

C-218-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-218/25

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO-Inexequibilidad por consecuencia

A juicio de la Sala, la materia a la que se refiere el decreto bajo examen, esto es, la generación de espacios de infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior 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, no tiene una relación de conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025, que declaró el estado de conmoción interior en esos territorios. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025.

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA DE DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Improcedencia de análisis formal y material

(...) cuando se declara la inconstitucionalidad del decreto que declara un estado de excepción, pero únicamente respecto de una materia o materias en particular, la procedencia del control formal y material de los respectivos decretos de desarrollo dependerá de la existencia de una relación de conexidad directa entre las medidas adoptadas en ellos y la materia o materias respecto de las cuales se declaró la exequibilidad parcial del decreto declaratorio. En caso contrario, esto es, cuando no se comprueba dicha relación de conexidad, se configura la inconstitucionalidad por consecuencia del decreto legislativo de desarrollo y, por lo tanto, se debe declarar su inexequibilidad.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-218 de 2025

Referencia: Expediente RE-379

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025, «[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior»

Bogotá, D. C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las establecidas en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior”, expedido en el marco del estado de conmoción declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025 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.

La Sala declaró la inexequibilidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025, tras constatar que la medida adoptada en dicha norma, que habilitaba al Fondo de

Financiamiento de Infraestructura Educativa para viabilizar y financiar infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior, en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, no tenía una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial dispuesta en la Sentencia C-148 de 2025, concretamente, con el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil y la financiación para esos propósitos específicos.

La Sala advirtió que la medida adoptada no buscaba garantizar el derecho fundamental a la educación de la población que reside 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, como consecuencia de la crisis humanitaria que generó la grave perturbación del orden público en esos territorios. Por el contrario, buscaba solucionar las dificultades de acceso a la educación superior que históricamente ha afrontado la población que reside en dichas zonas, debido a factores estructurales como la escasa oferta institucional y el conflicto armado que, de tiempo atrás, azota a esos territorios.

I. ANTECEDENTES

A. Trámite de revisión automática de constitucionalidad

1. El 24 de enero de 2025, mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025, el Gobierno nacional declaró 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, por el término de 90 días contados a partir de la entrada en vigencia del decreto.

2. En desarrollo de la declaratoria del estado de excepción, el 7 de febrero siguiente, se expidió el Decreto Legislativo 155 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior”. Mediante oficio del 10 de febrero de 2025, la secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió una copia del decreto legislativo a la Corte Constitucional, para su control automático de constitucionalidad[1].

3. En sesión del 12 de febrero de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional asignó por reparto el asunto a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger. Al día siguiente, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el respectivo expediente al despacho sustanciador.

4. Por auto del 18 de febrero de 2025[2], la magistrada Cristina Pardo Schlesinger resolvió: (i) avocar la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025; (ii) comunicar el inicio del proceso al Gobierno nacional; (iii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iv) ordenar la fijación en lista para la intervención ciudadana e invitar a participar en el proceso a algunas autoridades e instituciones[3] y (v) dar traslado al procurador general de la Nación, para el concepto de su competencia.

5. El 25 de febrero de 2025, la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional dieron respuesta a los interrogantes formulados en el auto del 18 de febrero de 2025[4].

6. En vista de que las pruebas decretadas fueron debidamente recaudadas, por

auto del 11 de marzo de 2025[5], la magistrada sustanciadora dispuso continuar con el trámite y dar cumplimiento a lo ordenado en los ordinales segundo y cuarto de la parte resolutive del auto del 18 de febrero de 2025.

7. Mediante el Auto 398 de 2025[6], la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió suspender los términos en el expediente RE-379, a partir del 26 de marzo de 2026, y dispuso que esa decisión se mantuviera hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se decidiera sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, momento a partir del cual se reanudaría la contabilización de los términos.

8. Por medio de la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 del 2025.

9. El 2 de mayo de 2025, en atención a lo dispuesto en el Auto 398 del 26 de marzo 2025, se levantó la suspensión de términos en el expediente RE-379[7].

10. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del procurador general de la Nación, la Sala procede a decidir sobre la constitucionalidad de la norma objeto de control.

B. El decreto legislativo objeto de control de constitucionalidad

11. La Sala revisa la constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los

niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”. La norma sometida al control de constitucionalidad se transcribe a continuación:

«DECRETO NÚMERO 155 DE 2025

Por el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el 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 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 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:

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: (i) 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 número 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 (sic), 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 Barí y Cata/aura 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 armados 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, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del César.

Que el artículo 44 de la Constitución Política señala como derechos fundamentales de los niños: “la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”. De la misma manera, la norma mencionada indica que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” y señala que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Que el artículo el 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público con función social, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia. Adicionalmente, se indica que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Que el artículo 69 de la Constitución Política consagra la autonomía universitaria, según la cual, las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley, la cual establece un régimen especial para las universidades del Estado. En igual sentido lo desarrollan los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, estableciendo los aspectos asociados al ejercicio de la autonomía.

Que, de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia

o seguridad del Estado Parle, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social". Sin embargo, la disposición precedente "no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3° (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4° (Derecho a la Vida); 5° (Derecho a la Integridad Personal); 6° (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9° (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos".

Que el artículo 3° de la Ley 137 de 1994 establece la prevalencia de tratados internacionales en el orden interno, así como que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y los convenios ratificados por Colombia y las demás normas de derecho positivo y consuetudinario que rijan sobre la materia.

Que, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 137 de 1994, durante los estados de excepción resultan intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos de la niñez a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de las y los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Que, según lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley 137 de 1994, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, el Gobierno podrá expedir medidas excepcionales para asegurar la efectividad del derecho a la paz.

Que la Convención de los derechos de los niños, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 reconoce el derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades y la obligación del Estado a adoptar las medidas necesarias para garantizarlo.

Que la Corte Constitucional de Colombia, en pronunciamientos como la sentencia T-974 de 1999, ha precisado el contenido y alcance del derecho a la educación y su íntima relación con el derecho a la paz. Manifestó el alto tribunal, en la sentencia referida, que la educación “Es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, tales como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal y el libre desarrollo de la personalidad (C.P., arts. 26, 13 y 16), así como de la realización de distintos principios y valores constitucionalmente reconocidos, referentes a la participación ciudadana y democrática en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, al pluralismo, a la tolerancia, al respeto a la dignidad humana, a la convivencia ciudadana y a la paz nacional”.

Que el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025 precisa que, ante la grave perturbación del orden público que afecta la región del Catatumbo e impacta de manera intensa el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a facilitar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema de Regalías en el marco de los derroteros constitucionales vigentes, así como recurrir a recursos para financiar los proyectos y programas de inversión en los sectores de infraestructura, educación, salud y ordenamiento del territorio, en aras de avanzar en la transformación

territorial y la construcción de paz en la región del Catatumbo.

Que en el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025 se estableció que debido a las difíciles condiciones administrativas, técnicas y presupuestales que presentan las entidades territoriales, es necesario que el Gobierno nacional provea a la población afectada de la infraestructura y la capacidad administrativa y de gestión necesarias para afrontar la emergencia, en atención a la gravedad de la situación excepcional que se vive en la región del Catatumbo, caracterizada por el aumento de la violencia, la crisis humanitaria, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales.

Que en materia de educación superior, en la región del Catatumbo hacen presencia 7 Instituciones de Educación Superior, de las cuales el 43% corresponden a instituciones de carácter privado y el 57% al sector oficial. Solo cuatro (4) instituciones Oficiales tienen presencia en ese territorio: el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en Tibú, la Escuela de Administración Pública (ESAP) en los municipios de Ábrego, Convención, Sardinata, Hacarí, Ocaña y Tibú, las Universidades Francisco de Paula Santander y Universidad Nacional Abierta y a Distancia en el municipio de Ocaña. Por su parte, los municipios de El Carmen, El Tarra, La Playa, San Calixto, Teorama, El Zulia, y Puerto Santander no cuentan actualmente con oferta de educación superior.

Que en la región del Catatumbo los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Sardinata, Teorama y Tibú, la última tasa de tránsito inmediato a la educación superior disponible con corte a 2023 establece que se ubica por debajo de la media nacional (43,1%) y, respecto de la tasa de cobertura bruta, para la región en general se ubica en el 27,24%, siendo esta muy inferior a la de nivel nacional, que en la vigencia 2023 alcanzó el 55,38%.

Que los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar y aquellos que integran el área metropolitana de Cúcuta enfrentan grandes desafíos para atender a las miles de personas desplazadas forzadamente, entre ellas, mujeres embarazadas, población infantil, adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos y campesinas, indígenas, entre otros sujetos de especial protección constitucional que llegan diariamente en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas.

Que para garantizar la satisfacción de necesidades básicas y el acceso de la población a los servicios públicos esenciales en condiciones de calidad y continuidad -en particular de las miles de personas en situación de desplazamiento forzado y de confinamiento que no pueden acceder a estos servicios de forma convencional- se requieren acciones excepcionales e inmediatas que permitan minimizar las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad, así como superar la grave situación de inestabilidad institucional y la extraordinaria afectación de la convivencia ciudadana.

Que el sistema educativo colombiano, al ser afectado por el conflicto armado interno y la acción de estructuras armadas organizadas al margen de la ley que hieren seriamente el bienestar de las comunidades educativas, necesita la adopción de medidas desde un enfoque integral capaz de enfrentar estos desafíos, abordando acciones de distinta índole para garantizar el derecho a la educación.

Que los ambientes modulares educativos corresponden a diseños de estructuras que amplían el acceso a la educación superior y, por consiguiente, fortalecen el capital humano del país. Estos proyectos facilitan la implementación de espacios educativos adaptables y sostenibles en tiempos reducidos, optimizando recursos humanos y económicos orientados a responder de manera ágil y eficiente a las necesidades específicas de cada comunidad educativa.

Que dentro de los beneficios que se obtienen con la implementación de ambientes modulares educativos se encuentran, entre otros, la reducción de tiempos de construcción, el control de calidad de cada una de las fases del proceso, la reutilización y adaptabilidad a nuevos proyectos, la facilidad de mantenimiento de los módulos y la reducción del impacto medio ambiental.

Que la arquitectura modular innovadora corresponde a un diseño de infraestructura con grandes beneficios para el desarrollo del sistema educativo colombiano, el cual se basa en técnicas de construcción de espacios confortables y útiles para los estudiantes. Estos proyectos siguen estrictamente las normas vigentes de calidad, seguridad y sostenibilidad, con la posibilidad de ser implantadas e instaladas a través de un proceso ágil y efectivo que garantiza su uso inmediato por docentes y estudiantes.

Que en las actuales circunstancias de afectación en el territorio delimitado en el artículo 1° del Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, la instalación de infraestructura modular educativa se erige como una alternativa de generación de espacios para el desarrollo de la educación superior, la cual puede ser orientada a puntos estratégicos que proporcionen los espacios de atención de la población vinculada o que se vincule al sistema de educación superior.

Que en la región del Catatumbo y demás territorios comprendidos en la conmoción interior declarada por el Gobierno nacional, se han identificado las principales necesidades de infraestructura de educación superior, con especial énfasis en los municipios de El Tarra y Tibú, Norte de Santander. Por consiguiente, y de acuerdo con las consideraciones esbozadas en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, se requiere de la ejecución inmediata de la instalación de la infraestructura modular en los municipios referidos, requiriéndose de un instrumento financiero y contractual que posibilite la puesta en marcha de estas obras a la mayor brevedad.

Que el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, sin personería jurídica, con el objetivo de viabilizar y financiar los proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura escolar. El campo de acción del FFIE, en los estrictos términos delimitados en la ley que se cita, se restringe a “infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas rurales y urbanas”, sin que se habilite a que a través de este puedan adelantarse proyectos en el nivel de educación superior.

Que el referido Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa se creó con el fin de garantizar un mecanismo” expedito, ágil y versátil con el cual se genere y fortalezca la infraestructura educativa adecuada y necesaria para la adecuada prestación del servicio público de educación, bajo los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos a favor de la población social y económicamente vulnerable del territorio nacional. Por su naturaleza jurídica y experticia en el manejo de proyectos de infraestructura educativa, se ha identificado que esta se constituye en la herramienta más expedita para desarrollar el proceso que conlleve a la instalación de infraestructura modular educativa en el territorio afectado por la conmoción interior.

Que teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se hace necesario adicionar el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por medio del cual se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, a efectos de brindar los habilitantes de ley que permitan que el FFIE intervenga en la viabilización de los proyectos de infraestructura modular educativa en el nivel de educación superior, facultad que el texto normativo actual no tiene prevista.

Que teniendo en cuenta que a la fecha de expedición del presente decreto los efectos que conllevaron a la declaratoria del estado de conmoción interior siguen vigentes, es necesario adoptar medidas legislativas de carácter extraordinario que habiliten la generación de espacios de infraestructura educativa de la región, en todos los niveles de la educación.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Habilítese al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) para tomar las medidas administrativas y financieras necesarias con la finalidad de generar nuevos espacios de infraestructura educativa en los territorios delimitados en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, afectados por el conflicto armado. Para tales efectos, adiciónese un párrafo al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 2°. Vigencia. El presente Decreto tiene vigencia a partir de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE»

C. Pruebas solicitadas y recaudadas

12. Por medio del auto del 18 de febrero de 2025, se requirió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que suministrara información relacionada con el Decreto Legislativo 155 de 2025. El 25 de febrero de 2025, se recibió un escrito firmado de manera conjunta por la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, en el que se dio respuesta a dicho requerimiento. Los asuntos sobre los cuales se requirió información y las respuestas suministradas por el Gobierno nacional se resumen a continuación.

13. (i) Necesidad, proporcionalidad y finalidad de las medidas adoptadas en el decreto legislativo, para hacer frente a la situación de violencia en el Catatumbo. En cuanto a la necesidad de las medidas, la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional manifestaron que la construcción de infraestructura educativa en la región del Catatumbo busca mitigar las barreras de acceso a la educación, fomentar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y brindar alternativas para prevenir su vinculación a dinámicas de violencia y exclusión. Esto, además, con el fin de contribuir a la reconstrucción del tejido social y a la minimización de las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad que no puede acceder al servicio de educación. Según afirmaron, “la magnitud de la crisis actual ha evidenciado la necesidad de acciones extraordinarias que amplíen la cobertura educativa de manera acelerada”[8].

14. Respecto de la proporcionalidad, indicaron que la habilitación otorgada al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (en adelante, FFIE) responde a la celeridad, agilidad y eficacia con las que se requiere atender la situación de conmoción interior, que, de otra forma, tendría que verse mediada por las disposiciones de la Ley 80 de 1993. Finalmente, sobre la finalidad de las medidas, señalaron que dicho fondo se constituye como un mecanismo expedito, ágil y versátil para fortalecer la infraestructura educativa necesaria para la prestación del servicio de educación, lo que, a su vez, contribuye con el retorno de los jóvenes al Catatumbo y garantiza su derecho a la educación.

15. (ii) La manera en que el decreto legislativo a) se inscribe dentro de las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, b) se refiere únicamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de excepción y c) responde a las facultades precisas del artículo 38 de la Ley 137 de 1994. Según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, a) la habilitación otorgada al FFIE se inscribe entre las medidas estrictamente necesarias para conjurar las causas de la crisis educativa en el Catatumbo, al viabilizar de forma ágil e inmediata proyectos de infraestructura educativa superior en los territorios críticos. Esto, agregaron, impide la extensión de los efectos de la crisis, al ofrecer alternativas reales al reclutamiento forzado, mediante el acceso inmediato a educación pública de calidad, sin las limitaciones del régimen ordinario de contratación.

16. b) El decreto responde de manera específica a la crisis de orden público y humanitaria que llevó a declarar el estado de conmoción interior, porque la violencia y la presencia de actores armados ilegales han restringido el acceso a la educación superior mediante desplazamientos forzados, afectaciones a la infraestructura y ausencia de oferta educativa en varios municipios, exponiendo a los jóvenes a riesgos de exclusión social y reclutamiento forzado. Además, la instalación de infraestructura modular y la adecuación de espacios en colegios existentes constituyen medidas idóneas y directas para enfrentar la crisis, al permitir el acceso a la educación superior en el territorio, evitando el traslado masivo de estudiantes a otras ciudades. Agregaron que el decreto no establece medidas ajenas a la situación de conmoción, sino que busca “restablecer la estabilidad social e institucional a través del acceso a la educación superior”[9].

17. c) La habilitación otorgada al FFIE para intervenir en educación superior permite aprovechar la experiencia técnica de ese fondo para adecuar de forma inmediata espacios existentes y garantizar soluciones educativas que impacten directamente a los jóvenes.

18. Por qué la habilitación otorgada al FFIE no requería un término de vigencia más amplio y por qué razones no respondería a una problemática estructural. Sobre este interrogante, la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional no suministraron respuesta.

19. Cómo lo dispuesto en el decreto legislativo permite conjurar la perturbación y restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. De acuerdo con la información suministrada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, las tasas de tránsito inmediato a la educación superior registradas en el 2023 evidenciaron que en numerosos territorios afectados por la crisis no existía una oferta suficiente de programas de educación superior. Esta circunstancia obligaba a los jóvenes a desplazarse fuera de sus regiones para continuar con su formación, lo que profundizaba las condiciones de exclusión y agravaba el contexto de vulnerabilidad y desarraigo. En ese contexto, la habilitación otorgada al FFIE para intervenir en el ámbito de la educación superior se configuró como una medida idónea y necesaria, ya que permitió ampliar la infraestructura educativa en las zonas más afectadas, de manera ágil y eficiente, incrementando la disponibilidad de cupos y garantizando el acceso efectivo de los jóvenes a programas de educación superior. A su vez, el fortalecimiento de la oferta educativa constituyó un mecanismo estratégico para prevenir la violencia, reducir el reclutamiento forzado y contribuir a la reconstrucción del tejido social, favoreciendo el restablecimiento del orden público.

20. Cómo opera el FFIE en el resto del territorio nacional. Según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, la operación del FFIE en las zonas que no fueron objeto de la declaratoria del estado de conmoción interior no ha sufrido cambios, pues la ejecución de proyectos en estos territorios continúa desarrollándose mediante la suscripción de contratos para estudios, diseños, construcción, mejoramiento y supervisión de obras, a través del esquema fiduciario vigente. Este modelo, afirman, garantiza la adecuada planeación y ejecución de proyectos de infraestructura educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media, atendiendo de forma efectiva las

necesidades del sistema educativo en todo el país.

21. Agregaron que, tal como lo dispuso el Documento Conpes 3831 de 2015, la administración del Plan Nacional de Infraestructura Educativa se realiza a través del FFIE, creado para articular recursos de diversas fuentes, establecer lineamientos técnicos y financieros y ejecutar proyectos de infraestructura educativa. Los recursos de este fondo pueden ser manejados “(i) de manera directa por el [Ministerio de Educación Nacional], en cuyo caso los contratos celebrados se regirán por las normas de la contratación pública o; (ii) a través de la suscripción de contratos de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos”[10], con el fin de ampliar, mejorar y dotar aulas en zonas urbanas y rurales.

22. Viabilidad y financiación de proyectos de infraestructura física y digital en el nivel de educación superior en los municipios objeto de la declaratoria de conmoción interior. De acuerdo con la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, los proyectos de infraestructura educativa para el nivel superior en los municipios priorizados por el Decreto Legislativo 062 de 2025 se desarrollan de manera similar a los de educación inicial, preescolar, básica y media, mediante la transferencia de recursos al FFIE. Estos proyectos responden a las necesidades derivadas del estado de conmoción interior, y su viabilidad se basa en un enfoque técnico que evalúa factores como el acceso a la educación superior, la ruralidad, las brechas digitales, las necesidades básicas insatisfechas y la afectación por el conflicto armado. En cuanto los recursos, provienen del Presupuesto General de la Nación, con posibilidad de cofinanciación territorial y apoyo internacional. Su ejecución se realiza mediante patrimonios autónomos en fiducia mercantil, sin necesidad de solicitud expresa de los municipios, que son priorizados directamente por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el FFIE.

23. Existencia de otro fondo de financiamiento de infraestructura educativa dirigido a la educación superior, y por qué no podría hacer frente a las necesidades de financiación

de la infraestructura requerida en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior. La Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional señalaron que, además del FFIE, existe el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (en adelante, Fodesep), cuyo “alcance se centra en la financiación y apoyo a las Instituciones de Educación Superior (IES) afiliadas, lo que limita su capacidad para atender de manera integral la infraestructura educativa en regiones estratégicas como el Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el Cesar”[11].

24. Estudios o diagnósticos que soportaron la adopción de las medidas previstas en el decreto legislativo. Según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, el Documento de Viabilidad Territorial y de Demanda, elaborado por la Dirección de Fomento de la Educación Superior, dio soporte técnico al Decreto Legislativo 155 de 2025, al presentar un diagnóstico integral de la infraestructura educativa en municipios priorizados. Dicho documento se basó en un análisis multivariable, que incluyó indicadores como tránsito inmediato a la educación superior, cobertura en educación media, ruralidad, necesidades básicas insatisfechas, conectividad digital, capacidad instalada de las instituciones de educación superior y afectación por el conflicto armado. El documento identifica las brechas estructurales en el acceso a educación superior y proyecta la demanda de cupos adicionales en zonas urbanas y rurales.

25. Evaluación del impacto socioeconómico de la medida, en cuanto a demanda de cupos educativos, monto de los recursos requeridos, obras de infraestructura a las que se dirigirían los recursos y población beneficiada con las obras. De acuerdo con la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, a) se estimó una demanda de 2.252 cupos educativos, para avanzar en la meta de cobertura en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior; b) se estimó un monto de 50.000 millones de pesos destinado a cinco proyectos de infraestructura; c) los recursos autorizados por el decreto legislativo están dirigidos a “ampliaciones de infraestructura en sistemas modulares y dotación de colegios interesados en participar en el programa universidad en tu colegio, de acuerdo con los diagnósticos y requerimientos de los programas académicos de las

Instituciones de Educación Superior (ISER, Universidad de Pamplona y la UIS)”[12]; d) de acuerdo con el documento de Viabilidad Territorial y de Demanda, se beneficiará a una proporción significativa de jóvenes en edad de ingreso a la educación superior.

D. Conceptos e intervenciones ciudadanas

26. Durante el término de fijación en lista del proceso, se recibieron los conceptos y las intervenciones ciudadanas que se resumen a continuación.

27. Intervención de los ciudadanos Ingri Yurley Montero Martínez, Douglas Alberto Sequeda Contreras y Diana Carolina Zambrano Cruz[13]. Los intervinientes solicitaron que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. En su criterio, en este caso se evidencia: (i) una inconstitucionalidad como consecuencia de la inexequibilidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, que declaró el estado de conmoción interior; (ii) una falta de relación directa con dicha declaratoria; (iii) una carencia del presupuesto de necesidad y (iv) una motivación insuficiente.

28. Sobre la inconstitucionalidad como consecuencia de la inexequibilidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, señalaron que este último, al abordar una problemática estructural y crónica, no cumplió con los requisitos de realidad, identidad y sobreviniencia indispensables para justificar la declaratoria de un estado de conmoción interior. Además, dicho decreto no superó el juicio de suficiencia, pues no acreditó de manera rigurosa la imposibilidad de enfrentar la crisis humanitaria en la región del Catatumbo con las herramientas legales ordinarias. De ahí que, al declararse su inconstitucionalidad, se generaría el decaimiento de los decretos legislativos posteriores.

29. En cuanto a la falta de relación directa con el estado de conmoción interior, señalaron que el Decreto Legislativo 155 de 2025 se orienta a fortalecer el acceso a la educación, medida que no requiere de un estado de excepción, ya que puede implementarse mediante los mecanismos ordinarios dispuestos por el ordenamiento jurídico. Los intervinientes recordaron que la figura de la conmoción interior está exclusivamente orientada a restablecer el orden público y la seguridad en situaciones de grave perturbación. Así, “queda claro, al leer el decreto [155 de 2025] que su propósito central es mejorar la infraestructura educativa, una medida de carácter estructural que, aunque valiosa, no se orienta a conjurar de manera inmediata la crisis de orden público que motivó la declaratoria de conmoción interior”[14].

30. En relación con la ausencia del presupuesto de necesidad, advirtieron que el Decreto Legislativo 155 de 2025 incluye medidas que no tienen un carácter indispensable para atender de manera inmediata y eficaz la crisis de seguridad que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior. Además, contempla acciones de carácter estructural cuya implementación excede el término de vigencia del régimen de excepción, lo que pone en evidencia la ausencia de conexidad material entre el contenido del decreto y las causas que originaron la crisis. Esta circunstancia, agregaron, configura un uso inadecuado de la conmoción interior, que desborda los límites que impone el ordenamiento para su procedencia y aplicación.

31. Finalmente, frente al juicio de motivación suficiente, consideraron que si bien el sistema educativo presenta deficiencias, estas no se limitan a una región específica, por lo que la sola mención de una crisis institucional no justifica declarar un estado de excepción que le permita al presidente de la República intervenir en competencias propias del Congreso. Además, en su criterio, la carga argumentativa del decreto es insuficiente, pues se basa en causas generales del conflicto armado, y no en datos concretos que evidencien una crisis institucional específica. Aunque se reconoce que el FFIE no contempla proyectos de educación superior, no se justifica por qué esta situación no puede corregirse mediante una reforma legislativa ordinaria y, en cambio, es necesario llenar ese vacío normativo con

una medida de carácter excepcional.

32. Intervención del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña[15]. Según el interviniente, las pruebas recopiladas en el proceso generan dudas acerca de que el Decreto Legislativo 155 de 2025 haya sido firmado por todos los ministros, como lo exige la Constitución, por lo que carecería de efectos legales frente a terceros. En consecuencia, considera que debe ser declarado inexecutable. No obstante, agrega que esta decisión no impide que el ministro de Educación Nacional, como autoridad competente, pueda presentar nuevamente su contenido como proyecto de ley, con mensaje de urgencia.

33. Concepto del Ministerio de Educación Nacional[16]. La entidad solicitó que la Corte declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. En su criterio, esta norma cumplió con los requisitos formales para su expedición, a saber: la suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros, la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia y la motivación.

34. Así mismo, afirma que el cumplimiento de los requisitos materiales está acreditado, por las siguientes razones: primero, la finalidad del decreto está alineada con el requisito material de combatir las causas que generaron la afectación al derecho a la educación y con las políticas de construcción social y de paz en el territorio.

35. Segundo, el decreto conjura las causas de la crisis en materia educativa e impide la extensión de sus efectos, razón por la cual es necesario habilitar al FFIE para intervenir ágilmente en la construcción de infraestructura educativa modular y en la adecuación de colegios, con el fin de brindar espacios adecuados para la educación superior. De esa manera, se responde a la crisis de acceso educativo y se establece una alternativa inmediata y viable para los jóvenes de la región, garantizando el servicio educativo durante la crisis del conflicto armado y de forma posterior a esta. En su criterio, “[l]a conexión entre la crisis en el Catatumbo y la intervención educativa es incuestionable: El acceso a la

educación superior no solo es un derecho fundamental, sino una herramienta efectiva para reducir la exclusión social, prevenir el reclutamiento forzado y restaurar la esperanza en una población duramente golpeada por la violencia”[17].

36. Tercero, el decreto cumple con el requisito de intangibilidad, porque sus disposiciones están orientadas exclusivamente a garantizar y fortalecer el derecho fundamental a la educación en las zonas afectadas por la crisis humanitaria y de orden público, sin menoscabar derechos protegidos por el marco constitucional y legal.

37. Cuarto, el decreto se inscribe dentro de las facultades otorgadas al presidente de la República en el marco del artículo 213 de la Constitución. Además, no afecta derechos considerados intangibles en los estados de excepción, como la vida, la dignidad humana, la prohibición de la tortura o el debido proceso. Por el contrario, su contenido fortalece el acceso a derechos fundamentales en una zona afectada por la violencia y la crisis humanitaria.

38. Quinto, el decreto contempla medidas oportunas e imprescindibles para generar condiciones que permitan garantizar el derecho a la educación de los jóvenes susceptibles de verse afectados por la violencia y el reclutamiento forzado. Así “el Decreto Legislativo 155 de 2025 emerge como una herramienta fundamental para activar mecanismos ágiles que faciliten la instalación de infraestructura educativa adaptada a las condiciones territoriales, derribando barreras de acceso y promoviendo la reconstrucción del tejido social y el desarrollo integral de los jóvenes del Catatumbo”[18].

39. Sexto, el decreto cumple con el requisito de proporcionalidad, porque permite responder de manera inmediata y efectiva a la necesidad de crear espacios educativos adecuados y dotados en los territorios más afectados. Así, la articulación entre el FFIE y la estrategia Educación Superior en tu Colegio proporciona una solución integral que garantiza

el acceso a la educación superior en condiciones de seguridad, calidad y continuidad, contribuyendo a la recuperación de una región históricamente marginada y vulnerada por el conflicto armado.

40. Finalmente, el decreto supera el criterio de no discriminación, porque no toma medidas que afecten de manera diferencial a ningún grupo poblacional.

41. Intervención del ciudadano Andrés Caro Borrero[19]. El interviniente, representante legal de la Fundación para el Estado de Derecho, solicita que la Corte Constitucional declare inexecutable el Decreto Legislativo 155 de 2025. Según afirma, aunque la norma cumplió con los requisitos formales para su expedición, no supera los juicios materiales de finalidad, conexidad material y motivación suficiente, necesidad, no arbitrariedad y proporcionalidad. En particular, afirma que el decreto no justifica de manera clara y detallada su pertinencia dentro del estado de conmoción interior, con lo que vulnera los principios de legalidad, separación de poderes y control democrático.

42. Según el interviniente, la norma no supera el juicio de finalidad, porque la medida adoptada no guarda una conexión inmediata ni necesaria con la situación de perturbación del orden público que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior. En lugar de atender la crisis mediante mecanismos excepcionales y urgentes, “el Decreto incorpora medidas estructurales orientadas a la mejora de la infraestructura en materia de educación superior, cuyo tratamiento corresponde a actuaciones y políticas públicas ordinarias, y no a disposiciones extraordinarias bajo un estado de excepción”[20].

43. En su criterio, el juicio de conexidad material tampoco se cumple, porque existe una desconexión sustancial entre la medida adoptada y las circunstancias fácticas que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior, tales como la presencia de grupos armados ilegales, el escalamiento de la violencia, el desplazamiento masivo de

población civil y la alteración grave del orden público. En ese sentido, la decisión de destinar recursos para la ampliación de la infraestructura de educación superior no constituye una medida idónea ni eficaz para atender de forma inmediata la crisis de seguridad o mitigar los efectos derivados de la alteración del orden público.

44. Del mismo modo, advierte que el decreto no cumple con el juicio de motivación suficiente, porque no se evidencia que la medida adoptada esté dirigida a mitigar de manera inmediata la crisis de orden público. Además, es de carácter estructural, “lo que resulta contrario al carácter urgente e inaplazable que deben revestir las decisiones adoptadas en un estado de conmoción interior”. Según afirma, el decreto no aporta evidencia concreta que permita entrever que la construcción de infraestructura educativa mitigará los efectos inmediatos de la crisis. Así, las razones presentadas por el Gobierno nacional no justifican de manera clara, detallada y concreta la necesidad de adoptar una medida excepcional dentro del estado de conmoción interior.

45. En similar sentido, sostiene que el decreto no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, pues si bien “no suprime una función esencial del Estado, sí introduce una reasignación de competencias sin justificación suficiente”[21], lo que configura un ejercicio arbitrario de poder excepcional del presidente de la República, que vulnera los principios de legalidad y separación de poderes.

46. A su juicio, el decreto tampoco supera el juicio de necesidad, porque: (i) no se evidencia la necesidad fáctica de la medida, pues no es idónea ni efectiva para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus defectos, y (ii) el decreto no justifica por qué los mecanismos ordinarios disponibles no eran adecuados para atender la situación. Por ejemplo, el Gobierno nacional no demostró por qué no era procedente el desarrollo de infraestructura educativa superior a través del Fodeseop.

47. Finalmente, advirtió que el decreto no supera el juicio de proporcionalidad, ya que no es adecuado para resolver de manera inmediata la crisis de seguridad. Además, no es necesario, pues existen mecanismos ordinarios, como el Fodeseq, que permitían atender la situación sin recurrir a facultades extraordinarias. En esa medida, el decreto excede los límites de proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia constitucional, al introducir medidas estructurales de política pública que debieron tramitarse por la vía ordinaria, y no mediante un estado de excepción.

48. Concepto de la Defensoría del Pueblo[22]. La entidad pidió que la Corte Constitucional declare inexecutable el Decreto Legislativo 155 de 2025. En su criterio, si bien la norma cumplió con los requisitos formales previstos por los artículos 213 y 214 de la Constitución, no se acreditó el cumplimiento de todos los requisitos materiales constitucionalmente exigidos. En cuanto a los primeros, indicó que el decreto fue suscrito por el presidente de la República y todos los ministros, estableció un ámbito temporal definido, incorporó razones de hecho y de derecho, así como el propósito que justificó su expedición, incluyó una delimitación territorial y fue remitido oportunamente a la Corte Constitucional.

49. No obstante, frente al cumplimiento de los requisitos materiales, la Defensoría advirtió lo siguiente. Primero, las medidas adoptadas no tienen una conexión directa con las razones por las cuales se declaró el estado de conmoción interior, ya que no están orientadas a atender la situación coyuntural, sino causas estructurales. Es decir que dichas medidas no buscan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, ni atender los impactos humanitarios causados en virtud de esta.

50. Segundo, si bien el decreto cumple los juicios de intangibilidad, no arbitrariedad, contradicción específica, no discriminación y temporalidad, no se demostró la incompatibilidad de la legislación ordinaria vigente con el estado de conmoción interior, pues existen mecanismos legales ya establecidos que pueden ser utilizados para enfrentar

la crisis, sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales. Además, el decreto no está suficientemente justificado, pues no explica por qué para atender una situación de urgencia relacionada con ataques contra la población civil y desplazamientos forzados, se debe apostar por ampliar la oferta de educación superior.

51. Tercero, la medida adoptada por el decreto es de carácter estructural, y aunque es importante para garantizar el derecho a la educación en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior, no contribuye a superar las causas ni las consecuencias de la crisis humanitaria. Por el contrario, existen mecanismos ordinarios, como el Fodese, que pueden ayudar a fortalecer la infraestructura en educación superior, sin tener que acudir a medidas excepcionales. Además, no es claro por qué se optó por apostarle a la infraestructura, en lugar de adoptar medidas de protección inmediatas para contener la situación, como la adecuación de espacios ya existentes.

52. Concepto de la Academia Colombiana de Jurisprudencia[23]. Según esta institución, aunque el Decreto Legislativo 155 de 2025 cumplió con los requisitos formales, no superó los requisitos materiales de necesidad, temporalidad y finalidad. Sobre el primero, advirtió que el decreto: (i) no demostró que los mecanismos desarrollados por el FFIE fueran insuficientes para atender la situación de infraestructura en educación superior; (ii) no justificó de manera clara la disposición de recursos extraordinarios, a pesar de que el propio Gobierno nacional había advertido sobre las limitaciones presupuestales para dicho sector, y (iii) no acreditó que el Ejecutivo haya intentado adoptar medidas a través de la vía ordinaria, para atender los problemas de infraestructura en la educación superior.

53. En relación con el requisito de temporalidad, indicó que la norma contenida en el decreto legislativo tiene una vocación de permanencia, característica que no es admisible en las disposiciones que pueden adoptarse en virtud de una declaratoria de conmoción interior. En su criterio, el decreto no estableció un límite temporal claro ni incluyó cláusulas de caducidad o derogatoria automática respecto de las medidas adoptadas. Por el contrario,

se limitó a señalar la fecha de inicio de su vigencia, desconociendo lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución.

54. Finalmente, sobre el requisito de finalidad, señaló que las medidas adoptadas no son necesarias para cesar la violación sistemática de derechos en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior, “pues la ampliación de la cobertura en educación superior en esa región del país se lograría con la adopción de medidas ordinarias o habituales a cargo del gobierno nacional una vez se logren superar los hechos que motivaron la declaración de conmoción interior”[24].

55. Gobernación de Norte de Santander[25]. La entidad remitió un informe en el que expuso la grave situación de orden público en la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta. Por otra parte, con base en información suministrada por la Secretaría de Seguridad Ciudadana, evidenció que si bien no se han registrado ataques directos contra las instituciones educativas en la región del Catatumbo, particularmente en las zonas rurales, algunos planteles han sido utilizados como lugares de reunión o bases temporales por parte de grupos armados ilegales. Esta circunstancia ha generado interrupciones en el servicio educativo, que afectan el ejercicio efectivo del derecho a la educación de los niños, las niñas y los adolescentes.

56. En cuanto a la educación superior, precisó que no se han identificado afectaciones directas ni acciones violentas. No obstante, el informe de la Secretaría de Seguridad Ciudadana indicó que si bien no existe una relación causal directa entre la situación de violencia y las deficiencias en materia de infraestructura educativa superior, sí se han identificado afectaciones indirectas derivadas del contexto de conflicto armado, como el uso de los planteles educativos por parte de actores armados, el desplazamiento forzado de personal docente, las restricciones a la movilidad que dificultan el acceso regular de los estudiantes a las aulas y amenazas contra educadores y trabajadores del sector educativo, todo lo cual compromete la continuidad y la calidad del proceso formativo en la región.

57. La Secretaría de Seguridad Ciudadana no aportó estudios técnicos ni diagnósticos específicos que respalden de manera directa la pertinencia de adoptar medidas en materia de infraestructura educativa como instrumento para contener los efectos de la crisis de orden público en el territorio. La información suministrada se limitó a una descripción general del contexto de violencia, en la que se destaca la presencia y accionar de grupos armados ilegales, las economías ilícitas que sustentan sus operaciones y los impactos sectoriales de dicha violencia sobre la seguridad, el comercio, la economía y los servicios de salud y educación.

E. Concepto del procurador general de la Nación

58. Mediante concepto presentado el 4 de abril de 2025[26], el procurador general de la Nación solicitó declarar inexecutable el Decreto Legislativo 155 de 2025, por el incumplimiento parcial de los requisitos formales y sustanciales exigidos por la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la Ley 137 de 1994.

59. En cuanto a los requisitos formales, advirtió que las medidas previstas en el decreto exceden la temporalidad constitucionalmente prevista para los estados de excepción, pues se orientan a la financiación de infraestructura para la educación superior, objetivo que evidencia una vocación de permanencia. Esta característica, advierte, desborda la naturaleza transitoria que deben revestir las medidas adoptadas bajo un estado de conmoción interior. Además, al disponerse la ejecución de dichas medidas a través de la figura de la fiducia mercantil, existe el riesgo de que, una vez levantado el estado de excepción, surjan obstáculos para la continuidad en su implementación, lo que afectaría la eficacia de la respuesta institucional.

60. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales, señaló que el decreto no supera los juicios de finalidad, conexidad material, ausencia de arbitrariedad y no

contradicción específica, incompatibilidad, necesidad fáctica y proporcionalidad, por las razones que se indican a continuación.

61. No se supera el juicio de finalidad, porque el decreto no tiene como propósito asegurar la prestación del servicio educativo, que se vio interrumpida por las acciones armadas de los grupos al margen de la ley, sino garantizar recursos para financiar nueva infraestructura, para ampliar la oferta de educación superior.

62. No se supera el juicio de conexidad material, pues la escalada de la violencia no obedeció a la falta de oferta educativa en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior, sino a la reestructuración de los grupos armados, la suspensión de los diálogos de paz con el ELN y la variación en los mercados de los cultivos de uso ilícito.

63. No se superan los juicios de ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica, porque el decreto aborda temáticas ajenas a las causas y consecuencias de la crisis que llevó a la declaratoria del estado de excepción”, lo que “implica que el Ejecutivo se auto reconozca facultades legislativas de forma injustificada en perjuicio del principio democrático y de la separación de poderes”[27]. En esa medida, “el presidente no es competente para modificar normas de rango legal relacionadas con el funcionamiento del FFIE, configurándose como un acto arbitrario por parte del Ejecutivo”[28].

64. No se supera el juicio de incompatibilidad, pues si bien el Gobierno nacional argumenta que las leyes 80 de 1993 y 30 de 1993 son insuficientes ante la celeridad requerida para la adecuación de infraestructura destinada a la educación superior, “de los hechos generadores de la crisis no se deriva la habilitación para abordar estrategias enfocadas en la creación de oferta educativa en el territorio a través de decretos legislativos, por lo que las normas ordinarias deben seguirse aplicando con normalidad”[29].

65. No se supera el juicio de necesidad, porque la medida no resulta idónea para enfrentar la crisis ocasionada por el aumento inusitado de la violencia en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, “que exigen la adopción de estrategias que permitan asegurar la continuidad en la prestación del servicio de educación existente, que se ha visto afectada por el aumento del nivel del conflicto armado”[30].

66. No se supera el juicio de proporcionalidad, pues “no se encuentra como respuesta equilibrada que el Gobierno Nacional en vez de enfocarse en el restablecimiento de los servicios de educación existentes que se hayan suspendido en razón a la escalada de violencia que dio lugar al estado de conmoción interior, se centre en brindar infraestructura nueva que permita la ampliación de la oferta en educación superior”[31]. Esto es “un problema de carácter estructural que requiere de la activación de mecanismos ordinarios para su abordaje, como la adopción de políticas públicas, y no la adopción de medidas transitorias de excepcionalidad”[32].

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

67. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 213 y 241.7 de la Constitución Política y los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de las facultades propias de los estados de conmoción interior.

68. Ahora bien, la Sala advierte que por medio del Decreto 467 del 23 de abril de 2025, el presidente de la República levantó el estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025. Además, prorrogó por 90 días calendario la vigencia de los decretos legislativos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 y 433 de 2025. Lo anterior quiere decir que el Decreto Legislativo 155 de 2025, expedido en el marco del citado estado de conmoción interior y objeto del presente control de constitucionalidad, perdió su vigencia, pues (i) el artículo 213 de la Constitución dispone que los decretos legislativos “dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público” y (ii) la vigencia del decreto bajo examen no fue prorrogada por el presidente de la República, como lo permite el mismo artículo superior[33].

69. Con todo, la Corte mantiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. En efecto, tal como lo ha señalado esta Corte, cuando se asume el conocimiento de los decretos legislativos, existe la obligación de desarrollar el control de constitucionalidad, en razón del principio de perpetuación de la competencia (*perpetuatio jurisdictionis*). En estos casos, no es trascendente examinar si la norma produjo, produce o producirá efectos, pues este tipo de análisis es propio de los controles rogados, mas no del control de normas legales expedidas por el presidente de la República durante un estado de excepción. De lo contrario, esto es, “[d]e aceptarse que la Corte carece competencia por la pérdida de vigencia del decreto legislativo o por el agotamiento de sus efectos, se afectaría el mecanismo institucional de equilibrio de poderes durante el estado de excepción y se incurriría en una forma de incompetencia negativa de la Corte Constitucional, que pondría en riesgo el Estado Constitucional de Derecho”[34].

B. Cuestión previa

70. El Decreto Legislativo 062 de 2025, por medio del cual se declaró 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, fue objeto de control de constitucionalidad, mediante la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025[35], en la que la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

«Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 62 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”, únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos 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. Esta decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de esta providencia.

Segundo. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 62 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”, respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos».

71. Dado que la Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 062 de 2025 únicamente respecto de algunos hechos y consideraciones específicos, mientras que respecto de otros declaró su inexequibilidad, la Sala debe determinar, como cuestión previa,

si el Decreto Legislativo 155 del 2025, expedido en el marco de dicho estado de excepción, perdió su sustento normativo y, por lo tanto, debe ser declarado inexecutable por consecuencia.

72. Para resolver a este interrogante, seguirá la siguiente metodología: (i) reiterará su jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción y (ii) determinará si el decreto bajo examen tiene una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial decretada en la Sentencia C-148 de 2025.

73. En caso de que la Sala determine que el Decreto Legislativo 155 de 2025 tiene una relación de conexidad directa con dichas materias, verificará el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas, con base en las disposiciones constitucionales y estatutarias correspondientes y la jurisprudencia constitucional aplicable.

74. En caso contrario, esto es, si no se comprueba dicha relación de conexidad, la Sala declarará la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025. Lo anterior, porque se parte del supuesto de que son inexecutables todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto Legislativo 062 de 2025 que no tengan una relación de conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial decretada en la Sentencia C-148 de 2025. Las razones que se exponen a continuación explican esta metodología de análisis.

1. La inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción

75. La inconstitucionalidad por consecuencia es un efecto en la validez de las disposiciones jurídicas, que la jurisprudencia ha aplicado, esencialmente, respecto de los decretos legislativos adoptados en los estados de excepción[36]. Esta situación tiene lugar cuando se declara la inexecuibilidad del decreto declaratorio, circunstancia que, de suyo, genera la inexecuibilidad de los decretos de desarrollo adoptados bajo su amparo.

76. En efecto, tal como lo ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia, “si la declaración de la situación excepcional por parte del Presidente de la República es considerada inexecutable por la Corte Constitucional, los decretos legislativos derivados de ella y contentivos de las medidas dirigidas al restablecimiento de la normalidad, carecerán igualmente de validez y deberán ser declarados inconstitucionales por su inescindible relación de consecuencia”[37].

77. En el caso específico de la conmoción interior, la Corte ha sostenido que “el decreto declaratorio [...] es el instrumento jurídico a través del cual el Presidente de la República se reviste de facultades de excepción, incluidas las de legislador temporal a través de decretos con fuerza de ley. Excluida la norma de autohabilitación por decisión de inexecuibilidad, los decretos legislativos dictados a su amparo han de correr igual suerte”[38].

78. Cuando esta situación se presenta, no es posible “entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”[39]. Es decir que la decisión acerca de la constitucionalidad de estos decretos “no podría implicar un pronunciamiento acerca de la compatibilidad de las medidas decretadas con la Constitución, sino que tendría que considerar la ausencia de sustento jurídico de la

norma”[40].

79. Con todo, es posible que la Corte limite los efectos de la inexequibilidad del decreto que declara el estado de excepción, como ocurre cuando modula los efectos de la decisión o cuando declara la inexequibilidad únicamente respecto de algunas materias específicas, pero no del decreto en su totalidad. En tales casos, puede ser necesario que la Corte se pronuncie sobre los requisitos formales y materiales de los decretos legislativos de desarrollo, a pesar de la inexequibilidad, modulada o parcial, del decreto declaratorio.

80. Por ejemplo, recientemente, al decidir sobre la constitucionalidad de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, declarado mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023, que a su vez fue declarado inexecutable con efectos diferidos mediante la Sentencia C-383 de 2023, la Corte explicó que el examen de los requisitos formales y materiales de los decretos de desarrollo “se requiere cuando los términos en que fue modulado el efecto temporal de la inexequibilidad del decreto que declaró el estado de emergencia permitan concluir que tales decretos quedan cubiertos por el supuesto de modulación aplicado”[41].

81. En tal caso, explicó la Corte, el primer paso de la metodología de revisión “consiste en establecer si el decreto de desarrollo se refiere o queda incluido en el supuesto específico que identificó aquella sentencia [que resolvió sobre la constitucionalidad de decreto declaratorio] y guarda una conexidad material con la razón que dio lugar al diferimiento [de la inexequibilidad]”[42].

82. Con base en lo anterior, es posible concluir que cuando se declara la inconstitucionalidad del decreto que declara un estado de excepción, pero únicamente respecto de una materia o materias en particular, la procedencia del control formal y material de los respectivos decretos de desarrollo dependerá de la existencia de una

relación de conexidad directa entre las medidas adoptadas en ellos y la materia o materias respecto de las cuales se declaró la exequibilidad parcial del decreto declaratorio. En caso contrario, esto es, cuando no se comprueba dicha relación de conexidad, se configura la inconstitucionalidad por consecuencia del decreto legislativo de desarrollo y, por lo tanto, se debe declarar su inexecuibilidad.

2. Verificación de la relación de conexidad entre el decreto bajo examen y las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial

83. Como se indicó previamente, la Sala debe determinar si el Decreto Legislativo 155 de 2025 tiene una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial dispuesta en la Sentencia C-148 de 2025. Para llevar a cabo este análisis, la Sala (i) explicará el contenido y alcance del Decreto Legislativo 155 de 2025 y (ii) analizará si existe dicha relación de conexidad. Sólo en caso de que esta última se acredite, verificará el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad del decreto bajo examen. De lo contrario, declarará su inconstitucionalidad por consecuencia.

2.1. Contenido y alcance del Decreto Legislativo 155 de 2025

84. El Decreto Legislativo 155 de 2025 adoptó medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. En ese sentido, habilitó al FFIE para tomar medidas administrativas y financieras dirigidas a “generar nuevos espacios de infraestructura educativa en los territorios delimitados en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, afectados por el conflicto armado”.

85. Con ese fin, el decreto legislativo adicionó un párrafo al artículo 184 de la Ley 1955 de 2019[43], según el cual, en los territorios mencionados, el objetivo del FFIE incluirá “la viabilización y financiación de proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura física y digital de carácter público en todos los niveles de la educación en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos” (subrayado por fuera del texto original).

86. Para el efecto, el párrafo adicionado dispuso que “podrán asignarse al FFIE recursos destinados a proyectos de educación superior 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”.

87. En el concepto dirigido a esta Corte, el Ministerio de Educación Nacional explicó que esta medida legislativa “habilita al FFIE para intervenir ágilmente en la construcción de infraestructura educativa modular y en la adecuación de colegios para brindar espacios adecuados para la educación superior”[44]. Esto, en la medida en que, ordinariamente, la función atribuida al FFIE de viabilizar y financiar proyectos como los mencionados se limita únicamente a la “educación inicial, preescolar, educación básica y media”[45]. En efecto, tal como se indica en los considerandos del decreto legislativo, la medida adoptada busca “brindar los habilitantes de ley que permitan que el FFIE intervenga en la viabilización de los proyectos de infraestructura modular educativa en el nivel de educación superior, facultad que el texto normativo actual [del artículo 184 de la Ley 1955 de 2019] no tiene prevista”.

88. En suma, el objeto del Decreto Legislativo 155 de 2025 es generar espacios de infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior, en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior. Para lograrlo, adiciona un párrafo al artículo 184

de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual permite que el FFIE (i) viabilice y financie proyectos para construir, mejorar, adecuar, ampliar y dotar infraestructura educativa en dichos territorios, en todos los niveles educativos, y (ii) reciba recursos específicamente destinados a proyectos de educación superior en esas mismas zonas.

2.2. El Decreto Legislativo 155 de 2025 no tiene una relación de conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025

89. A juicio de la Sala, la materia a la que se refiere el decreto bajo examen, esto es, la generación de espacios de infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior 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, no tiene una relación de conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025, que declaró el estado de conmoción interior en esos territorios. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. Las razones que sustentan esta decisión se explican a continuación.

90. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 062 de 2025 es exequible respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades dirigidos 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 y confinamientos masivos. Además, precisó que la declaratoria de exequibilidad incluye únicamente “aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para estos propósitos específicos”.

Artículo 1°. Habilítese al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) para tomar las medidas administrativas y financieras necesarias con la finalidad de generar nuevos espacios de infraestructura educativa en los territorios delimitados en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, afectados por el conflicto armado. Para tales efectos, adiciónese un párrafo al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

“Párrafo 5°. En el caso de los territorios delimitados en el artículo 1° del Decreto número 62 del 24 de enero de 2025, el objetivo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) cobijará la viabilización y financiación de proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura física y digital de carácter público en todos los niveles de la educación en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos. En tal medida, podrán asignarse al FFIE recursos destinados a proyectos de educación superior 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”.

92. La Sala observa, en primer lugar, que el Decreto Legislativo 155 de 2025 no adopta ninguna medida relacionada con el fortalecimiento de la fuerza pública o con la atención humanitaria de las personas afectadas por la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, en particular, por los ataques y las hostilidades que, de forma indiscriminada, se dirigieron en contra de la población civil y de los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, y que generaron decenas de miles de desplazamientos forzados internos y transfronterizos. Como se explicó previamente, el decreto bajo examen habilita al FFIE para viabilizar y financiar infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior, en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, un asunto evidentemente ajeno a las materias mencionadas.

93. En segundo lugar, la Sala advierte que si bien las medidas adoptadas en el decreto bajo examen están relacionadas con el derecho a la educación de las personas que habitan dichos territorios y, por lo tanto, se refieren a “derechos y garantías fundamentales de la población civil”, no buscan atender la crisis humanitaria derivada de la grave intensificación de la perturbación del orden público que ocurrió en la zona a partir de enero de 2025. Por el contrario, pretenden corregir las deficiencias en infraestructura educativa que, de tiempo atrás, existen en esas zonas, en particular en el nivel de educación superior. En otras palabras, las medidas adoptadas en el decreto bajo examen buscan solucionar un problema histórico y estructural asociado a la política pública en materia educativa, y no uno derivado de la grave crisis de orden público que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior.

94. En efecto, los considerandos del decreto bajo examen no dan cuenta de que la grave perturbación del orden público 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 haya generado afectaciones a la infraestructura educativa del nivel de educación superior en esos territorios, que sea necesario remediar mediante la viabilidad y financiación de proyectos de infraestructura educativa modular por medio del FFIE.

95. Por el contrario, se refieren a las dificultades de acceso a la educación superior que históricamente ha enfrentado la población de dichos territorios, debido a la escasa oferta educativa institucional. Al respecto, el decreto legislativo señala que en la región del Catatumbo hacen presencia siete instituciones de educación superior, de las cuales cuatro son instituciones oficiales. Así mismo, que de acuerdo con información disponible con corte al año 2023, las tasas de tránsito inmediato a la educación superior y de cobertura bruta para la región se ubicaban por debajo del promedio nacional. Los considerandos del decreto legislativo lo explican de la siguiente manera:

“Que en materia de educación superior, en la región del Catatumbo hacen presencia 7 Instituciones de Educación Superior, de las cuales el 43% corresponden a instituciones de carácter privado y el 57% al sector oficial. Solo cuatro (4) instituciones Oficiales tienen presencia en ese territorio: el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en Tibú, la Escuela de Administración Pública (ESAP) en los municipios de Ábrego, Convención, Sardinata, Hacarí, Ocaña y Tibú, las Universidades Francisco de Paula Santander y Universidad Nacional Abierta y a Distancia en el municipio de Ocaña. Por su parte, los municipios de El Carmen, El Tarra, La Playa, San Calixto, Teorama, El Zulia, y Puerto Santander no cuentan actualmente con oferta de educación superior.

Que en la región del Catatumbo los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Sardinata, Teorama y Tibú, la última tasa de tránsito inmediato a la educación superior disponible con corte a 2023 establece que se ubica por debajo de la media nacional (43,1%) y, respecto de la tasa de cobertura bruta, para la región en general se ubica en el 27,24%, siendo esta muy inferior a la de nivel nacional, que en la vigencia 2023 alcanzó el 55,38%”.

96. En la respuesta que la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional dieron al requerimiento de información efectuado en el auto que avocó el conocimiento del asunto bajo examen, esas entidades explicaron que el Decreto Legislativo 155 de 2025 “se fundamentó sobre la urgencia de garantizar la infraestructura educativa en el nivel superior”[46]. Sobre el particular, indicaron que “[m]unicipios como El Tarra (24,89%), Puerto Santander (25,88%), Tibú (30,22%) y Convención (22,44%) figuran entre los más rezagados en términos de acceso inmediato a la educación superior”[47]. Además, que “[e]n términos absolutos, el número de bachilleres que ingresan a la educación superior es preocupantemente bajo. En 2023, en Tibú solo 126 estudiantes de 417 bachilleres accedieron a la educación superior (30,22%), en El Tarra solo 57 de 229 (24,89%), y en Convención apenas 35 de 156 (22,44%)”[48].

97. Tal como lo advirtieron algunos intervinientes, la Defensoría de Pueblo y el procurador General de la Nación, las medidas adoptadas en el decreto legislativo no se basan en datos referidos a la crisis humanitaria que generó la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo en enero de 2025, sino en estadísticas relacionadas con la cobertura educativa y el acceso de estudiantes a la educación superior correspondientes al año 2023, lo que revela la existencia de un problema histórico y estructural, mas no de uno directamente relacionado con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior.

98. En efecto, según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, “[e]stas cifras reflejan la necesidad de fortalecer la oferta educativa en la región, con el fin de generar mayores oportunidades de acceso para los jóvenes, especialmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad, quienes enfrentan dificultades debido al conflicto armado que ha afectado la infraestructura educativa, restringido la movilidad y limitado la presencia de instituciones de educación superior en varios municipios”[49], que se consideran prioritarios para llevar oferta de educación superior. Como estas mismas entidades lo explicaron, esos municipios “históricamente han sido marginados dado que se encuentran ubicados en zona rurales, rurales dispersas o municipios intermedios en donde los jóvenes no tienen las mismas condiciones de equidad e igualdad para acceder a la educación superior”[50].

99. Ahora bien, en los documentos que el Ministerio de Educación Nacional remitió a esta Corte con ocasión de este proceso de constitucionalidad, esa cartera insistió en que el decreto legislativo bajo examen responde a la reciente agudización del conflicto armado, que generó desplazamientos de profesores y estudiantes, restricciones a la movilidad y deterioro en la infraestructura educativa. Sin embargo, estas afectaciones no están soportadas, ni en la documentación aportada por el ministerio ni en los considerandos del decreto legislativo, en datos relacionados con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior. Por el contrario, el Documento de Viabilidad Territorial y de Demanda elaborado por la Dirección de Fomento a la Educación Superior, que, según el Gobierno

nacional, “constituye el soporte técnico para la adopción de las medidas establecidas en el Decreto 0155 de 2025”[51], hace un diagnóstico de la situación con base en datos anteriores a la crisis de orden público. Según este documento:

“... La precariedad de la infraestructura, sumada a la inseguridad y los desplazamientos recurrentes, lleva a interrupciones prolongadas en las actividades académicas. Informes recientes revelan que, entre 2024 y 2025, más de 40.000 personas han sido desplazadas en el departamento [de Norte de Santander], y al menos 500 docentes abandonaron temporalmente su labor por amenazas, afectando la continuidad de la formación para unos 46.032 niños, niñas y adolescentes”.

[...]

“El factor de la conflictividad armada se evidencia de forma contundente a través del Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) del año 2022, que califica varios municipios con valores “Muy Altos”: Tibú (1.0), San Calixto (0.803), El Tarra (0.802) y Teorama (0.751). Esta situación se traduce en cierres temporales de escuelas, desplazamiento de docentes y estudiantes, y destrucción de la infraestructura educativa. El uso de establecimientos escolares con fines distintos a los educativos representa un riesgo adicional para la comunidad y desvía recursos que podrían destinarse a la enseñanza”[52] (subrayados por fuera del texto original).

100. Aunque las afectaciones descritas pudieron haberse incrementado con ocasión de la escalada de violencia que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior, no existe información que lo confirme. Por el contrario, la Gobernación de Norte de Santander informó a esta Corte que, de acuerdo con la Secretaría de Seguridad Ciudadana de ese departamento, no existe “una relación causal directa entre la situación de violencia [que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior] y las necesidades específicas en materia de

infraestructura educativa”[53] a las que se refiere el Gobierno nacional. De hecho, indicó que “hasta la fecha [marzo 28 de 2025] no se ha registrado ningún hecho vandálico o violento específicamente dirigido contra infraestructuras de instituciones educativas en el sector del Catatumbo”[54].

101. Si bien la gobernación advirtió que “las instituciones educativas en áreas rurales han sido utilizadas por los grupos armados para reuniones o incluso como bases temporales, afectando el derecho a la educación de las comunidades [y] se reporta que profesores que trabajan en regiones apartadas han sido amenazados o desplazados, dejando comunidades sin acceso a servicios educativos esenciales”[55], (i) la información contenida en el Documento de Viabilidad Territorial y de Demanda revela que no se trata de hechos nuevos generados por la reciente perturbación orden público. Por el contrario, (ii) se enmarcan en el contexto de conflicto armado que históricamente ha padecido la región del Catatumbo. Además, (iii) no está acreditado que esas afectaciones a la prestación del servicio educativo se hayan agravado o incrementado con ocasión de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior ni que (iv) estén específicamente relacionadas con la prestación del servicio de educación superior, al que se dirige la medida adoptada en decreto bajo examen.

102. En todo caso, habilitar al FFIE para que viabilice y financie proyectos de infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior 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 no ofrece una respuesta clara y efectiva a las afectaciones urgentes e inmediatas que los desplazamientos forzados y los confinamientos de población civil pudieron ocasionar a la prestación del servicio educativo en general, por ejemplo, el cierre intempestivo de establecimientos educativos y la consecuente interrupción de los procesos formativos de niños, niñas y adolescentes.

103. De acuerdo con la información suministrada por el Gobierno nacional, “[e]l

principal objetivo [de esa medida] es el de fomentar la educación integral y garantizar las trayectorias educativas completas, como parte de la garantía del derecho fundamental a la educación, mediante la articulación de la educación media y la educación superior, a través de un trabajo colaborativo entre instituciones educativas, que facilite el tránsito de bachilleres a programas de educación superior, reduciendo las brechas de desigualdad mediante el acceso a la educación superior”[56].

104. Alcanzar este objetivo no es un propósito que contribuya a conjurar las afectaciones que sufrió el servicio educativo con la escalada del conflicto armado en el Catatumbo. De hecho, no involucra exclusivamente a los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior. De acuerdo con el Gobierno nacional, “[e]ste enfoque se centra en la intervención y ampliación de infraestructura educativa, apoyado por la iniciativa ‘La educación superior en tu colegio’, que busca eliminar barreras geográficas y económicas. De este modo, se posibilita que miles de jóvenes, particularmente aquellos en zonas rurales, vulnerables y con alta incidencia de pobreza y conflicto armado (como en los PDET, ZOMAC, áreas fronterizas o del litoral pacífico), accedan a la educación superior sin necesidad de abandonar sus comunidades, fortaleciendo la equidad territorial y la inclusión, maximizando el impacto de las inversiones”[57].

105. Tal como lo indicó la Defensoría del Pueblo en su intervención en este proceso, “[l]a medida y las justificaciones dadas en su favor, no se relacionan con la excepcionalidad que se vive en la región. Buscan dotar de recursos a los programas que ordinariamente se adelantan en estas zonas, para reducir la ausencia de oferta de servicios públicos básicos y la afectación a derechos fundamentales, como el de educación. Pero no apuntan a resolver las afectaciones específicas que la violencia exacerbada y el desplazamiento han traído a la región”[58].

106. Según la entidad, “[l]a infraestructura educativa modular es una estrategia del Gobierno nacional que, recientemente, se ha venido implementando en esa zona a través

del Eje 3 del Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, denominado 'Red educativa regional y universidad del Catatumbo'. Además, revisadas las bases de datos de proyectos de infraestructura educativa en los que se tiene como fuente de financiamiento el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa en los municipios delimitados en el decreto declaratorio, la Defensoría del Pueblo constató que es una estrategia de carácter estructural que se ha venido implementado con normalidad"[59].

107. En similar sentido, el procurador general de la Nación advirtió que el decreto legislativo "no tiene como propósito asegurar la prestación existente del servicio educativo que se vio interrumpida por las acciones armadas de los grupos al margen de la ley, sino el de garantizar recursos para financiar nueva infraestructura, para ampliar la oferta de educación superior, en el marco de estrategias como la de 'Educación Superior en tu colegio'"[60]. En su criterio, "esto es un problema de carácter estructural que requiere de la activación de mecanismos ordinarios para su abordaje, como la adopción de políticas públicas, y no de medidas transitorias de excepcionalidad"[61].

108. La Sala comparte las apreciaciones de estas entidades. Las dificultades de acceso a la educación superior que el Gobierno nacional buscó corregir habilitando al FFIE para que viabilice y financie proyectos de infraestructura educativa modular 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 no son una consecuencia inmediata de la grave perturbación del orden público que ocurrió en esos territorios en enero de 2025. Por el contrario, se trata de una problemática estructural, que obedece a deficiencias históricas en la oferta de educación superior en esos territorios, en particular, en la región del Catatumbo.

109. La medida prevista en el decreto legislativo bajo examen no busca conjurar la crisis humanitaria desatada por la grave perturbación del orden público ni impedir la extensión de sus efectos. Aunque, en la respuesta al requerimiento de información

formulado por la magistrada sustanciadora, el Gobierno nacional indicó que dicha medida busca generar alternativas de educación a los jóvenes víctimas del conflicto armado en la zona y, de esa manera, evitar que sean objeto de reclutamiento forzado o que deban desplazarse a otros territorios para acceder al servicio educativo, lo cierto es que (i) los considerandos del decreto no hacen referencia a esa finalidad en particular y, en todo caso, (ii) los problemas advertidos no obedecen a la situación excepcional que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior, sino que son connaturales al conflicto armado interno que, históricamente, ha vivido la región.

110. En suma, a juicio de la Sala, la medida adoptada en el Decreto Legislativo 155 de 2025 no busca garantizar el derecho fundamental a la educación de la población que reside 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, como consecuencia de la crisis humanitaria que generó la grave perturbación del orden público en esos territorios. Por el contrario, busca dar solución a las dificultades de acceso a la educación superior que históricamente ha afrontado la población que reside en dichas zonas, debido a factores estructurales como la escasa oferta institucional y el conflicto armado que, de tiempo atrás, azota a esos territorios. Es decir que la finalidad del decreto es solucionar una problemática de carácter estructural.

111. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte explicó que en el estado de conmoción interior, tal como ocurre en los casos de emergencia económica, social y ecológica, no está permitida la utilización expansiva de los poderes excepcionales del presidente de la República, para resolver problemas crónicos o estructurales, pues estos deben ser solucionados mediante los mecanismos ordinarios. En ese sentido, advirtió que las problemáticas relativas a (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS; (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social; (v) los daños a la infraestructura energética y vial y (vi) las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos tienen un carácter estructural, no surgieron de manera repentina y son ampliamente conocidas de tiempo atrás. Por lo tanto, la respuesta a dichos problemas debe buscarse a través de los mecanismos ordinarios y en

las instancias democráticas y participativas.

112. De acuerdo con lo expuesto previamente, las dificultades de acceso a la educación superior en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, derivadas de la escasa oferta institucional y de las afectaciones a la población civil por cuenta del conflicto armado interno, constituyen una problemática social estructural que requiere la adopción de medidas ordinarias de política pública, dirigidas a garantizar la continuidad en el sistema educativo de los jóvenes que finalizan su educación media.

113. Por lo tanto, en la medida en que el Decreto Legislativo 155 de 2025 no tiene una relación de conexidad directa con los hechos y las consideraciones que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025, sino con aquellos por los cuales fue declarado parcialmente inexecutable, en particular, con una necesidad insatisfecha de la población derivada de las insuficiencias en la política social en materia educativa, la Sala declarará su inexecutable por consecuencia.

2.3. Efectos de la declaratoria de inexecutable del Decreto Legislativo 155 de 2025

114. Finalmente, la Sala advierte que durante la vigencia del Decreto Legislativo 155 de 2025, esto es, entre el 7 de febrero y el 24 abril de 2025, pudieron haberse comprometido recursos públicos para la ejecución de proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliación o dotación de infraestructura educativa en el nivel de educación superior en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior. En efecto, según información aportada al expediente por el Gobierno nacional, “se proyectó en 50 mil millones el monto de los recursos requeridos para cinco proyectos de infraestructura en los municipios de Convención, El Tarra, El Zulia, Sardinata y Tibú”, que “estarán administrados por el FFIE” y que “[e]starán dirigidos a mejoramientos, ampliaciones de infraestructura en

sistemas modulares y dotación de colegios interesados en participar en el programa universidad en tu colegio”[62].

115. A juicio de la Sala, la decisión de inexequibilidad que se adopta en esta sentencia, cuyo propósito fundamental es garantizar la supremacía del orden constitucional, puede generar consecuencias sobre personas vulnerables afectadas por el conflicto armado interno, cuya garantía de derechos fundamentales, como el derecho a la educación, también constituye un imperativo superior. En esa medida, el restablecimiento del orden constitucional que se busca con la declaratoria de inexequibilidad debe ser armonizado con el déficit de protección de dicha población vulnerable, que, históricamente, ha enfrentado dificultades de acceso al servicio público de educación superior.

116. En consecuencia, la Sala considera necesario precisar que la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025 tiene efectos hacia futuro, como regla general de la declaración de inexequibilidad, y por tanto, no se afectan los recursos que se hubieren comprometido y ejecutado bajo su vigencia. Con todo, advierte que, a partir de la fecha de esta sentencia, no es posible comprometer nuevos recursos ni suscribir nuevos contratos bajo el amparo del referido decreto legislativo. Por lo tanto, aquellos trámites que se encuentren en curso deberán terminarse inmediatamente, para impedir su perfeccionamiento.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE por consecuencia el Decreto Legislativo 155 del 7 de febrero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-218/25

(RE-379)

1. Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, debo aclarar mi voto a la Sentencia C-218 de 2025. Comparto la declaratoria de inexecuibilidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025, pero estimo que debió valorarse que tal decisión supone, por regla general, la aplicación de efectos retroactivos. Así, resulta excepcional la modulación de los efectos hacia el futuro en el contexto de los decretos legislativos que desarrollan un estado de excepción y que son hallados inconstitucionales por consecuencia.

2. La facultad legislativa que se ejerce por parte del Presidente de la República en el contexto de un estado de excepción exige el cumplimiento riguroso de las condiciones previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política. Esa consideración descansa en la necesidad de evitar el abuso de las facultades excepcionales que, en el modelo constitucional anterior, fue una constante. Al punto que terminó por fracturar el principio democrático.[63]

3. Esto explica por qué cuando las facultades excepcionales se ejercen en contravención del ordenamiento constitucional, los decretos legislativos que desarrollan determinado estado de excepción son inválidos desde su emisión. Lo anterior se debe a que, como ha dicho la Corte, fueron dictados en franco desconocimiento de la separación funcional prevista en la Constitución Política para el ejercicio del poder público.[64]

4. De lo expuesto se sigue la siguiente conclusión: en el marco de los estados de excepción, los efectos de una decisión de inexequibilidad por consecuencia son, por regla general, retroactivos. La excepción a la regla resulta, por consiguiente, que los efectos de la decisión se dispongan a partir de la adopción de la decisión y con efectos hacia el futuro. Para establecer cuando procede uno y otro evento, es decir, la regla general o su excepción, a la Corte Constitucional le corresponde ponderar los principios de supremacía de la constitución con los principios de seguridad jurídica y buena fe.

5. En esas condiciones, los efectos de una decisión de inexequibilidad de medidas dictadas en desarrollo del estado de excepción, que son inconstitucionales por consecuencia, pueden tener los siguientes alcances: (i) a partir de la fecha en que se declaró la inexequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción; (ii) a partir de la fecha de la expedición del decreto de desarrollo; o (iii) a partir de la adopción de la sentencia que declara la inexequibilidad por consecuencia.[65]

6. En particular, la aplicación de efectos retroactivos en estos eventos resulta especialmente relevante para la garantía de la supremacía constitucional cuando se demuestra que la norma viola de manera flagrante y ostensible la Constitución Política, cuando es necesaria para asegurar la protección de derechos fundamentales abiertamente desconocidos, y cuando el objeto de la norma se agotó antes de la decisión que declara la inexequibilidad o bien generó efectos que deben retrotraerse. En particular, en este último caso se trata de garantizar que no haya elusión material del control constitucional. No puede la Corte consentir de manera alguna que el uso abusivo de las facultades del estado de excepción sea instrumentalizado como un atajo para consolidar situaciones que exigían modificaciones del ordenamiento por las vías democráticas.

7. Con base en lo anotado, advierto que a la decisión de inexequibilidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025 se le debieron asignar efectos retroactivos. Esto, por cuanto las pruebas recaudadas en el expediente evidencian que la medida prevista en el decreto objeto de control adiciona un parágrafo al artículo 59 de la Ley 1753 de 2025[66] (modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019)[67] en aras de flexibilizar los procesos de contratación de proyectos relacionados con la infraestructura educativa. Esto, ya que se prescinde del sistema de contratación estatal previsto en la Ley 80 de 1993,[68] para realizar las contrataciones del caso a través del FFIE, como vehículo para ejecutar los contratos mediante fiducia mercantil, lo cual permite situar los contratos en un régimen de derecho privado.[69]

8. Como lo reconoce la Sentencia C-218 de 2025, es factible que en desarrollo de la medida se hayan asignado recursos al FFIE para la ejecución de proyectos de educación superior en la región cobijada por la conmoción interior declarada con el Decreto Legislativo 062 de 2025. Resulta posible, así mismo, que con cargo a esos recursos se hayan celebrado y se estén ejecutando, o se hayan ejecutado, contratos para realizar los objetivos previstos en el Decreto Legislativo 155 de 2025. Por ende, puede que el objeto de la norma ya se haya agotado antes de la decisión de inexequibilidad del decreto sub examine.

9. De manera que una decisión de inexecutable con efectos inmediatos, como la adoptada en la decisión frente a la cual aclaro mi voto, carece de efectos frente a las medidas desarrolladas con ocasión del decreto controlado. Ciertamente, se termina por mantener vigente la asignación de los recursos para el desarrollo de estos proyectos por valor de 50 mil millones de pesos, y se termina por no incidir en el objeto de la norma que pudo agotarse con antelación a la expedición de la Sentencia C-218 de 2025.

10. Considero que en este caso procedía aplicar la regla general de los efectos de la inexecutable por consecuencia, es decir, dotar a la decisión con efectos retroactivos, por al menos dos razones. Primera, por comprobarse que el ejercicio de las facultades excepcionales se hizo en franco desconocimiento de la separación funcional para el ejercicio del poder público que prevé la Constitución Política. Esto, porque se acreditó que la regulada en el Decreto Legislativo 155 de 2025 no se relacionó con el ámbito de la executable que se determinó en la Sentencia C-148 de 2025. Segunda, porque el hecho de que el objeto de la medida se haya agotado implica, como se dijo previamente, que la decisión con efectos inmediatos y hacia el futuro resulte inane.

11. Empero, en esta oportunidad se optó por conceder a la decisión “efectos hacia futuro, como regla general de la declaración de inexecutable, y por tanto, no se afectan los recursos que se hubieren comprometido y ejecutado bajo su vigencia”. Por esa vía se desconoció la regla general de los efectos de la executable en el contexto de los estados de excepción. Asimismo, se terminó por tolerar una violación ostensible de las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de las facultades excepcionales conferidas al Presidente de la República en épocas de anormalidad institucional.

En los términos expuestos, y con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, dejo constancia de las razones que condujeron a aclarar mi voto en esta oportunidad.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

[1] Expediente digital RE-379, Control Constitucional a Decreto Legislativo

[2] Ibidem, Auto avoca conocimiento, decreta la práctica de pruebas y otras decisiones

[3] Fueron invitadas a intervenir en el proceso las siguientes entidades, organizaciones e instituciones: las gobernaciones de Norte de Santander y Cesar; las alcaldías de Cúcuta, Ocaña, Villa del Rosario y Los Patios; la Defensoría del Pueblo, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -Corponor-, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos; el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y la Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces); la Academia Colombiana de Jurisprudencia; las universidades Francisco de Paula Santander, de Pamplona, Libre (sede Cúcuta), Nacional de Colombia (sede Bogotá) y las facultades de Derecho de las universidades del Rosario, de los Andes, de la Sabana, Javeriana y Sergio Arboleda.

[4] Expediente digital, Respuesta a oficio OPC-128 – Presidencia de la República – Ministerio de Educación

[5] Ibidem, Auto del 11 de marzo de 2025, resuelve continuar con el trámite procesal dispuesto en Auto del 18 de febrero de 2025.

[6] Ibidem, Auto de Sala Plena No. 398 del 26 de marzo de 2025, resuelve suspender los términos.

[7] Ibidem, RE0000379. Constancia

[8] Expediente digital RE-379, Respuesta a oficio OPC-128 – Presidencia de la República –

Ministerio de Educación, p. 8.

[9] Ibidem, p. 11.

[10] Ibidem, p. 15.

[11] Ibidem, pp. 21 y 22.

[12] Ibidem, p. 24.

[13] Expediente digital RE-379, Concepto.

[14] Ibidem, p. 6.

[15] Expediente digital RE-379, Intervención ciudadana.

[16] Expediente digital RE-379, Conceptos e Intervenciones.

[18] Ibidem, p. 16.

[19] Expediente digital RE-379, Intervención ciudadana.

[20] Ibidem, p. 6.

[21] Ibidem, p. 10.

[22] Expediente digital RE-379, Conceptos e Intervenciones.

[23] Expediente digital RE-379, Conceptos e Intervenciones.

[24] Ibidem, p. 13.

[25] Expediente digital RE-379, Respuesta a Oficio de Pruebas.

[26] Expediente digital RE-379, Concepto – Procurador General de la Nación.

[27] Ibidem, p. 15.

[28] Ibidem, p. 16.

[29] Ibidem.

[30] Ibidem.

[31] Ibidem, p. 17.

[32] Ibidem.

[33] Según el artículo 213 de la Constitución, el Gobierno puede prorrogar la vigencia de los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de conmoción interior, “hasta por noventa días más”.

[34] Sentencia C-158 de 2020. Al respecto, consúltese también la Sentencia C-297 de 2010. En otras oportunidades, la Corte ha señalado que el principio de la perpetuatio jurisdictionis se aplica “cuando, no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control de constitucionalidad y pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional”, Cfr. Sentencia C-992 de 2001, entre muchas otras.

[35] MP Cristina Pardo Schlesinger y Natalia Ángel Cabo.

[36] Cfr., entre otras, las sentencias C-357 de 2003, C-354 de 2006, C-030 y C-176 de 2009 y C-253, C-332 y C-374 de 2010.

[37] Sentencia C-071 de 2009.

[38] Sentencia C-239 de 2009.

[39] Sentencia C-488 de 1995, citada en la Sentencia C-176 de 2009.

[40] Sentencia C-440 de 2023.

[41] Ibidem.

[42] Ibidem. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-439 de 2023. Según indicó, “le corresponde a la Sala valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa,

bajo criterios de ‘estricta necesidad y conexidad’ –tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023–, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexequibilidad diferida, en los términos de la mencionada providencia. En caso de que esta relación no se acredite, la Corte debe declarar la inexequibilidad inmediata o, excepcionalmente, con efectos retroactivos, de las medidas legislativas objeto de control. || 102. Por el contrario, en caso de que se evidencia aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexequibilidad diferida de la declaratoria de la emergencia, es procedente que la Corte analice el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de normas”.

[43] Este artículo modificó el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, referido al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura educativa.

[44] Expediente digital RE-379, Conceptos e Intervenciones, p. 10.

[45] Ley 1955 de 2019, artículo 184, que modificó el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, mediante el cual se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa.

[46] Expediente digital RE-379, Respuesta a oficio OPC-128 – Presidencia de la República – Ministerio de Educación, p. 2.

[47] Ibidem.

[48] Ibidem.

[49] Ibidem.

[50] Ibidem, pp. 3 y 4.

[51] Ibidem, p. 22.

[52] Ibidem, pp. 28 y 29.

[54] Ibidem.

[55] Ibidem.

[56] Expediente digital RE-379, Respuesta a oficio OPC-128 – Presidencia de la República – Ministerio de Educación, p. 8.

[57] Ibidem. p. 6.

[58] Expediente digital RE-379, Conceptos e Intervenciones, p. 25.

[59] Ibidem, p. 26.

[60] Expediente digital RE-379, Concepto – Procurador General de la Nación, p. 15.

[61] Ibidem, p. 17.

[62] Expediente digital RE-379, Respuesta a oficio OPC-128 – Presidencia de la República – Ministerio de Educación, p. 24.

[63] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2020.

[64] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-463 y C-467 de 2023.

[65] Ibidem.

[66] “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

[67] “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

[68] “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

[69] Expediente digital RE-379: Conceptos e Intervenciones, pp. 11 y 18

This version of Total Doc Converter is unregistered.