abordó el análisis de aptitud de la demanda que fue cuestionada por algunos intervinientes. Así, la Sala explicó por qué la demanda sí cumplía con los requisitos argumentativos exigidos para estructurar el cargo de inconstitucionalidad por la presunta extralimitación del Ejecutivo en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, a la luz de la jurisprudencia que ha desarrollado los límites para tal fin.

Con posterioridad, la Sala reiteró la jurisprudencia constitucional sobre los límites que el presidente de la República debe respetar al ejercer facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República. Luego, analizó si cada una de las normas demandadas respetaron tales límites y concluyó que sí. A continuación, se sintetizan las principales razones que justifican esta conclusión.

Primera, la expresión «explosivos y sus accesorios» contenida en el artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993, porque: (i) la exposición de motivos fue clara en enmarcar el proyecto de ley habilitante dentro del logro de un fin mayor y más amplio: la paz; y (ii) la necesidad regulativa estaba determinada por (a) la exigencia de actualizar el Decreto 1663 de 1979 y (b) el contexto fáctico de la época, que estaba marcado por la lucha contra los carteles del narcotráfico que desató una serie de atentados terroristas que implicaban el uso de explosivos, así como por el sicariato y procesos de desarme.

Segunda, el artículo 50 del Decreto 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993. La Sala encontró que la interpretación literal de la ley habilitante en la que se fundamentaba el cargo de inconstitucionalidad no

tenía en cuenta su contexto y finalidad, como tampoco la necesidad regulativa en la que se enmarca. Además, explicó que el Congreso de la República facultó de manera expresa al presidente de la República para regular aspectos relacionados con explosivos, como su importación, exportación y comercialización, así como el régimen de contravenciones por la «posesión y porte irregular de [...] explosivos». Por lo tanto, es apenas lógico que se requiriera una definición legal del término explosivos, para poder dotar de eficacia y seguridad la regulación que se estaba encargando al presidente de la República. Por lo demás, la Sala no encontró razones constitucionales para considerar que la definición de explosivos contenida en el artículo 50 demandado es contraria a la Constitución Política.

Tercera, el párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993, por cuanto era necesario que el Ejecutivo regulara lo concerniente al control de sustancias que podrían ser usadas para fabricar explosivos, a fin de (i) darle efecto útil a las otras facultades legislativas conferidas; (ii) ser coherente con los objetivos que motivaron la solicitud y aprobación de las facultades legislativas, y (iii) garantizar la operatividad y respeto del monopolio estatal establecido por el artículo 223 de la Constitución Política.

4. Salvamentos de voto

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** y el magistrado encargado **César Humberto Carvajal Santoyo** salvaron su voto.

El magistrado **Reyes Cuartas** salvó su voto frente a la decisión de declarar la exequibilidad de los artículos 1º (parcial) y 50, así como del párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993. En su concepto, la Sala Plena debió declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, puesto que el cargo presentado por el accionante no era apto.

En particular, consideró que la falta de certeza era evidente, por cuanto la demanda pretendía que la ley habilitante -Ley 61 de 1993- realizara una enumeración detallada, inequívoca y completa de todas las materias atinentes a las armas y explosivos. Sin embargo, la ley habilitante no puede comprenderse de tal manera, porque ello vaciaría la delegación, en la

medida en que esta sería por sí sola suficiente para regular la materia y, por tanto, el presidente de la República únicamente podría reiterar lo ya establecido por el Legislador.

La norma habilitante debe ser precisa, pero dicha exigencia no equivale a la taxatividad o descripción detallada y minuciosa de las materias delegadas. En esa perspectiva, si la Ley 61 de 1993 autorizó regular lo atinente a las armas y explosivos, debe entenderse que bien podía el Gobierno nacional esclarecer el concepto de armas y explosivos, y los aspectos atinentes a su comercialización, tenencia y porte.

Asimismo, se incumplió con el presupuesto de especificidad, porque los argumentos del demandante fueron demasiado generales y no revelaron las razones concretas que demostraran la oposición entre las disposiciones acusadas y los artículos 1, 113 y 150.10 de la Constitución. En esa perspectiva, los reproches de constitucionalidad presentados no tuvieron en cuenta que, por mandato expreso de la Ley 61 de 1993, se revistió al presidente de la República para dictar normas sobre explosivos. Entonces, el ciudadano desestimó el fundamento normativo invocado por el presidente para dictar el Decreto Ley 2535 de 1993 y tampoco presentó razones para sostener que esa motivación constituía una violación de la Carta Política.

Tampoco se acreditó el requisito de pertinencia, pues para ello resultaba necesario que el demandante presentara argumentos de relevancia constitucional que evidenciaran una contradicción normativa entre las disposiciones legales y las de jerarquía constitucional, en lugar de basarse en suposiciones sobre las materias que, según él, no se entendían delegadas por la ley habilitante.

Igualmente, desatendió el requisito de suficiencia porque los argumentos presentados no lograron despertar una duda mínima sobre la conformidad con la Constitución de las normas acusadas, en tanto: (i) el demandante desconoció la naturaleza y el contenido de la norma habilitante, (ii) no explicó con argumentos de índole constitucional en qué consistía la extralimitación del presidente de la República, (iii) ni tampoco presentó razonamientos dirigidos a sustentar el presunto desconocimiento de la separación funcional de los órganos que integran el poder público (artículos 1 y 113 de la Constitución).

El magistrado (e) **Carvajal Santoyo** salvó su voto. En su criterio, la demanda no cumplió el requisito de certeza, sino que se basó en una interpretación puramente subjetiva de la disposición. Así, el accionante habló de un exceso en el uso de la delegación legislativa al dictar el Decreto 2535 de 1993, debido a las normas que desarrollaron aspectos relacionados con el material para la producción de explosivos. Como la delegación se refiere a los explosivos, y así lo hace también el título del decreto, es claro que el cargo no tenía fuerza para generar si quiera una duda inicial sobre la validez de la norma demandada.

El actor argumenta que el legislador no autorizó al presidente para regular sobre explosivos ni definirlos, basándose exclusivamente en el literal a) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, el cual menciona únicamente las armas y municiones para efectos de su definición, clasificación y uso. Sin embargo, el actor omite referencias normativas que contradicen su premisa. Así, el título de la Ley 61 de 1993, que expresamente señala que las facultades conferidas al presidente eran para dictar normas sobre “armas, municiones y **explosivos**”. Este elemento normativo, al que la jurisprudencia ha atribuido valor interpretativo, desmiente de forma directa la tesis central del cargo. Y, en el mismo sentido, los literales c), g) y h) del artículo 1º, que aluden expresamente a aspectos relacionados con la posesión y porte irregular de **explosivos**, su importación, exportación y comercialización.

El magistrado encargado recordó que, según jurisprudencia constante del tribunal, la Sala no debería pronunciarse sobre un cargo inepto, pues el control constitucional de las normas con fuerza de ley ordinaria es rogado, es decir, procede solo por demanda ciudadana.

Sentencia C-254 de 2025
MP (E) Carolina Ramírez Pérez
Expediente D-16.220

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las expresiones “prevalecerán y” y “de constitucionalidad”, contenidas en el literal h) del artículo 2 del Decreto Ley 1094 de 2024, por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

1. Norma demandada

DECRETO LEY 1094 DE 2024
(AGOSTO 28)

“Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental-ATEA, instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones”

El presidente de la República de Colombia,

En uso de sus facultades constitucionales, en especial, las conferidas por los artículos 330 y 56 transitorio de la Constitución Política, así como la Ley 21 de 1991 y

CONSIDERANDO

[...]

2. Decisión

DECLARAR INEXEQUIBLES las expresiones “prevalecerán y” y “de constitucionalidad” contenidas en el literal h) artículo 2 del Decreto Ley 1094 de 2024.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional examinó la demanda dirigida contra una expresión contenida en el literal h) del artículo 2 del Decreto 1094 de 2024, referente al principio de “Pluralismo Jurídico”. Dicha expresión establece que las normas expedidas por las autoridades indígenas del CRIC “prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad”. El demandante consideró que la disposición vulnera el principio de supremacía constitucional y el concepto de bloque de constitucionalidad previstos en los artículos 4 y 93

DECRETA

CAPÍTULO I. OBJETO Y PRINCIPIOS

[...]

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS. La interpretación del presente decreto tendrá como fundamento los siguientes principios que derivan del mandato ATEA, en armonía con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley y demás instrumentos normativos que protegen los derechos territoriales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas:
[...]

H. PLURALISMO JURÍDICO. **Las normas que expidan las autoridades indígenas**, desde su autonomía jurisdiccional respecto de la protección, preservación, uso y manejo de los espacios de vida, el territorio, las formas de economías propias, la propiedad intelectual, los derechos colectivos y derechos bioculturales, **prevalecerán y harán parte del bloque jurídico intercultural de constitucionalidad.**

superiores, al otorgar a dichas normas un estatus jerárquico igual al de la Constitución Política.

Antes de resolver el cargo admitido, la Sala abordó con detalle la presunta ineptitud de la demanda y el alcance de la competencia prescrita en el artículo 56 transitorio de la Constitución. Esta norma dispone que “[m]ientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”.

Para adelantar el estudio de fondo, en primer lugar, la Corte reiteró el papel central que ostenta el pluralismo jurídico en la Constitución de 1991. Al respecto, destacó que, de conformidad con el texto superior, Colombia es un Estado que protege la diversidad étnica y cultural de la Nación y reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país. Por un lado, esta concepción proscribía todas las formas de asimilación, orientadas a la homogenización de la sociedad y, por otro lado, permite que diversos grupos étnicos coexistan manteniendo su autonomía e identidad propia, mientras participan en las dinámicas políticas y económicas de la sociedad.

En segundo lugar, la corporación abordó el alcance del principio de supremacía constitucional y la noción de bloque de constitucionalidad. En este punto, hizo énfasis en el principio de interpretación conforme y en los requisitos constitucionales y jurisprudenciales en virtud de los cuales se ha de entender que una norma jurídica forma parte del bloque de constitucionalidad.

En la solución del caso concreto, para empezar, la Sala determinó las posibles interpretaciones de la norma acusada. Para ello, hizo uso de varios métodos de interpretación. En este punto, otorgó especial relevancia a las intervenciones del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). En todos los casos, la Corte concluyó que las expresiones acusadas, las cuales tienen rango de ley, otorgan jerarquía constitucional a “las normas que expidan las autoridades indígenas” y, por tanto, desconocen la supremacía constitucional. Lo anterior, por cuanto solo la Constitución puede determinar cuáles normas ocupan su misma jerarquía en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico.

No obstante, la Sala precisó que no todas las palabras que componen la expresión demandada tienen una interpretación inconstitucional. Tras un análisis detallado, determinó que únicamente los términos “prevalecerán” y

“de constitucionalidad” permiten entender que las normas que expidan las autoridades indígenas prevalecerán en el orden interno y tendrán jerarquía constitucional. Por tanto, el resto de la expresión constituye una manifestación legítima del pluralismo jurídico que protege la Constitución de 1991 y que reconoce la autonomía de las comunidades indígenas y, en particular, su derecho propio. Por eso, la Corte se abstuvo de declarar la inconstitucionalidad de la locución “bloque jurídico intercultural”.

En este contexto, la corporación destacó dos elementos: (i) si bien el Mandato n.º 01-0718 es un instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Decreto Ley 1094 de 2024 no lo es, y (ii) el principio denominado “pluralismo jurídico” y, en concreto, la expresión “bloque jurídico intercultural de constitucionalidad” no están previstos en el mandato de la ATEA.

En consecuencia, la Sala declaró la inconstitucionalidad parcial del literal h), específicamente, de las expresiones “prevalecerán y” y “de constitucionalidad”, por vulnerar el principio de supremacía constitucional. Como resultado de esta decisión, la expresión “harán parte del bloque jurídico intercultural” permanece vigente en el ordenamiento jurídico, lo que permite el diálogo entre sistemas normativos en un marco de respeto a la jerarquía constitucional. La Sala consideró que esta interpretación logra armonizar el principio de diversidad étnica y cultural con la integridad del sistema de fuentes establecido por la Constitución, a la vez que preserva su posición como norma superior del ordenamiento jurídico.

4. Salvamentos y aclaraciones de votos

El magistrado (e) **César Humberto Carvajal Santoyo** y los magistrados **Juan Carlos Cortés González** y **Natalia Ángel Cabo** salvaron su voto.

Para la magistrada **Ángel Cabo** y el magistrado (e) **Carvajal Santoyo** la expresión bloque jurídico intercultural de constitucionalidad es distinta de la expresión bloque de constitucionalidad. Son diferentes desde un punto de vista literal, pues las expresiones “jurídico” e “intercultural” deben tener un efecto útil. No pretenden alterar el sistema de fuentes del nivel constitucional, debido a que el artículo 1º explica que el mandato propio del Decreto 1094 de 2024 se dará de conformidad con la Constitución y la ley, reproduciendo así el contenido constitucional del artículo 246 superior, que ha servido como

fundamento para definir los límites de los sistemas de justicia que coexisten en el país, y para propiciar la coordinación entre jurisdicciones.

El mandato contenido en el Decreto 1094 de 2024, además, se encuentra inmerso en un conjunto de principios, que son parte de la identidad de la Constitución Política de 1991. El pluralismo, la interculturalidad, el rigor subsidiario en materia ambiental, la autonomía y autodeterminación de los pueblos étnicos, el respeto por los derechos territoriales e incluso la progresividad en el goce de las facetas prestacionales de los derechos. Son principios que no desconocen, sino que hacen parte de la Constitución, incluso, del bloque de constitucionalidad a través del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El mandato se encuentra entonces delimitado en términos materiales (el derecho propio) y territoriales (el ámbito originario de vida y autonomía de los pueblos indígenas del Cauca). Por esta razón, no pretende incorporarse a un nivel normativo más alto que la Constitución o supranacional, sino que se inspira en una comprensión profunda de nuestra Carta Política.

Recordaron, además, que la norma demandada fue dictada con fundamento en el Artículo 56 Transitorio de la Constitución Política, el cual establece la obligación del Congreso de dictar una ley orgánica de ordenamiento territorial. También afirmaron que, ante el incumplimiento de este mandato, la Corte Constitucional ha construido una línea consolidada que permite invocarlo para preservar la fuerza normativa de la Constitución en aspectos tan relevantes como los derechos territoriales de los pueblos étnicos.

El mandato autonómico del Decreto 1094 de 2024, en fin, es el resultado de un proceso de concertación entre el Consejo Regional Indígena del Cauca y el Gobierno nacional. Implica un acercamiento entre dos culturas y sistemas jurídicos, de manera que su comprensión exige tomar en serio las conclusiones de ese diálogo. En el caso objeto de estudio, tanto el CRIC como el Gobierno explicaron que el bloque jurídico intercultural de constitucionalidad es una herramienta conceptual para fortalecer los sistemas de derecho propio y para la interlocución entre sistemas de derecho en el marco del pluralismo, y no un sustituto del bloque de constitucionalidad ni una modificación de la Constitución Política.

Por estas razones, sostuvieron que la Sala debió dictar una decisión de constitucionalidad condicionada, en el entendido de que el bloque jurídico intercultural de constitucionalidad ni es el bloque de constitucionalidad ni pretende crear normas supraconstitucionales. Lo anterior en la medida en que forma parte del derecho propio de los pueblos indígenas de los territorios que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca y pretende hacer operativa la coordinación entre sistemas de derecho en el marco del Estado pluralista y diverso.

El magistrado **Cortés González** salvó el voto respecto del análisis efectuado al literal h) del artículo 2 del Decreto Ley 1094 de 2024. Para el magistrado, la norma demandada admitía, al menos, dos interpretaciones plausibles. La primera interpretación según la cual el legislador extraordinario, al introducir la figura del “bloque jurídico intercultural de constitucionalidad”, buscó extender los alcances del bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política. La segunda interpretación que, por su parte, prevé que esta figura fue incorporada con el propósito de atender una demanda histórica de los pueblos indígenas, relacionada con la creación de las entidades territoriales y el reconocimiento de su derecho propio. En este sentido, se trataría de una figura distinta al bloque de constitucionalidad del artículo 93 superior.

Para el magistrado, bajo el *principio de interpretación conforme a la constitución*, la segunda lectura ofrecía una solución más adecuada a la tensión entre los principios constitucionales, al tiempo que expresaba un mayor reconocimiento al pluralismo jurídico, la diversidad cultural y la autonomía étnica. Desde esta perspectiva — y a diferencia de la postura mayoritaria—, el magistrado disidente consideró que la norma podía condicionarse en el sentido de entenderla como una figura adscrita al derecho propio, siempre que no contraríe la Constitución de 1991 y leyes de la República, de conformidad con lo previsto en los artículos 246 y 329 del propio texto constitucional.

Sentencia C-255 de 2025
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente: D-16.182

Corte constitucional se inhibe de realizar pronunciamiento de fondo sobre demanda contra norma del CPACA relativa al alcance del juez en acciones populares

1. Norma acusada

“LEY 1437 DE 2011

(enero 18)¹⁹

Por la cual se expide el Código de
Procedimiento Administrativo y de lo
Contencioso Administrativo

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, **sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.**

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

¹⁹ Publicada en el Diario oficial No. 47.956

2. Decisión

ÚNICO. Declararse **INHIBIDA** para conocer la demanda propuesta en esta oportunidad en contra del inciso 2 (parcial) del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, por la ineptitud sustantiva de la demanda en los términos expuestos en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra una expresión contenida en el inciso segundo del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). El segmento demandado establece que, en el marco de una acción popular, el juez no podrá anular actos administrativos ni contratos estatales, aunque sí podrá adoptar las medidas necesarias para cesar la amenaza o vulneración de derechos colectivos.

El demandante sostuvo que dicha restricción desconocía múltiples disposiciones de la Constitución Política, en la medida en que limitaría la eficacia de la acción popular como mecanismo de protección de los derechos colectivos frente a actos o contratos estatales que puedan amenazarlos o violarlos. A juicio del accionante, esta limitación implicaría supeditar la protección de los derechos colectivos a otros medios de control judicial distintos a la acción popular, como las acciones de nulidad o de controversias contractuales. Entre los argumentos presentados, el demandante afirmó que la norma demandada afectaba el principio de efectividad de los derechos al impedir que se adoptaran medidas adecuadas para su protección (artículo 2), así como el principio de supremacía constitucional (artículo 4), restringía el principio de legalidad (artículo 6), transgredía el derecho de participación política mediante acciones públicas (artículo 40.6), y debilitaba la eficacia de las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución. También consideró que la disposición acusada entraba en tensión con varios deberes ciudadanos establecidos en el artículo 95, (numerales 2, 5, 7 y 8) encaminados a garantizar la solidaridad social, la participación cívica, la colaboración con la administración de justicia y la protección del patrimonio cultural y natural del país.

Tras el análisis correspondiente, la Sala Plena por mayoría decidió **inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo**, al considerar que la demanda no

cumplía con los supuestos mínimos exigidos para acreditar la carga argumentativa conforme a la jurisprudencia constitucional.

En particular, concluyó que los cargos carecían de **certeza**, ya que partían de una lectura subjetiva del contenido normativo demandado. El demandante asumía que el juez de la acción popular estaba absolutamente impedido para garantizar derechos colectivos cuando estos fueran afectados por actos o contratos estatales. Sin embargo, la disposición demandada prevé expresamente la posibilidad de que el juez adopte otras medidas idóneas para proteger dichos derechos, posibilidad que no fue tenida en cuenta en la demanda.

Adicionalmente, determinó que los cargos no cumplían con los requisitos de **especificidad, pertinencia y suficiencia**. Las afirmaciones del demandante se basaban en interpretaciones extensivas del texto legal y en consideraciones de orden práctico, sin establecer una confrontación directa, concreta y verificable entre la norma acusada y los mandatos constitucionales invocados.

4. Aclaración de voto

El magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar **aclaró su voto**. A su juicio, el análisis de la aptitud de las acciones públicas de inconstitucionalidad debe tomar en consideración que se trata del ejercicio de un derecho político que promueve la garantía y supremacía de la Constitución. En casos como este era posible aplicar el principio *pro actione*, en aras de procurar un estudio fondo, al menos, respecto del cargo formulado por el actor por la aparente violación del artículo 2 de la Constitución Política.

En efecto, bajo una lectura *pro actione*, se habría podido determinar que el demandante partió de un contenido cierto de la norma demandada consistente en la imposibilidad de anular actos administrativos o contratos estatales por el juez de la acción popular. A su juicio, el planteamiento del actor radicaba en que la sola restricción de las facultades del juez, con independencia de la existencia de otras medidas, era en sí misma inconstitucional. En consecuencia, correspondía al análisis de fondo establecer si dicha limitación normativa vulneraba o no la Constitución, al margen de que el juez contara con otras herramientas para la protección efectiva de los derechos colectivos.

A su vez, en criterio del magistrado Ibáñez Najar, en ese entendido, el cargo sí era específico porque el demandante realizó un juicio de validez constitucional de la norma reprochada, en la medida en que consideró que

la acción popular perdía su finalidad –como medio judicial dispuesto en la Constitución para que el Estado cumpla con su deber de hacer efectivos los derechos colectivos– al no permitírsele al juez de la acción popular anular actos administrativos o contratos cuando estos son la causa de la violación o amenaza de tales derechos. El magistrado Ibáñez destacó que la jurisprudencia constitucional ha señalado que las acciones populares son un medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, y, por tanto, son un medio por el cual el Estado cumple con su deber de garantizar los derechos constitucionales e impide que solo queden en el papel. De ahí que, la contradicción planteada por el demandante era una confrontación verificable entre la norma demandada y la Constitución, la cual debía ser resuelta de fondo.

Por cuenta de lo anterior, la Corte también debió tener por satisfecho el requisito de pertinencia en la medida en que el cargo era de naturaleza constitucional y no fáctica o de conveniencia. Los ejemplos planteados por el demandante tenían el propósito mostrar los distintos escenarios relacionados con el alcance de la norma, mas no fundamentar la censura en un caso concreto. Por las razones anteriores, también estaba satisfecho el requisito de suficiencia.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia