

C-246-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-246 DE 2025

Referencia: Expediente RE-362

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

Magistrado ponente:

Vladimir Fernández Andrade

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales,

en especial, aquellas establecidas en el numeral 7 del artículo 241 y en el artículo 214.6 de la Constitución y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 2067 de 1991 profiere la siguiente:

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

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

Al respecto, la Corte resaltó que el DL 106 de 2025 tiene por objeto mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, afectados por la situación de orden público -art. 1-. Con base en esa finalidad, el DL dispuso las siguientes medidas: (i) la suspensión de procesos ejecutivos que tengan por objeto una obligación de crédito agropecuario -art. 2-; (ii) la celebración de acuerdos de refinanciación de la deuda

con entidades del Sistema Nacional de Crédito y entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC)-art. 3-; (iii) la disposición de criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento -art. 4-; (iv) la celebración de acuerdos de recuperación y pago de cartera por parte del Banco Agrario y Finagro como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y, por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC) -art. 5 y parágrafo 1°-; (v) la compra de la cartera saneada por parte del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA)- parágrafo 2°, art. 5- y; (vi) la autorización de una transferencia presupuestaria por parte del FONSA al Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario (FNRA) -art. 6-.

En este marco, la Sala identificó que la medida dispuesta en el artículo 6 no estaba amparada por la exequibilidad parcial declarada por la Corte Constitucional respecto del Decreto Legislativo 062 de 2025. Destacó que el artículo 6 buscaba autorizar el traslado de recursos del FONSA al FNRA con el objetivo de implementar instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, asociados al conjunto de riesgos de la actividad económica como los riesgos climáticos, de mercado, entre otros. Por lo tanto, indicó que esa medida no tenía conexidad directa con los presupuestos que la Corte había declarado exequibles en la Sentencia C-148 de 2025 y concluyó que, respecto de esta medida, se configuraba una inconstitucionalidad por consecuencia.

Por su parte, las medidas de suspensión de procesos ejecutivos que tienen por objeto una obligación de crédito agropecuario (art. 2); la celebración de acuerdos para la refinanciación de la deuda (art. 3); los criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento (art. 4); los acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1°) y, la compra de cartera (parágrafo 2°, art. 5), sí demostraron conexidad directa con los presupuestos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. En efecto, la Sala identificó que el objeto de esas medidas era mitigar los efectos del estado de conmoción interior, debido a la crisis humanitaria (desplazamiento y confinamiento) y la intensificación del conflicto, al dirigirse a aminorar la afectación de la capacidad de pago de las obligaciones por parte de los productores agropecuarios víctimas del conflicto armado. En

este sentido, avanzó en el estudio de estas medidas.

En este sentido y luego de superar la cuestión previa, la Sala procedió a examinar el cumplimiento de los presupuestos formales previstos por la Constitución y la LEEE para este tipo de decretos legislativos, los cuales encontró satisfechos. En relación con el análisis del presupuesto material, en términos generales, la Corte concluyó que, respecto a las medidas relacionadas con la suspensión de procesos (art. 2), los criterios de priorización (art. 4) y la recuperación y pago de cartera (art. 5 y su parágrafo 1°), aquellas satisfacían los juicios que componen el presupuesto material. De otro lado, en relación con las medidas de acuerdos de refinanciación (art. 3) y de compra de cartera (parágrafo 2 del art. 5), estas no superaron el juicio de necesidad jurídica, habida cuenta que el ordenamiento jurídico ordinario contempla medidas que permiten la celebración de acuerdos sin el cobro de intereses moratorios, así como la compra de cartera por parte del FONSA.

En particular, la Corte se detuvo en el análisis de los juicios que componen el presupuesto material, respecto de cada medida contenida en el DL 106 de 2025. En cuanto al juicio de finalidad, constató que las medidas del DL 106 estaban encaminadas a mitigar el impacto económico en pequeños y medianos productores afectados por la conmoción interior, quienes no podían cumplir con sus obligaciones crediticias, y ante la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento local.

En este sentido, las disposiciones del DL cumplían el juicio de finalidad. No obstante, respecto de las expresiones “con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución” (contenida en el artículo 2) y “otros” (contenida en el artículo 4), la Sala no encontró acreditado este juicio al introducir un margen indeterminado de los posibles beneficiarios de la medida. En cuanto a la expresión “personas incluidas al PNIS” (contenida en el artículo 4), así como el artículo 5 (sobre la recuperación y pago de cartera), constató el cumplimiento de este juicio siempre que su aplicación se limite a aquellas personas que hayan sido víctimas de los hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025. Para la Sala,

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

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

En el juicio de motivación suficiente, la Sala determinó que el DL 106 de 2025 no limitaba derechos fundamentales y halló que el Gobierno Nacional ofreció una motivación que justificó la adopción de las medidas. Igualmente, verificó el cumplimiento del juicio de intangibilidad, debido a que, ninguno de los mecanismos adoptados en el DL, afectaban los derechos fundamentales señalados en los artículos 4 de la LEEE y 27 numeral 2 de la CADH, así como en los demás tratados en materia de derechos humanos ratificados por Colombia.

En relación con el juicio de ausencia de arbitrariedad, también lo encontró acreditado pues el DL: (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En el juicio de no contradicción específica, la Corte determinó que este se

satisfacía porque las medidas no desconocían ninguna norma constitucional y respetaban los límites fijados en los artículos 34 a 45 de la LEEE.

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

En relación con el juicio de necesidad, en primer lugar, la Sala encontró que las medidas de suspensión de procesos ejecutivos (art. 2), los criterios de priorización (ar. 4) y, los acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1º) superaron este juicio. En segundo lugar, respecto a las medidas de refinanciación (art. 3) y compra de cartera (parágrafo 2º del artículo 5º) consideró que estas no lo cumplían, así:

Artículo

Resumen del análisis

Artículo 2 (suspensión de procesos ejecutivos)

La medida es necesaria porque garantiza la igualdad procesal de los productores (víctimas de los hechos ocurridos en el último trimestre de 2025). El artículo 2 del DL 106 de 2025 tiene un alcance mayor que el contemplado en el artículo 161 del Código General del Proceso.

Artículo 3 (Refinanciación)

La medida no cumple con el juicio de necesidad. Existen normas en el ordenamiento

jurídico ordinario —como el artículo 128 de la Ley 1448 de 2011 y el numeral 2.7 al Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera— que permiten la suscripción de acuerdos de pago en condiciones de viabilidad financiera, así como el no cobro de intereses moratorios.

Artículo 4 (Criterios de priorización)

La medida es necesaria al permitir la priorización de las personas más afectadas por la crisis y ante la inexistencia de mecanismos ordinarios que permitan la priorización de todos los sujetos que contempla el DL 106 de 2025.

Artículo 5 (Acuerdos de recuperación y pago de cartera)

La medida es necesaria debido a que Finagro y el Banco Agrario requieren de una autorización legal expresa que les permita la celebración de acuerdos de recuperación y pago de cartera en los mismos términos que contempla el DL 106 de 2025.

Parágrafo 2º artículo 5 (compra de cartera)

La medida no supera el juicio de necesidad. La Ley 302 de 1996, modificada por la Ley 1731 de 2014, en su artículo 2º, faculta al FONSA para realizar la compra de cartera por graves alteraciones de orden público que impacten la producción o comercialización agropecuaria.

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

Respecto al juicio de incompatibilidad, la Corte verificó que las medidas del DL 106 de 2025

superaban este análisis porque no suspendían (o estaban encaminadas a suspender), ya sea explícita o implícitamente alguna ley o disposición legal ordinaria. Asimismo, tales medidas satisfacían el juicio de proporcionalidad porque no restringían derechos constitucionales y eran proporcionales a la situación de crisis que buscaban atender. Finalmente, en el juicio de no discriminación constató su cumplimiento ya que las medidas objeto de estudio no imponían un trato discriminatorio fundado en criterios sospechosos de discriminación.

En este sentido, la Corte concluyó la exequibilidad de los artículos 2, 4 y 5 (parcial) al acreditar el cumplimiento de los presupuestos formales y materiales señalados. Asimismo, al tratarse de disposiciones instrumentales, declaró la exequibilidad de los artículos 1 y 7 (sobre el objeto del decreto y su vigencia) del DL 106 de 2025 y precisó que las decisiones aquí adoptadas tendrán efectos hacia el futuro.

I. ANTECEDENTES

A. Trámite procesal

1. En ejercicio de la facultad prevista en los artículos 213 de la Constitución y 36 de la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 0062 de 2025 “[p]or el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar”. En desarrollo del estado de excepción el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 106 del 29 de enero de 2025[1] (en adelante DL 106 o DL).

2. El 30 de enero de 2025, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del DL 106.

3. Mediante Auto del 5 de febrero de 2025, el magistrado ponente resolvió: (i) avocar conocimiento del asunto; (ii) oficiar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante Ministerio de Agricultura)[2] y (iii) al Banco Agrario de Colombia S.A, al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (en adelante FINAGRO), a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (en adelante CNCA), a la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante SFC) y al Fondo de Solidaridad Agropecuario (en adelante FONSA) para que se pronunciaran sobre la constitucionalidad del DL sub examine y respondieran las preguntas formuladas en el referido auto.

B. Norma objeto de estudio

4. La siguiente corresponde a la transcripción del decreto sub examine, conforme a la publicación en el Diario Oficial 53.014 del 29 de enero de 2025:

DECRETO 106 DE 2025

(enero 29)

“Por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Rio de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

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

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

presente razones suficientes para justificar las medidas; (vii) cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y (viii) no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (1) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que, dada la exacerbación del contexto de la acción armada del ELN, existe un riesgo inminente de afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos que pueden causar crisis alimentaria, situación particularmente importante en la región del Catatumbo que registra un inventario de 139.721 cabezas de ganado, con una producción diaria estimada de 163.132 litros de leche, lo que equivale a una producción mensual de 4.893.962 litros. La subregión del Catatumbo produjo en 2023 el 33,6% del pepino del país, el 23,4% de la cebolla de bulbo, el 10,7% del pimentón, el 6,4% del tomate, el 6,4% del frijol y el 5,6% de la producción de la palma de aceite del país.

(...)

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

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

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

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

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

Que según el índice de informalidad elaborado por la Unidad de Planificación Agropecuaria Rural – UPRA, para 2019-2020, la región de Catatumbo presenta en promedio una informalidad del 60% en la tenencia de tierra, superior al promedio nacional (52,7%). No obstante, existe una heterogeneidad importante en la región. Los municipios con el mayor porcentaje de informalidad son: San Calixto (86,85%), Teorama (78,61%), El Tarra (75,23%), Hacarí (73,49%) y Tibú (71,73%).

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

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

Que, en el mismo sentido, acorde con la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia BAC el Índice de la cartera vencida de los pequeños productores agropecuarios en los municipios de Cúcuta, El Zulia, Puerto Santander, San Cayetano, Sardinata y Tibú corresponde al 14.68% con un saldo vencido de 1.503 millones de pesos y el mediano productor corresponde al 48.05% con un saldo vencido de 14.312 millones de

pesos.

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

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

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

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

Estado por Ciudad de Inversión

Ciudad de Inversión

No Obl

Obl Vencidas

Saldo

% ICV

ABREGO

2,383

531

23,527

2,838

12.06%

CONVENCION

2,293

554

21,781

3,033

13.93%

EL CARMEN

1,853

321

19,754

1,722

8.72%

EL TARRA

1,066

209

11,280

1,454

12.89%

HACARI

2,999

599

21,345

2,331

10.92%

LA PLAYA

904

7,683

1,136

14.78%

OCANA

2,477

392

23,560

2,281

9.68%

SAN CALIXTO

1,750

320

15,930

1,329

8.34%

SARDINATA

1,856

279

23,052

2,078

9.01%

TEORAMA

1,362

294

12,375

1,410

11.39%

TIBU

3,052

420

58,389

4,410

7.55%

Total general

4,202

238,675

24,022

10.06%

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

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

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

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

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

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

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

Que se hace necesario garantizar que el sistema de crédito de fomento agropecuario permita a los pequeños y medianos productores superar las condiciones adversas derivadas del escalamiento de la confrontación, el abastecimiento y la sostenibilidad de mercados locales de alimentos, que permitan a las personas afectadas con la situación de orden público obtener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación. Es deber del Estado garantizar que las y los campesinos afectados por las hostilidades y enfrentamientos militares, puedan contar con los recursos que les permitirán producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos, lo que incluye asegurar las garantías agropecuarias y los alivios financieros permitan su reactivación productiva, y lo protejan ante posibles pérdidas inminente de sus artículos de trabajo como maquinaria, dispositivos de almacenamiento herramientas, o incluso sus tierras y el producto de sus cosechas, dado la súbita desvinculación de actividades productivas generada con ocasión del conflicto, y las cesaciones de pagos que esa situación pueda conllevar.

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

Que los bienes y activos de vocación agropecuaria o que puedan destinarse a las actividades de producción, acopio, transformación y comercialización, así como aquellos fundamentales para las cadenas agro logísticas de abastecimiento son esenciales en la reactivación económica y social de la región, en virtud de lo cual se hace necesario adoptar medidas que permitan la disposición inmediata de activos productivos y la disposiciones de los bienes necesarios para evitar que se extiendan a ellos los efectos de las circunstancias que motivaron la declaratoria de conmoción interior contemplada en el Decreto 062 de 2025.

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

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

Que teniendo en cuenta la situación de orden público en la región, se considera necesario adicionar transitoriamente a la Ley 1523 de 2012, una disposición normativa que permita a las entidades que hacen parte del sistema nacional de crédito agropecuario y a aquellas vigiladas por la Superintendencia Financiera, adoptar programas de refinanciación sobre las obligaciones contraídas por las personas afectadas por las circunstancias descritas.

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

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

Que el Gobierno Nacional, dado el impacto de la situación de seguridad nacional en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar requiere contar con una serie de instrumentos y mecanismos que le permitan reaccionar de manera inmediata en pro del sector agropecuario con el fin de mantener la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, así como garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria de los campesinos en dicha región, a través de la ejecución de programas e incentivos; así como de medidas de carácter financiero a través de sus entidades adscritas.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

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

Artículo 2. Suspensión de procesos. Mientras permanezca la declaratoria del estado de conmoción interior, previo al traslado de la demanda y en cualquier etapa incluso después del remate y antes de la entrega material, suspéndanse los procesos de ejecución, ejecución de la garantía real y ejecución de garantía mobiliaria, que tengan como título cualquier documento que contenga obligaciones derivadas de operaciones de créditos de fomento agropecuario de los que trata el artículo 2 de la Ley 16 de 1990, contraídas antes de la fecha en que se declaró la conmoción interior, cuando la campesina o campesino, pequeño o mediano productor agropecuario y/o los esquemas asociativos y/o de integración accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva dentro del territorio señalado en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025, con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución.

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

1. La refinanciación se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de declaratoria del estado de excepción y para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha.
2. El nuevo plazo no podrá ser superior al doble del plazo pendiente, ni exceder de veinte años.
3. Las condiciones de las obligaciones refinanciadas no podrán ser más gravosas que las originales.
4. La solicitud deberá ser presentada por el deudor dentro de la vigencia de la declaratoria de estado de excepción, sus modificaciones o prorrogas. El trámite de dichas solicitudes procederá incluso hasta 90 días después conforme con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 137 de 1994.
5. No habrá lugar a intereses moratorios durante el plazo establecido en el Decreto 0062 de 2025 y sus modificaciones o prorrogas.
6. La refinanciación no implica renovación de las correspondientes obligaciones y, por consiguiente, no se requiere formalidad alguna para que opere la renovación de garantías hipotecarias o prendarias existentes, ni para que subsista la responsabilidad de los deudores o codeudores, subsidiarios o solidarios y de los fiadores, según los casos.
7. Si se trata de créditos de amortización gradual y el nuevo plazo implica variaciones en las cuotas periódicas, se suscribirán las respectivas adiciones en los mismos documentos

en que consten las obligaciones, sin perjuicio de que se opte por otorgar nuevos documentos.

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

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

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

Artículo 5. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria. Con la finalidad de impedir la extensión de los efectos derivados de los hechos que dieron origen a la declaratoria de conmoción interior del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025 a los pequeños productores, asociaciones y/o esquemas asociativos de la ACFEC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A., y a FINAGRO, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para determinar las condiciones y celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes y durante la declaratoria de conmoción interior, los cuales incluirán la condonación del 100% de intereses corrientes y de mora, así como del 80% de quitas de capital, a favor de quienes hayan calificado como pequeños productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario. También serán beneficiarios de la presente disposición los esquemas asociativos.

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

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

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

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

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

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

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a los 29 días del mes de enero del año 2025.

GUSTAVO PETRO URREGO

El Ministro del Interior,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

La Ministra de Relaciones Exteriores,

LAURA CAMILA SARABIA TORRES

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

La Ministra de Justicia y del Derecho,

ANGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ

El Ministro de Defensa Nacional,

IVAN VELÁSQUEZ GÓMEZ

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural,

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS

El Ministro de Salud y Protección Social,

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ

La Ministra de Trabajo,

GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS

El Ministro de Minas y Energía,

OMAR ANDRÉS CAMACHO MORALES

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ

El Ministro de Educación Nacional,

JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN

La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

El Viceministro de Transformación Digital del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encargado del empleo del Despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

BELFOR FABIO GARCÍA HENAO

La Subdirectora General de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social encargada del empleo del Despacho del Ministro de Transporte

El Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes,

JUAN DAVID CORREA ULLOA

La Ministra del Deporte,

LUZ CRISTINA LÓPEZ TREJOS

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, encargado de las funciones del Despacho de la

OCTAVIO HERNANDO SANDOVAL ROZO

La Ministra de Igualdad y Equidad,

C. Respuesta al auto de pruebas

5. El Ministerio de Agricultura, Finagro, el Banco Agrario, la SFC, respondieron las preguntas formuladas en el auto que avocó conocimiento y decretó pruebas. En particular, informaron sobre los siguientes aspectos: (i) quiénes son los sujetos del sector agropecuario que se verían beneficiados con las medidas previstas por el Decreto sub examine; (ii) cuáles son los criterios económicos y técnicos que se adoptaron para la escogencia y priorización de los beneficiarios de esas medidas. Así como los controles y protocolos internos que se implementaron para garantizar que los alivios financieros fueran entregados a los beneficiarios; (iii) cuál es el impacto de cada una de las medidas adoptadas y; (iv) la existencia o no de medidas ordinarias relacionadas[3].

II. INTERVENCIONES

6. La Corte Constitucional recibió cinco (05) intervenciones. Tres sostuvieron la inexecutable del DL 106, una solicitó la executable de la norma y la última no se pronunció sobre la executable o inexecutable del decreto sub examine.

Interviniente

Resumen

Solicitud

Universidad Sergio Arboleda[4]

El interviniente consideró que el DL no cumple con los presupuestos materiales, en específico, estimó que no supera los juicios de finalidad y conexidad material. En relación con el primero, indicó que la norma no está orientada a conjurar las causas de la crisis de orden público que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior ni a impedir de forma efectiva la extensión de sus efectos, pues este no se encamina a “neutralizar a los actores armados, desactivar las dinámicas de violencia, restablecer el control territorial del Estado o proteger a la población civil”. A su juicio, se trata de una medida que busca aliviar los efectos secundarios del conflicto armado, pero no pretende enfrentar la causa inmediata de la perturbación de orden público.

En relación con el juicio de conexidad señaló que el Gobierno Nacional “acude a una noción amplia de orden público- con componente económicos y sociales- para justificar medidas dirigidas al financiamiento, créditos y alivio de pasivos en el sector agropecuario”, lo que desdibuja la finalidad del estado de conmoción interior. Asimismo, consideró que la reactivación del sector agropecuario no tiene una relación inmediata con los hechos de violencia armada que llevaron a declarar el estado de conmoción interior.

Inexequibilidad

Harold Eduardo Sua Montaña[5]

El ciudadano estimó que el DL no cumple con el trámite conforme a lo establecido en el artículo 149 de la Constitución. Adicionalmente indicó que no es posible establecer que se cumpla con el requisito de “la firma de todos los ministros” ya que en el expediente no hay “siquiera la más mínima indicación del acto sine qua non Octavio Hernando Sandoval Rozo hubiese colocado su firma para la expedición del objeto de control”. Asimismo, señaló que en este caso el ejecutivo no expuso los motivos por los cuales el decreto se dirige a impedir la extensión de los efectos de la crisis.

Inexequibilidad

Fundación para el Estado de Derecho[6]

El interviniente dirigió su argumentación a demostrar que el DL no cumple con el

presupuesto material, en específico consideró que el mismo no satisface los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, necesidad, proporcionalidad y ausencia de arbitrariedad.

En relación con el juicio de finalidad señaló que la norma responde a una problemática estructural. En ese sentido, consideró que: (i) el artículo 2º no está dirigido a la protección inmediata de los derechos o medios de vida de la población afectada por el conflicto, sino a la prolongación en el tiempo del derecho de los acreedores a cobrar lo adeudado. Así, señaló que la suspensión de procesos “implica una afectación a los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia”. Adicionalmente, consideró que la norma no prevé ni aclara las complejidades jurídicas que surgen al suspender un proceso ejecutivo cuando el remate ya se realizó. En la misma línea, subrayó que el artículo 3º se dirige a la reactivación del sector agropecuario, por lo que argumentó que es una medida que tiene una finalidad a mediano y largo plazo. En relación con la condonación masiva indicó que la misma puede terminar favoreciendo a los morosos estructurales y “socavando los recursos de un fondo esencial para la garantía”.

Respecto al juicio de conexidad material, sostuvo que, ni en el decreto, ni en las pruebas aportadas al expediente demuestran cómo las condonaciones, refinanciaciones y suspensión de procesos ejecutivos logran evitar el escalamiento de la crisis o restablecer el orden público. De otro lado, señaló que “el artículo 4A adicionado limita la autorización al FONSA para financiar instrumentos de gestión de riesgos agropecuarios a los afectados por la conmoción interior declarada en el Decreto 0062 de 2025, el párrafo rompe esa conexidad material al ampliar de forma indiscriminada el alcance de la medida. En efecto, el párrafo faculta a FINAGRO, como administrador del FONSA, para transferir recursos al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA) durante la vigencia de cualquier estado de excepción, sus modificaciones o prórrogas, sin limitarlo exclusivamente a la conmoción interior concreta que dio origen al decreto” En ese sentido, adujo que la transferencia de recursos no se relaciona de manera específica a la declaratoria de la conmoción interior.

En cuanto al juicio de motivación suficiente estimó que este no se satisface ya que el Ministerio de Agricultura: (i) no explicó la relación existente entre la cartera vencida y la necesidad de dar tiempo a los deudores para buscar arreglos con sus acreedores. Además, resaltó que no se realizó un análisis del impacto de la suspensión de procesos; (ii) no expuso datos concretos ni un análisis detallado que permita entender de qué manera la refinanciación de crédito contribuye de forma inmediata y necesaria a conjurar la perturbación del orden público; (iii) no justificó por qué deben abordarse criterios de priorización; (iv) no argumentó como las condonaciones contribuyen efectivamente a conjurar la crisis de orden público, la seguridad o la estabilidad institucional de la región; y (v) no sustentó las razones por las cuales los mecanismos de la Ley 1523 de 2012, la operación ordinaria del FNRA, el Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios para 2025 y los seguros agropecuarios, son insuficientes o ineficaces en la coyuntura actual.

En relación con el juicio de necesidad indicó que no hay evidencia concreta que permita concluir que la continuación de los procesos ejecutivos agrave la crisis. Asimismo, estimó que los alivios financieros no tienen un vínculo demostrado con la superación de la crisis de seguridad o restablecimiento de orden público. Además, señaló que no se analizaron los artículos 128 y 129 de la Ley 1448 de 2011, 10 del Decreto 2569 de 2014, la Ley 302 de 1996 y la Ley 2071 de 2020, la Resolución 8 de 2023 de la CNCA, la política pública vigente del FAG y del FONSA, el Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios, los seguros agropecuarios y el EOSF.

Finalmente, adujo que el artículo 2º no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad debido a que la norma no delimita claramente quiénes se benefician ni exige que exista una relación entre la deuda y la afectación por la conmoción interior, lo que puede beneficiar a personas no impactadas directamente por la crisis. Señaló que esta falta de precisión vulnera la seguridad jurídica y el debido proceso, pues deja la aplicación de la norma a la

interpretación discrecional, algo incompatible con los estándares exigidos por la Corte Constitucional en estados de excepción.

Inexequibilidad

O

En caso de que se declare la constitucionalidad del Decreto Legislativo el artículo 2º se entienda constitucionalmente únicamente en la medida que la suspensión de los procesos ejecutivos aplique exclusivamente respecto de los predios y las actividades productivas ubicadas dentro de la delimitación territorial señalada en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025. Es decir, deberá existir coincidencia entre el predio donde se desarrolla la actividad productiva o el predio objeto del crédito y la ubicación en la zona afectada por la conmoción interior, evitando interpretaciones extensivas que permitan beneficiar de la medida a deudores con obligaciones o bienes localizados fuera de la zona delimitada.

Federación Nacional de Arroceros-FEDEARROZ[7]

El interviniente indicó que la suspensión de procesos ejecutivos es una medida que puede considerarse beneficiosa para los productores agropecuarios. Asimismo, señaló que la Corte ha avalado en diferentes sentencias la suspensión de procesos ejecutivos con la finalidad de proteger los derechos de las personas desplazadas, lo que, a su juicio, permite concluir que bajo los principios de proporcionalidad, razonabilidad y temporalidad es admisible la suspensión de procesos. En relación con el artículo 3º indicó que la CNCA tiene facultades para establecer este tipo de beneficios por lo que es necesario que la constitucionalidad del decreto se limite a aquellas obligaciones que estuvieran al día. En relación con el artículo 4º adujo que este dispone unos criterios de priorización excluyentes que van en contra del objetivo mismo del decreto. Finalmente, solicitó que se exhorte al

gobierno nacional y al Congreso para que formule políticas estructurales para el sector agropecuario que incluya el acceso al crédito a tasas preferenciales, la dotación de infraestructura de post cosecha, la adecuación de vías secundarias y terciarias, la construcción de distritos de riegos, entre otras medidas, que deben ser permanentes.

No se pronuncia sobre la exequibildiad o inexequibilidad

Ministerio de Agricultura[8]

El Ministerio consideró que el DL cumple con cada uno de los juicios del presupuesto material. En primer lugar, señaló que cada una de las medidas adoptadas están orientadas a superar los hechos generadores de la perturbación. En ese sentido, precisó que, debido a la crisis humanitaria en el Catatumbo, ha habido desplazamientos forzados lo que, a su juicio, repercute de forma directa en la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios. Resaltó que los grupos poblacionales afectados no se encuentran en condiciones para cumplir con las obligaciones contraídas en desarrollo de su actividad productiva, por lo que consideró la necesidad de medidas de crédito, financiamiento y alivio de pasivos. Por ende, estimó que “[p]ara conjurar la crisis, en cuanto a restaurar la capacidad productiva en los sectores agrícola, pecuario, pesquero y rural, teniendo como derrotero garantizar la producción de bienes y servicios esenciales para la vida y la generación de ingresos para la población afectada, se evidencia la necesidad de ajustar el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario”.

De otro lado señaló que: (i) la suspensión de procesos es necesaria porque impide la persecución judicial de los deudores cuando atraviesan una crisis que les impide operar con normalidad. Además, precisó que esta medida permite suspender el cobro judicial sobre las deudas contraídas sin que se configure o materialice un riesgo de prescripción o desistimiento tácito para los acreedores; (ii) en cuanto a la refinanciación, estimó que dentro de la reglamentación vigente es una de las opciones de normalización la cual solo se puede implementar con la certificación de la ocurrencia de una situación económica del Ministerio de Agricultura. Asimismo, destacó que “esta norma se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de declaratoria del estado de excepción y

para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha. La solicitud la presentará el deudor dentro de la declaratoria de estado de excepción, sus modificaciones o prorrogas”; (iii) respecto a los criterios de priorización indicó que estos fueron “planteados en atención a la realidad social y económica de la región del Catatumbo, zona en la que se focalizó inicialmente el Programa de sustitución de Cultivos Ilícito”. Lo anterior, teniendo en cuenta que el conflicto armado tuvo como causa el enfrentamiento entre grupos armados con “la finalidad de controlar territorio para la siembra y transformación de hoja de coca y las demás actividades de explotación económica ilícitas que se derivan de ello”; (iv) los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria los consideró necesarios pues buscan la reactivación económica en el Catatumbo. Del mismo modo, señaló que “[e]sta facultad conferida al BAC y a FINAGRO para celebrar acuerdos de pago y normalización de cartera en el marco del estado de conmoción interior, posibilita una gestión eficiente de estos trámites, asegurando que recursos y apoyo lleguen rápidamente a la población afectada”. En relación con el artículo 6º consideró que este es necesario pues la sola habilitación de los deudores afectados y aliviados por el FONSA, para recibir nuevos créditos, no garantiza la superación de barreras de acceso al crédito y el financiamiento en condiciones de fomento y competitividad. En específico indicó que “[l]a necesidad se justifica en la implementación de medidas de prevención y reducción en la gestión de riesgos agropecuarios que disminuyan la vulnerabilidad de los productores frente a las amenazas de tipo climático, sanitario y de mercado, proporcionándoles mayor resiliencia, impidiendo la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo”.

Finalmente, indicó que el DL se profirió en el marco de la declaratoria de conmoción interior y que permite asegurar la estabilidad financiera de las personas afectadas por la situación de orden público quienes son sujetos de especial protección constitucional. Aseguró que el DL es necesario desde el punto de vista fáctico ya que las medidas son indispensables para enfrentar las crisis de orden público que ha afectado la capacidad productiva y económica de los campesinos y, sin las medidas de financiamiento, crédito y alivios de pasivos mencionó que los “productores no podrán recuperar su capacidad productiva y garantizar la producción de alimentos, consolidando el desarraigo causado por la violencia.” Así, señaló que “el Decreto Legislativo 106 de 2025 cumple con el criterio

de necesidad porque las medidas que establece son indispensables para enfrentar la crisis de orden público y garantizar la recuperación económica del sector agropecuario, evitando de forma directa la extensión de los efectos de los hechos que han dado lugar a la declaración de Estado de “Conmoción Interior”.

Finalmente precisó que el DL no excede las facultades extraordinarias conferidas y cumple con la Constitución, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Exequibilidad

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN[9]

8. Mediante concepto radicado el 9 de abril de 2025, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del DL 106 de 2025. En su concepto, está acreditado que el DL 106 cumple con todos los requisitos formales. En relación con el cumplimiento de las exigencias materiales, el Procurador manifestó que el DL 106 también los supera. En primer lugar, señaló el cumplimiento de los juicios de finalidad y conexidad material. A su juicio, el Gobierno argumentó que las medidas buscan adecuar el sistema de crédito de fomento agropecuario para que los pequeños y medianos productores puedan superar las situaciones adversas e impedir la extensión de los efectos asociados con la producción agraria. Para llegar a esta conclusión, el Ministerio Público manifestó que la situación del Catatumbo conserva una tendencia importante de crecimiento de víctimas del conflicto armado afectadas. Al respecto, indicó que el Decreto Legislativo 062 de 2025 advierte sobre la cifra de víctimas, la cual ha aumentado en un plazo de dos meses en un 70%.

9. Así, trajo a colación varios considerandos del DL 106, en los cuales el Gobierno Nacional otorgó cifras exactas sobre la producción agraria en el Catatumbo, la posible crisis alimentaria y de abastecimiento que puede ocurrir, los problemas con la tenencia de tierras, el estado actual de los créditos agropecuarios (otorgados y vencidos), así como la relación entre la situación de orden público y la desvinculación de las actividades agropecuarias, lo cual conduce a que los pequeños y medianos productores se vean impedidos para continuar con el pago de sus obligaciones en los términos actuales.

10. Los juicios de conexidad material interna y motivación suficiente, a consideración del Ministerio Público se encuentran superados debido a que los considerandos del DL 106 permiten establecer que el ejecutivo analizó las medidas de la siguiente forma: (i) la gravedad de la perturbación de orden público, la cual incide en el estado de cartera de la región, siendo necesaria la suspensión de los procesos ejecutivos; (ii) la cantidad de créditos de fomento agropecuario entregados entre agosto de 2022 y noviembre de 2024 en los municipios afectados, siendo la mitad reconocidos a víctimas de conflicto armado y población en proceso de reinserción, propician la necesidad de establecer alivios financieros a las personas afectadas por la grave perturbación del orden público; (iii) la necesidad de los artículos 3º y 5º los cuales buscan aliviar las obligaciones financieras de los trabajadores rurales en especial las personas víctimas en situación de desplazamiento forzado; y (iv) la importancia de implementar medidas que logren la reactivación del sector agropecuario.

11. En relación con los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad el Procurador señaló que los artículos 3º, 4º, 5º, y 6º no afectan o limitan derechos fundamentales ni intangibles. Asimismo, indicó que no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y no suprimen ni modifican organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Por otro lado, en lo que respecta al artículo 2º, adujo que la suspensión de procesos no restringe ningún derecho intocable y no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, atendiendo a lo establecido en la Sentencia C-213 de 2020.

12. El juicio de contradicción específica, para el Ministerio Público, se encuentra superado ya que las medidas adoptadas no contradicen la Constitución, ni los tratados internacionales y son acordes a las disposiciones previstas en los artículos 36 y 47 de la Ley 137 de 1994. En cuanto a los juicios de necesidad e incompatibilidad indicó la necesidad fáctica de cada una de las medidas. En relación con la suspensión de procesos indicó que esta medida se encuentra justificada porque contribuye a garantizar los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, ya que evita que quienes se encuentran afectados por la situación de violencia vean “mermados sus derechos”.

13. Las medidas de alivio financiero, a su juicio, son necesarias desde el punto de vista fáctico para impedir que, quienes se han visto afectados por la grave perturbación de orden público, no acumulen deudas exorbitantes por los intereses generados en virtud del incumplimiento y se expongan a perder sus artículos de trabajo productivo. Adicionalmente, resaltó que debido a las elevadas cifras de desplazamiento forzado y de confinamiento en la región se han perjudicado de forma importante las actividades agropecuarias, debido a que estas no han podido desarrollarse en condiciones de normalidad y seguridad lo que ha ocasionado importantes pérdidas económicas.

14. Sobre los criterios de priorización, sostuvo que si bien el decreto no desarrolla las razones que respaldan su inclusión, estos son idóneos para atender los efectos derivados de la grave perturbación de orden público porque se traducen en acciones afirmativas que promueven el derecho a la igualdad para poblaciones de especial protección constitucional. Explicó que las mujeres rurales se encuentran en una situación de vulnerabilidad ante la discriminación estructural, las víctimas de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional que se han visto afectadas por la vulneración sistemática de sus derechos; por último, la población en proceso de reincorporación ha sido víctima de desplazamiento forzado, homicidio y desaparición forzada, lo que justifica su integración a los criterios de priorización.

15. En cuanto al financiamiento del sistema de riesgos agropecuarios, consideró que esta medida es idónea para evitar la extensión de los efectos de la crisis. Lo anterior, en tanto que la sostenibilidad de los mercados locales de alimentos, así como el abastecimiento en la región, se han visto afectados.

16. La necesidad jurídica en criterio del Ministerio Público también se satisface pues en su concepto no existen medidas ordinarias que regulen los mecanismos previstos en el DL 106. Adicionalmente, consideró que las medidas que se aplican en tiempos de normalidad, son reguladas a través de normas que tienen fuerza material de ley.

17. En ese sentido, expuso que la suspensión de procesos tiene reserva de ley lo que justifica la necesidad de adopción mediante decreto legislativo. El sistema de refinanciamiento desarrollado por el artículo 3º del DL no se encuentra cobijado por las facultades del CNCA establecidas en el literal y numeral 2 artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. La Ley 2071 de 2020 no abarca a todos los sujetos que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. Los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera desarrollados por la Ley 2071 de 2020 no abarcan la situación de conmoción interior, en tanto que estos tienen un límite temporal al 30 de noviembre de 2020. En tiempos de normalidad el FONSA no tiene facultades de destinación de recursos para atender riesgos derivados de una grave perturbación de orden público.

18. En relación con el juicio de proporcionalidad señaló que este se encuentra superado porque el DL 106 persigue finalidades legítimas y constitucionalmente imperiosas: “la protección de los trabajadores agropecuarios más vulnerables y la garantía de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de insumos y productos agropecuarios en la región del Catatumbo”. Además, consideró que las medidas adoptadas son adecuadas para lograr esa finalidad en la medida que: (i) la suspensión de procesos ejecutivos no solo permite la protección del derecho a la defensa del deudor, sino que este también tenga mejores condiciones para cumplir con el pago de sus obligaciones y; (ii) las medidas de

alivios financieros están justificadas para atender los efectos derivados de la crisis en el sector agropecuario. Asimismo, adujo que las medidas previstas obedecen al término de temporalidad del estado de excepción. Finalmente indicó que las medidas superan el juicio de no discriminación ya que estas no otorgan un trato diferenciado, ni contienen criterios discriminatorios.

IV. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

20. La Sala estima necesario precisar que con posterioridad al DL 106, el Gobierno Nacional expidió el 24 de abril de 2025 el Decreto Legislativo 467 de 2025 “[p]or el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar y se prorroga la vigencia de unas disposiciones”. En ese sentido, pese al levantamiento del estado de conmoción interior, la norma bajo estudio sigue surtiendo efectos jurídicos, en tanto que el Gobierno Nacional determinó que, en virtud del artículo 41 de la LEEE, este continuaría vigente por 90 días más[10]. En todo caso, la competencia de la Corte continúa vigente en virtud del principio perpetuatio jurisdictionis y la necesidad de precaver la elusión del control constitucional[11].

B. CUESTIÓN PREVIA

21. Mediante el DL 062 de 2025, el presidente de la República 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 Gonzáles del Cesar. Este decreto fue objeto de control constitucional. Mediante Sentencia C-148 de 2025 esta Corporación resolvió declarar exequible solamente aquellas medidas relacionadas con: (i) la intensificación de enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, incluyendo ataques indiscriminados a la población civil y excombatientes de la FARC; y (ii) la crisis humanitaria por desplazamiento forzado y confinamientos que desborden la capacidad institucional.

22. De otro lado, declaró la inexequibilidad de los hechos y consideraciones relacionadas con: (i) la presencia histórica del ELN; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS; (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política pública y; (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones de hidrocarburos.

23. En este contexto, como cuestión previa, corresponde a esta Sala determinar, en primer lugar, si el DL 106 tiene relación temática directa con los hechos que la Corte declaró exequibles en la sentencia C-148 de 2025. En caso de constatarse dicha vinculación temática, la Sala analizará si la(s) medidas que la evidenciaron cumplen con los requisitos formales y materiales de conformidad con la jurisprudencia en la materia.

24. En este sentido, la Corte: (i) se referirá al ámbito de control de constitucionalidad de los decretos legislativos y el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia; (ii) describirá el contenido de la sentencia C-148 de 2025 y el DL 106 y; (iii) verificará la relación temática directa entre las disposiciones contenidas en el DL 106 de 2025 con la materia declarada exequible en la C-148 de 2025.

25. En caso de que el análisis de relación temática sea superado por una o varias de las medidas contenidas en el DL sub examine, la Sala procederá, en capítulo siguiente, con

el correspondiente análisis de los requisitos formales y materiales respecto de dichas medidas. En caso contrario, es decir, en caso de que ninguna medida supere tal análisis de relación, declarará la inexecuibilidad por consecuencia de la norma objeto del presente control constitucional.

(i) El ámbito de control de los decretos legislativos de desarrollo y la inconstitucionalidad por consecuencia

26. El artículo 214 de la Constitución condiciona la expedición de los decretos legislativos que adoptan medidas bajo el estado de conmoción interior a que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, lo haya declarado válidamente. Asimismo, de acuerdo con esta disposición constitucional, los decretos legislativos “solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción”.

27. La relación entre el decreto de declaratoria de un estado de excepción y aquellos que se profieren bajo su amparo o desarrollo, no solo es una condición de habilitación sino también de validez[12]. Esto se fundamenta en que la declaratoria de exequibilidad o de inexecuibilidad del decreto que declaró el estado de excepción (v.gr. el decreto matriz o declaratorio), tiene consecuencias jurídicas en relación con cada uno de los decretos de desarrollo expedidos en su vigencia[13].

28. Bajo esta perspectiva, el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia surge cuando el decreto matriz es declarado inexecutable, lo que genera el “decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución”[14]. En tal evento, la consecuencia ineludible es la de que “todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello”[15].

29. La jurisprudencia de la Corte ha establecido que cuando tal situación se presenta, la Corte no necesita entrar en el análisis formal y material de los decretos legislativos de desarrollo pues estos son inconstitucionales, independientemente de las medidas que consagren. Esto se fundamenta en que cuando se declara la inexecuibilidad total del decreto matriz, el presidente de la República pierde la facultad de ser legislador extraordinario y, por ende, carece de competencia para expedir normas con fuerza de ley[16]. Así, la invalidez proviene exclusivamente de la “pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, más no de la oposición objetiva”[17].

30. Ahora bien, si el decreto matriz no ha sido declarado totalmente inconstitucional la Corte debe verificar si existe una relación temática directa entre las medidas de desarrollo y los hechos que aún justifican el estado de excepción de acuerdo con el decreto matriz, para establecer si hay lugar a declarar una inconstitucionalidad por consecuencia[18]. Esto se fundamenta en que la habilitación extraordinaria otorgada al presidente se mantiene en principio vigente.

31. Así, en estos casos el vínculo temático se convierte en un criterio de competencia respecto del análisis de los decretos legislativos de desarrollo, pues si una medida se basa en hechos que han perdido validez constitucional, deberá ser declarada inconstitucional por consecuencia.

32. El análisis de inconstitucionalidad por consecuencia permite establecer si la Corte está habilitada para estudiar de fondo el decreto legislativo de desarrollo. Cuando el decreto matriz no fue declarado totalmente inexecutable, la Sala Plena debe verificar si las medidas del decreto objeto de estudio guardan relación temática directa con los hechos que fueron declarados ejecutivos. Si existe esa relación, la Corte debe avanzar con el análisis de los requisitos formales y materiales; si no existe esa relación, debe declarar la

inconstitucionalidad por consecuencia.

(ii) La sentencia C-148 de 2025 y el DL 106 de 2025

33. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte decidió 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 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.” (énfasis añadido).

34. Para motivar la primera decisión, la sentencia analizó tres ejes temáticos principales, a saber: i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO y los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil; ii) los ataques y hostilidades dirigidos contra la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y; iii) la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos, que han desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

35. En cuanto al primer eje, la Sala constató, respecto al presupuesto fáctico, que ha habido una intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y GAO y, que dichos ataques y hostilidades también han ocurrido contra la población civil, en tanto que varias personas han sido asesinadas, lesionadas, desplazadas, confinadas, entre otros delitos e infracciones. Estos hechos, según la sentencia, son graves y tienen la condición de extraordinarios. Asimismo, han producido una afectación inminente a las instituciones del Estado y a la convivencia, dado que han generado un desbordamiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales y producido varias restricciones de acceso a bienes y servicios básicos.

36. En cuanto al segundo eje, la Sala verificó que los antedichos hechos afectaron de manera desproporcionada a la población firmante de paz y que las medidas legales vigentes en materia de seguridad, protección y asistencia humanitaria eran insuficientes e ineficaces para atenderla. En cuanto al tercer eje, estableció que la crisis humanitaria adquirió una dimensión que no tiene precedentes. Los desplazamientos registran un número superior al que se tenía en la región en los últimos 12 años. Además, ocurrió en muy poco tiempo, de suerte que desbordó la capacidad institucional para hacerle frente.

37. Para explicar la segunda decisión, la Sala puso de presente que los siguientes presupuestos fácticos “(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”, no cumplían con el presupuesto valorativo al tratarse de problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de la conmoción interior.

38. Descripción del contenido del DL 106 de 2025. En desarrollo de la declaratoria del estado de conmoción interior el Gobierno Nacional expidió el DL 106, el cual tiene como finalidad “[a]doptar medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial en el sector agropecuario, para mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y la desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas afectados por la situación de orden público, en los municipios señalados en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025[19]”.

39. Con esa finalidad, el DL dispuso las siguientes medidas: (i) la suspensión de procesos ejecutivos que tengan por objeto una obligación de crédito agropecuario -art. 2-; (ii) la celebración de acuerdos de refinanciación de la deuda con entidades del Sistema Nacional de Crédito y entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC)-art. 3-; (iii) la disposición de criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento -art. 4-; (iv) la celebración de acuerdos de recuperación y pago de cartera por parte del Banco Agrario y Finagro como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y, por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC) -art. 5 y parágrafo 1º-; (v) la compra de la cartera saneada por parte del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA)- parágrafo 2º, art. 5- y; (vi) la autorización de una transferencia presupuestaria por parte del FONSA al Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario (FNRA) -art. 6-.

40. Artículo 2 – Suspensión de procesos. El artículo 2 establece que “[m]ientras permanezca la declaratoria del estado de conmoción interior, previo al traslado de la demanda y en cualquier etapa incluso después del remate y antes de la entrega material, suspéndanse los procesos de ejecución, ejecución de la garantía real y ejecución de garantía mobiliaria, que tengan como título cualquier documento que contenga obligaciones derivadas de operaciones de créditos de fomento agropecuario de los que trata el artículo 2 de la Ley 16 de 1990, contraídas antes de la fecha en que se declaró la conmoción interior, cuando la campesina o campesino, pequeño o mediano productor agropecuario y/o los esquemas asociativos y/o de integración accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva dentro del territorio señalado en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025, con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución”.

41. Esta disposición ordena la suspensión de los procesos ejecutivos iniciados contra campesinos, pequeños o medianos productores, así como su esquema de asociación, que tengan su predio o actividad productiva en los territorios en donde se declaró el estado de excepción. Esta suspensión procederá en cualquier etapa del proceso ejecutivo.

42. Artículo 3 – Refinanciación en sistema nacional de crédito agropecuario. El artículo 3 del DL sub examine dispone que las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario deberán implementar programas de refinanciación en relación con los créditos agropecuarios que hayan otorgado a los campesinos y productores que desarrollen su actividad en las zonas cubiertas por la declaratoria de conmoción interior.

43. La refinanciación, en principio, debe cumplir con las siguientes reglas: (i) la obligación de crédito agropecuario tuvo que haber sido adquirida antes de la declaratoria de la conmoción interior y con vencimiento posterior a ella; (ii) el nuevo plazo de la obligación vencida no puede exceder el doble del término pendiente ni superar los 20 años; (iii) las condiciones no pueden ser más gravosas que las originales; (iv) la solicitud debe

presentarse durante el estado de excepción. No obstante, el estudio de la solicitud puede tramitarse hasta 90 días después de la finalización de la conmoción interior; (v) durante la conmoción interior no se causarán intereses moratorios; (vi) la refinanciación no implica que la obligación original cambie, por ende, no se requiere una nueva formalidad y; (vii) en los créditos de amortización gradual, el ajuste de la cuota podrá formalizarse en los mismos documentos sin que sea obligatorio suscribir nuevos títulos. Finalmente, la norma permite que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera apliquen esta medida de refinanciación.

44. Artículo 4 – Criterios de priorización. El artículo 4 establece que las medidas en materia de financiamiento deben aplicarse prioritariamente a: (i) las mujeres del campo; (ii) víctimas de desplazamiento forzado; (iii) personas vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS); (iv) personas en proceso de reincorporación a la vida civil, entre otros. Al respecto, indica que las medidas deben incluir instrumentos de trabajo productivo, crédito, asistencia técnica y capacitación y que corresponde al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Agricultura revisar que estas acciones estén funcionando.

45. Artículo 5 – Acuerdos de recuperación y pago de cartera. El artículo 5 del Decreto sub examine se compone de dos partes. En la primera, faculta al Banco Agrario y a FINAGRO (como administrador del FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera - que podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora y quitas de capital- a favor “de quienes hayan calificado como pequeños productores al momento de tramitar el respectivo crédito”. Estos acuerdos podrán ser aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (art. 5º y párrafo 1º).

46. De otro lado, faculta a la Junta Directiva del FONSA para adquirir de forma complementaria la cartera de los productores beneficiados con la medida. En estos términos, se brinda un alivio económico a las obligaciones financieras de los productores

agropecuarios (parágrafo 2º del art. 5).

47. Artículo 6 – Adición. Este artículo realiza una adición al artículo 4 de la Ley 302 de 1996. Establece que el FONSA estará autorizado para financiar los instrumentos de gestión del riesgo agropecuario. Para ello, la junta directiva del FONSA establecerá los recursos que FINAGRO transferirá al FNRA.

48. Finalmente, el artículo 7. Dispone que “[e]l presente decreto rige a partir de su publicación”.

(iii) Relación temática directa entre las disposiciones contenidas en el DL 106 de 2025 con los presupuestos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025

49. Como se explicó previamente cuando la Corte declara la exequibilidad parcial del decreto matriz, la Sala debe empezar por constatar si el decreto legislativo de desarrollo tiene relación temática directa con los presupuestos fácticos que sustentan la vigencia constitucional del decreto matriz. En este contexto, a continuación, se revisará si los artículos que componen el DL 106, tienen relación con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y los GAO, la crisis humanitaria derivada del desplazamiento masivo y los confinamientos.

50. De manera previa a verificar la relación temática directa, y por considerarlo relevante para la decisión, la Sala se referirá brevemente a las afectaciones que sufren los derechos al mínimo vital, a una vida digna, alimentación, entre otros, cuando las personas son víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento.

51. Una persona desplazada, víctima del conflicto armado, en primer lugar, es desarraigada del lugar que eligió para vivir, para llegar a un ambiente inhóspito o desconocido para ella, en donde debe reconstruir nuevamente su proyecto de vida. Sin ningún medio de producción que le permita por lo menos solventar la economía familiar, o apoyo de su círculo cercano para sobrellevar la situación. Así, estar por fuera de la comunidad que la vio nacer, crecer y vivir supone una problemática adicional, y es abandonar forzosamente lo que fue su lugar seguro[20]. Por otro lado, una persona confinada, pese a encontrarse en su territorio, pierde la posibilidad de movilizarse debido a la confrontación armada y la violencia, lo que la obliga a reducirse a un espacio para salvaguardar su vida e integridad. Estas situaciones (desplazamiento y confinamiento) amenazan diversos derechos constitucionales tales como “la libertad, la alimentación, la salud y el trabajo”[21].

52. El desplazamiento y el confinamiento son situaciones que afectan directamente la vida y la economía de las personas. Al impedir que trabajen con normalidad o al obligarlas a abandonar sus medios de sustento, disminuyen su capacidad para generar ingresos, lo que no solo impacta de forma directa su posibilidad de cumplir con sus obligaciones crediticias sino también de acceder a otros bienes y servicios como la alimentación[22].

53. El incumplimiento de las obligaciones crediticias por parte de los deudores que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como lo es la situación de las personas víctimas del conflicto armado, puede incidir en varias circunstancias, por ejemplo: (i) el aumento de los intereses moratorios que hace en algunos casos que la obligación sea impagable; (ii) el inicio de procesos ejecutivos y; (iii) si el proceso ejecutivo ya se encuentra en curso, se podría ocasionar, por ejemplo, la pérdida para el deudor del bien dado en garantía, la cual podría ser el inmueble en que habita la persona y su familia o una herramienta esencial para el desarrollo de su labor. Lo anterior, aun cuando el deudor no se encuentra en condiciones de hacer frente a sus obligaciones financieras sin afectar su derecho fundamental al mínimo vital.

54. El DL 106, en su parte motiva, reconoce la obligación del Estado de garantizar condiciones mínimas de subsistencia y reactivación económica para los campesinos afectados por el conflicto armado. En ese sentido los recursos “les permitirán producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos, lo que incluye asegurar las garantías agropecuarias y los alivios financieros permitan su reactivación productiva, y lo protejan ante posibles pérdidas inminente de sus artículos de trabajo como maquinaria, dispositivos de almacenamiento herramientas, o incluso sus tierras y el producto de sus cosechas, dado la súbita desvinculación de actividades productivas”.

55. Bajo este panorama, la Sala identifica que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del DL 106 tienen una relación temática directa con los presupuestos fácticos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025, al dirigirse a mitigar los efectos de la crisis humanitaria y la intensificación del conflicto armado que afectó la capacidad de pago de los productores agropecuarios por la desvinculación con su actividad productiva, lo cual a su vez afecta derechos, como el mínimo vital y la salud. No obstante, en lo que respecta al artículo 6º del Decreto sub examine, esta medida carece de tal relación temática directa habida cuenta de que los riesgos agropecuarios que busca financiar con la transferencia presupuestaria no se relacionan con los presupuestos fácticos declarados exequibles en la sentencia que revisó el decreto matriz. El siguiente cuadro explica tales conclusiones:

Relación temática directa de las

disposiciones del DL 106 de 2025 con la intensificación de los

enfrentamientos entre el ELN y otros GAO o la crisis humanitaria

DISPOSICIÓN

RELACIÓN TEMÁTICA

CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

SI

NO

Objeto

(Artículo 1º)

X

Este

artículo establece la finalidad de las medidas dispuestas en el DL 106 de 2025, esto es, garantizar los medios de vida y producción de alimentos, con el objetivo de: (i) mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y

desvinculación de los medios de vida con ocasión al conflicto armado y; (ii) facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas afectados por la situación de orden público.

En ese

sentido, existe una relación temática directa entre los eventos que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025 y el artículo 1º del DL 106 de 2025, en tanto que el objeto de la norma es mitigar los efectos del estado de conmoción interior ante la inminente crisis alimentaria.

Suspensión de procesos

(Artículo 2º)

X

La norma

establece una suspensión legal de los procesos ejecutivos que tengan por objeto el cumplimiento de obligaciones de crédito agropecuario. Así, esta suspensión se dirigirá: (i) al campesino o campesina; (ii) al pequeño y mediano productor; (iii) a los esquemas asociativos y; (iv) a los esquemas de integración que tenga ubicado su predio o su actividad productiva en el territorio donde se declaró la conmoción interior. Finalmente, la suspensión procederá en cualquier etapa del proceso, incluso después del remate y antes de la entrega material del bien.

La Sala

observa que la medida de suspensión de procesos ejecutivos tiene relación directa tanto con la crisis humanitaria como con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y los GAO. Como se indicó, la situación de desplazamiento y confinamiento, es susceptible de afectar la capacidad de pago del deudor, lo que a su vez incide en el desarrollo del proceso ejecutivo, en tanto que este no podrá solicitar la terminación anticipada del proceso, bajo la causal de pago total de la obligación[23],

así como el derecho al debido proceso del pequeño y mediano productor.

Refinanciación

de la deuda

(Artículo 3º)

X

El artículo

insta a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Crédito

Agropecuario (SNCA) a la adopción de programas de refinanciación de las

obligaciones contraídas con ellas en favor de los campesinos y pequeños y

medianos productores y sus esquemas de asociación cuya actividad se vio

afectada en la zona donde se declaró la conmoción interior. Asimismo, dispone que estos acuerdos podrán ser realizados por las entidades

vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Dichos acuerdos, permiten que las condiciones de refinanciación no sean más gravosas que las originales y que durante el estado de conmoción interior no se causen intereses moratorios.

La Sala observa que la medida bajo examen guarda una relación directa con los hechos que fueron declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. Tal como se expuso previamente, el recrudecimiento del conflicto armado durante el primer trimestre del año afectó gravemente la capacidad de pago de los productores agropecuarios. En consecuencia, esta disposición busca evitar que dichas personas se vean enfrentadas a situaciones especialmente gravosas, tales como: (i) que deban realizar el pago de sus obligaciones crediticias, aun cuando no se encuentren en la posibilidad de hacerlo y; (ii) que se les causen intereses moratorios por el no pago de las obligaciones, pese a su situación de debilidad manifiesta. En ese sentido, la medida se orienta a mitigar los efectos económicos adversos derivados del estado de conmoción interior, al tiempo que propicia condiciones de estabilidad financiera para los productores afectados, garantizando la protección efectiva de su derecho

fundamental al mínimo vital.

Acuerdos

de pago y recuperación de cartera

(Artículo 5)

X

El

artículo 5 del DL 106 de 2025 establece que el Banco Agrario y Finagro realizarán acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera con los pequeños productores, que incluirán la condonación de intereses corrientes y moratorios, así como de quitas del capital. Asimismo, dispone que estos acuerdos podrán ser realizados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y, faculta al FONSA para que de forma complementaria pueda adquirir la cartera de los beneficiarios de la medida.

Lo anterior con la finalidad de “impedir la extensión de los efectos derivados de los hechos que dieron origen a la declaratoria de conmoción interior del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025”.

La

Corte constata que esta medida busca establecer un alivio financiero a través de los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera, así como la compra de cartera. En ese sentido, teniendo en cuenta lo establecido en el análisis de los artículos 2º y 3º, esto es, la afectación de la capacidad de pago de los productores agropecuarios, la medida tiene relación con los hechos respecto de los cuales la

Corte declaró la exequibilidad en la Sentencia C-148 de 2025, porque, busca mitigar los efectos del estado de conmoción interior, al permitir la estabilización económica de los productores víctimas del conflicto armado sin afectar su derecho fundamental al mínimo vital.

Criterios

de priorización

(Artículo

4)

X

El

artículo 4º dispone criterios de priorización en favor de las mujeres del campo y las víctimas del desplazamiento forzado, personas vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito, y personas en proceso de reincorporación a la vida civil entre otros, respecto

La Corte en Sentencia C-148 de 2025

consideró que las medidas relacionadas con la intensificación de los

conflictos, y la crisis humanitaria era procedente debido a que evidenció un incremento del 567% del número de víctimas de desplazamiento forzado, incluidas 180 personas firmantes del Acuerdo de Paz y sus núcleos familiares. En este contexto, los sujetos priorizados son las personas afectadas por la situación de orden público.

Transferencia

presupuestaria

(Artículo

6º)

X

El artículo

6º del DL 106 de 2025 establece una transferencia presupuestaria al autorizar

al FONSA para financiar instrumentos de gestión del riesgo agropecuario. Para ello, el parágrafo primero habilita a FINAGRO, como su administrador a transferir los recursos que la junta directiva del FONSA determinó al FNRA. En este panorama, la Sala observa que la transferencia presupuestaria entre el FNRA y el FONSA no es una norma dirigida a mitigar los efectos de la crisis humanitaria, ni la intensificación de la violencia en la región del Catatumbo en el primer trimestre de 2025.

Esta medida busca autorizar el traslado de recursos del FONSA al FNRA con el objetivo de implementar instrumentos integrales para la gestión de riesgos actividad económica como los riesgos climáticos, de mercado, entre otros[24]. Por lo tanto, no se constata una relación temática con la atención derivada de la grave perturbación del orden público.

En efecto, el Ministerio de Agricultura indicó que la norma busca “implementar estrategias de prevención y reducción de riesgos agropecuarios

que mejoren la resiliencia de los productores frente a amenazas climáticas, sanitarias y de mercado, evitando que la crisis de orden público en la región tenga efectos más amplios”[25]. Así, la

Sala no evidencia que esta medida se relacione con los hechos respecto de los cuales la Corte declaró la

exequibilidad del estado de excepción en la Sentencia C-148 de 2025 En particular, la medida parece responder a problemáticas generales del sector agropecuario.

Vigencia

(artículo

7º)

X

La

norma establece que el decreto rige a partir de la fecha de publicación. Este artículo es instrumental a las demás disposiciones contenidas en el DL 106 de 2025 por tratarse de una norma que precisa la vigencia del decreto.

56. De lo expuesto, se identificó que los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 7º del DL 106 de 2025 tienen una relación temática directa con la exequibilidad parcial declarada en la Sentencia C-148 de 2025. Por su parte, el artículo 6º no tiene tal relación temática con la declaración de exequibilidad dispuesta en la Sentencia C-148 de 2025, de manera que, en la parte resolutive de esta sentencia, será declarado inexecutable por consecuencia.

57. Teniendo en cuenta que los artículos mencionados superaron el análisis precedente, la Corte verificará si: (i) ¿el DL 106 cumple con los requisitos formales señalados en la Constitución y la LEEE? Y en caso de encontrarlos acreditados, estudiará si: (ii) ¿el DL 106 cumple con los requisitos materiales señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional?

58. Para responder los planteamientos anteriores, la Sala seguirá la siguiente metodología. Primero, se referirá a la caracterización del estado de excepción en especial el de conmoción interior. Segundo, procederá con el análisis de los requisitos formales en el DL bajo estudio. Tercero, analizará si el DL 106 cumple con los presupuestos materiales y, finalmente, expondrá los remedios judiciales a que haya a lugar.

(i) Caracterización del estado de excepción en especial el de conmoción interior

59. Los estados de excepción son respuestas fundadas en la juridicidad que impone la Constitución a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Así, para superar las situaciones de anormalidad, el órgano encargado de la conservación del orden público asume facultades especiales con la finalidad de volver al estado de normalidad y evitar que se extienda la crisis[26]. La Constitución regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Conforme a estas disposiciones, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior (art. 212), (ii) Conmoción Interior (arts. 213 y 214) y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica (art. 215).

60. A la luz del artículo 213 de la Constitución, el Gobierno Nacional puede declarar un estado de conmoción interior dentro de todo el territorio, o en una parte de él, cuando el hecho o las situaciones que dan lugar a dicha declaratoria reúnan los siguientes presupuestos: (i) una perturbación del orden público; (ii) la cual debe ser grave y además debe atentar contra la estabilidad institucional, la seguridad jurídica del Estado o la convivencia ciudadana; y (iii) no pueda ser conjurados mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía[27].

61. El estado de conmoción interior no implica que el presidente de la República cuente con facultades omnímodas e ilimitadas; sino que constituye una respuesta de carácter jurídico-constitucional a una situación de grave perturbación de orden público[28]. De esta forma, el ordenamiento superior y la jurisprudencia han sido consistentes en determinar que el control constitucional de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción tienen dos facetas: una de carácter formal y otra de carácter material[29], las cuales están destinadas a garantizar que los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción, sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional[30] pues las medidas que se desarrollen en el marco de ese estado de excepción deben ser las “estrictamente necesarias” para conjurar las causas de perturbación e

impedir la extensión de sus efectos[31].

62. Los requisitos que deben cumplir los decretos legislativos se encuentran en las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215 C.P); en la LEEE; y en las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (arts. 93.1 y 214 CP).

63. En este contexto, a continuación, la Sala procederá con el análisis de los requisitos formales y materiales que determinarán la conformidad constitucional de las medidas adoptadas en el DL 106.

(ii) Verificación del cumplimiento de las exigencias formales en el DL 106 de 2025

56. El examen formal[32] implica verificar el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros; (ii) la expedición del decreto en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Estos requisitos deben ser cumplidos aún en los casos donde el estado de excepción comprenda únicamente determinado ámbito territorial. En este sentido, la Corte encuentra que el DL 106 de 2025 supera el presupuesto formal, así:

REQUISITO

CUMPLIMIENTO

CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

SI

NO

1. Suscripción por el Presidente de la República y sus ministros

X

EI

DL 106 fue suscrito por el presidente de la República, dieciséis de sus ministros en propiedad, y tres encargados[33]

2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia

X

El

DL fue expedido el 29 de enero de 2025 con sustento en los artículos 213 de la Constitución, 36 de la LEEE y en desarrollo del DL 062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de excepción por el término de 90 días.

3.

Existencia de motivación

X

En

su parte motiva el DL 106 tiene 44 considerandos en los que: (i) invoca los fundamentos constitucionales para la expedición de normas en el marco del estado de conmoción interior; (ii) expone el impacto que ha generado el conflicto armado- esto es amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población, alteración de la seguridad y el daño a bienes protegidos- lo que justificó la declaratoria del estado de excepción en las regiones del Catatumbo, Cúcuta y 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, mediante el DL 062 de 2025; (iii) desarrolla la necesidad de las medidas adoptadas; y (iv) señala las finalidades y propósitos que persigue el decreto así como las medidas que considera necesarias para su materialización.

4.

Determinó su ámbito territorial de aplicación

X

El

artículo 1 del DL 106 dispone que las medidas sólo tendrán aplicación en los municipios señalados en el artículo 1 del DL 062 de 2025 -esto es las regiones del Catatumbo, Cúcuta y 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-.

57. El examen material, comprende varios juicios que, para esta Corporación, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de conmoción interior.

58. El juicio de finalidad[34], que está previsto en el inciso segundo del artículo 213 de la Constitución y el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, los decretos legislativos que se expidan con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, deben estar orientados a conjurar, de manera específica y directa, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos[35].

59. El juicio de conexidad material[36], se encuentra en los artículos 214.1 Superior y 36 de la LEEE. Con este juicio, se busca determinar si las medidas adoptadas guardan

relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Lo anterior, debe ser evaluado conforme a dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y; (ii) externo, es decir, el vínculo existente entre las medidas y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

60. El juicio de motivación suficiente[37], es considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación, el presidente de la República ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Esta Corte ha determinado que la intensidad de este juicio debe determinarse en atención al contenido de la medida analizada[38], así el juicio será: (i) estricto, para las medidas que limitan derechos fundamentales[39]; (ii) intermedio cuando no se limitan derechos, en este caso el Gobierno Nacional debe expresar al menos un motivo que justifique la adopción de la medida[40]; y (iii) leve para aquellas disposiciones meramente instrumentales y operativas. En este caso se verifica que el Gobierno haya enunciado los fundamentos constitucionales[41].

61. El juicio de ausencia de arbitrariedad[42], implica que el decreto legislativo no establezca medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia. La Corte debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales[43]; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado[44] y; en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento[45].

62. El juicio de intangibilidad[46], parte del reconocimiento que ha hecho la

jurisprudencia acerca del carácter intocable de algunos derechos, los cuales de conformidad con los artículos 93 y 214.2 de la Constitución no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

63. El juicio de no contradicción específica[47], busca que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales, y no desconozcan el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de excepción, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 36 y 38 de la LEEE.

64. En el juicio de incompatibilidad[48], el artículo 12 de la LEEE exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

65. El juicio de necesidad[49], establecido en los artículos 213 de la Constitución y 11 de la LEEE, dispone que el texto de los decretos legislativos debe expresar claramente las razones por las cuales las medidas adoptadas resultan indispensables para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, por cuanto las medidas ordinarias vigentes durante el estado de conmoción interior resultan insuficientes para tales fines. La Corte ha indicado que el control de los decretos legislativos es dinámico, por ende, la necesidad debe ser analizada en dos momentos: (i) al momento en que se dictó, para determinar si la apreciación efectuada por el Gobierno Nacional sobre la necesidad fáctica y jurídica de la medida se ajusta a los criterios constitucionales; y (ii) al momento de realizar el juicio constitucional para determinar si subsiste la necesidad jurídica[50].

66. El juicio de proporcionalidad[51], se encuentra en el artículo 13 de la LEEE y exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. La Corte

ha precisado que el examen de proporcionalidad tiene dos manifestaciones: (i) analizar la relación entre la medida adoptada y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Siendo inexecutable las medidas que restrinjan drásticamente derechos constitucionales para asegurar una mínima o insignificante mejoría de la situación de orden público; y (ii) se debe verificar que no exista una restricción innecesaria de los derechos y libertades en la medida que sólo son admisibles las limitaciones estrictamente necesarias para el retorno a la normalidad. En este caso, se debe determinar si existen medios exceptivos menos drásticos o lesivos que tengan igual o mayor efectividad que el escogido, caso en el cual la medida se tornará inexecutable.

67. El juicio de no discriminación[52], encontrado en el artículo 14 de la LEEE exige que las medidas adoptadas con ocasión a los estados de excepción no pueden entrañar la discriminación en forma alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas[53]. Este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

68. Análisis de los presupuestos materiales del DL 106 de 2025. En atención a que la práctica decisional de los decretos de desarrollo dictados en el marco del estado de conmoción interior ha sido divergente en la metodología (esto es, el orden, contenido y agrupación de los juicios[54]) y teniendo en cuenta que el DL 106 desarrolla medidas de diversa índole, la Sala precisa la siguiente metodología para el análisis de los juicios materiales: cuando sea procedente, el juicio material se analizará de manera conjunta con los demás; cuando sea inviable verificar los juicios materiales de manera conjunta, se abordarán de forma separada a partir del contenido normativo específico; y cuando se advierta que una de las medidas examinadas no supera alguno o varios de los juicios materiales, será innecesario valorar los juicios restantes.

- Juicio de finalidad

69. El DL 106 satisface el juicio de finalidad porque busca adoptar medidas afirmativas para proteger a la población del sector agropecuario, afectada por la intensificación del conflicto armado y la crisis humanitaria.

70. En Sentencia C-148 de 2025 la Corte resaltó que la intensificación del conflicto armado entre el ELN y otros GAO, ocasionó una afectación a la convivencia ciudadana porque generó el desbordamiento de la capacidad de gestión de las autoridades locales y; causó múltiples restricciones en acceso de bienes y servicios. Respecto a esto último, el DL 062 refirió que ante la situación de orden público existe un riesgo inminente de crisis alimentaria debido a la afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos. Por lo cual, el Gobierno Nacional estimó necesario la adopción de medidas extraordinarias que permitieran conjurar la perturbación de orden público para restablecer la estabilidad institucional, así como la garantía de los derechos fundamentales[55].

71. En atención a dichas consideraciones, el Gobierno Nacional expidió el DL 106 con la finalidad de “[a]doptar medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial en el sector agropecuario, para mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y la desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores (...)”[56].

72. En este contexto, las medidas establecidas en el DL 106 están encaminadas a: (i) mitigar el impacto económico en los pequeños y medianos productores afectados por la situación de orden público; (ii) garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de los mercados locales; y (iii) promover el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores, así como sus formas organizativas.

En consecuencia, el DL 106 tiene conexidad directa con las razones que justificaron el estado de conmoción interior, en tanto que busca impedir la extensión de los efectos de la crisis alimentaria ocasionada por la intensificación del conflicto armado entre el ELN y otros GAOs.

73. No obstante, bajo el juicio de finalidad, es precisa la limitación de los beneficiarios de las medidas contenidas en los artículos 2º, 4º y 5º del DL 106 por las siguientes razones:

74. En primer lugar, las expresiones “con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución” (contenida en el artículo 2) y “otros” (contenida en el artículo 4) no cumplen el juicio de finalidad, en tanto que ambas expresiones introducen un margen indeterminado de los posibles beneficiarios, lo que no permite constatar objetivamente su cumplimiento. En efecto, respecto al artículo 2º la Sala encuentra que, si bien la suspensión de procesos se limita a los productores que tengan ubicado su predio o su actividad productiva en la zona donde se declaró el estado de conmoción interior, la expresión “con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución”, amplía de forma indeterminada el ámbito territorial de aplicación de la medida al permitir que se suspendan procesos ejecutivos tramitados fuera del territorio afectado. Esto sin verificar si la ejecución de la obligación ha sido impactada por los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

75. Por otro lado, la expresión “entre otros” (contenida en el artículo 4), presenta un alto grado de indeterminación respecto al universo de los posibles beneficiarios, pues de acuerdo con el Ministerio de Agricultura, “[l]os otros grupos previstos por esta medida incluyen a aquellos sectores que enfrentan dificultades económicas, sociales o de seguridad, y que se consideran particularmente vulnerables en el contexto del estado de excepción, aunque no se menciona de manera explícita en el Decreto”, lo cual no permite establecer si los sujetos a los que se refiere la norma realmente se encuentran afectados por la situación de conmoción interior.

76. En segundo lugar, la expresión “personas incluidas al PNIS” (contenida en el artículo 4), así como el artículo 5 (sobre la recuperación y pago de cartera), superan el requisito de finalidad en el entendido de que su aplicación se limite a aquellas personas que hayan sido víctimas de los hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025. En efecto, la Sentencia C-148 de 2025 resaltó que la situación del conflicto armado y las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS constituían problemas estructurales, de manera que las medidas relacionadas con dichos presupuestos fácticos eran inconstitucionales.

77. Ante este panorama la Sala constata, en primer lugar, que si bien el PNIS fue comprendido como una problemática estructural, ello no excluye la priorización de las víctimas del conflicto armado durante el primer trimestre de 2025 que hacen parte de ese programa. Asimismo, en relación con el artículo 5º del DL, dicha disposición establece que los acuerdos de recuperación y pago de cartera se pueden celebrar aun cuando la cartera entró en mora antes de que se haya declarado el estado de conmoción interior, por lo cual, esa medida deberá limitarse a aquellos deudores cuya mora esté directamente relacionada con los hechos ocurridos el primer trimestre de 2025.

- Juicio de conexidad material

78. El DL 106 supera el juicio de conexidad material interna y externa. Los considerandos del DL están relacionados con los hechos que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025, pues hacen alusión a la grave perturbación de orden público debido al aumento de la violencia, así como la crisis humanitaria. Asimismo, justifican las medidas adoptadas para mitigar los efectos de tal situación, en específico la crisis alimentaria (dimensión interna). En cuanto a la dimensión externa, las medidas del DL, buscan impedir los efectos asociados a la grave perturbación de orden público por la

escalada de violencia en el Catatumbo, pues el conflicto armado impacta en la producción agrícola, la cartera de crédito agropecuario y la seguridad alimentaria.

79. Los considerandos del DL 106 tienen relación con los hechos que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. Esto se fundamenta en que la parte motiva del decreto sub examine estableció que: (i) debido a la situación de violencia existe un riesgo inminente de crisis alimentaria en el Catatumbo; (ii) la situación de orden público afecta la actividad productiva así como el estado actual de la cartera agropecuaria y; (iii) en atención a lo anterior, justifica las medidas para que los productores afectados por la crisis puedan “contar con los recursos que les permit[an] producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos, lo que incluye asegurar las garantías agropecuarias y los alivios financieros [para] su reactivación productiva, y lo protejan ante posibles pérdidas inminente de sus artículos de trabajo como maquinaria, dispositivos de almacenamiento herramientas, o incluso sus tierras y el producto de sus cosechas, dado la súbita desvinculación de actividades productivas generada con ocasión del conflicto, y las cesaciones de pagos que esa situación pueda conllevar.”[57]

81. Desde el punto de vista externo, el decreto sub examine está relacionado directa y específicamente con las circunstancias que dieron lugar a la expedición del DL 062 de 2025, toda vez que: (i) fue expresamente expedido con ocasión y en desarrollo de dicho estado de conmoción interior; (ii) está relacionado directamente con las motivaciones que el Gobierno Nacional expuso para tal declaratoria; y (iii) su propósito es adoptar medidas para conjurar los efectos de la situación de violencia escalada que afecta la zona del Catatumbo, específicamente, introduciendo al ordenamiento medidas para aliviar la carga financiera del sector agropecuario afectado por la situación de conmoción interior.

82. En efecto, el artículo 1º del DL 106 señala expresamente que el Decreto tiene como objetivo adoptar medidas de financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial para garantizar los medios de vida y producción de alimento y, por ende,

mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y la desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado en los municipios señalados en el artículo 1 del DL 62 de 2025.

83. En esta línea el artículo 2º del DL sub examine suspende los procesos ejecutivos derivados de obligaciones de crédito agropecuario mientras permanezca el estado de conmoción interior. Los artículos 3 y 5 buscan establecer alivios financieros para los productores afectados. Esto es así, si se tiene en cuenta que las entidades establecieron trámites internos para que los beneficiarios de los alivios sean los productores afectados por los hechos de violencia que motivaron la declaratoria de conmoción interior, así:

ARTÍCULO

ENTIDAD

CONDICIONES/REQUISITOS

Artículo 3º –

Banco Agrario

Al programa de refinanciación solo podrán acceder quienes estén al día al momento de hacer la solicitud. Para ello, el deudor deberá presentar su requerimiento dentro del plazo dispuesto en el Decreto. Asimismo, debe cumplir las siguientes condiciones:

1. si es persona jurídica, la solicitud debe estar firmada por el representante legal o el titular del crédito;
2. identificar al cliente y el número del crédito;
3. describir la afectación sufrida debido a la situación de orden público;
4. explicar la relación entre dicha afectación y la imposibilidad de pago;
5. indicar el tipo de alivio solicitado;
6. registrar la ubicación geográfica del solicitante;
7. no aportar certificación de afectación por factores externos;
8. no se requiere información adicional.

Finagro

Las medidas deben ser registradas por los intermediarios financieros a través del aplicativo de cartera de FINAGRO.

Artículo 5º –

Banco Agrario

Reglamentó internamente el artículo con tres propósitos: (i) controlar las causas raíz del no pago vinculadas a la conmoción interior; (ii) evitar riesgos morales; y (iii) prevenir una cultura de no pago. En ese sentido, estableció que: 1. las personas que soliciten quitas de capital no pueden tener mora superior a 30 días a diciembre de 2024; 2. deben presentar un documento de “Certificación Afectación de Factores Externos”; 3. solo se condonarán intereses y quitas generadas durante la conmoción ;4. finalizado el estado de excepción, el deudor debe seguir pagando el crédito según lo pactado y; 5. el no pago faculta al Banco para exigir la totalidad de la obligación y cancelar los beneficios.

Finagro

Cuenta con información precisa sobre las obligaciones de los pequeños productores con créditos en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta, y los municipios de Río de Oro y Gonzáles (Cesar), en mora con el FAG y que no están cobijados por la Ley 2071 de 2020 ni por la Resolución 2 de 2024. Con base en esta información, puede determinar con exactitud a quién se dirigen los acuerdos.

84. En relación con los criterios de priorización (artículo 4º) el Ministerio de Agricultura informó a la Corte que estos grupos se priorizaron para asegurar que las medidas beneficien en primer lugar a quienes han sido los más afectados por los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

85. En este orden de ideas, las medidas contenidas en el DL 106 cumplen con el

requisito de conexidad material desde los puntos de vista interno y externo.

- Juicio de motivación suficiente

86. El DL 106 satisface el juicio de motivación suficiente. El DL no contiene medida alguna que limite derechos fundamentales, por ende, su escrutinio resulta menos exigente. La Sala observa que cada una de las medidas de suspensión de procesos (art.2), alivios de pasivos (arts. 3 y 5) y priorización (art. 4), están motivadas de forma específica en las consideraciones del DL, así:

MEDIDA

JUSTIFICACIÓN DE LOS CONSIDERANDOS DEL DECRETO LEGISLATIVO

Art. 2 Suspensión de procesos

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

Alivios financieros Arts. 3º y 5

“[S]e hace necesario garantizar que el sistema de crédito de fomento agropecuario permita a los pequeños y medianos productores superar las condiciones adversas derivadas del escalamiento de la confrontación, asegurando que las garantías agropecuarias y los alivios financieros permitan la reactivación productiva.” y “es necesario garantizar que el sistema de crédito de fomento agropecuario permita a los pequeños y medianos productores superar las condiciones adversas derivadas del escalamiento de la confrontación, el abastecimiento y la sostenibilidad de mercados locales de alimentos, que permitan a las personas afectadas con la situación de orden público obtener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación. Es deber del Estado garantizar que las y los campesinos afectados por las hostilidades y enfrentamientos militares, puedan contar con los recursos que les permitirán producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos, lo que incluye asegurar las garantías agropecuarias y los alivios financieros permitan su reactivación productiva, y lo protejan ante posibles pérdidas inminente de sus artículos de trabajo como maquinaria, dispositivos de almacenamiento herramientas, o incluso sus tierras y el producto de sus cosechas, dado la súbita desvinculación de actividades productivas generada con ocasión del conflicto, y las cesaciones de pagos que esa situación pueda conllevar”

Criterios de priorización

(art. 4)

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

- Juicio de ausencia de arbitrariedad

- Juicio de intangibilidad

88. Las medidas adoptadas en el DL 106 no afectan ninguno de los derechos fundamentales señalados en los artículos 4 de la LEEE y 27 numeral 2 de la CADH, así como en los demás tratados en materia de derechos humanos ratificados por Colombia. En estos términos no se desconoce lo prescrito en los artículos 93 y 214.2 de la Constitución.

- Juicio de no contradicción específica

89. El contenido del DL 106 supera el juicio de no contradicción específica porque las medidas no desconocen ninguna norma constitucional y respetan los límites fijados en los artículos 34 a 45 de la LEEE.

90. En efecto, bajo este juicio, las medidas del DL son compatibles con la Constitución porque: (i) el artículo 2 no afecta el principio de confianza legítima de los acreedores o los rematantes, sino que -por el contrario- busca garantizar el derecho al debido proceso de los productores agropecuarios; (ii) las medidas de alivios financieros contenidas en los artículos 3 y 5 son acordes al artículo 355 Superior; (iii) el artículo 4 dispone criterios de discriminación positiva que materializan el artículo 13 constitucional y; (iv) las medidas dispuestas en el DL tienen respaldo en el deber constitucional de solidaridad.

91. El artículo 2 no afecta el principio de la confianza legítima de los acreedores o los rematantes y garantiza el derecho al debido proceso de los productores agropecuarios. El alcance del artículo 2 debe entenderse desde dos escenarios: (i) la suspensión del proceso ejecutivo antes del remate del bien, en la que solo están involucrados el acreedor y el

deudor; y (ii) la suspensión del proceso después de que el bien haya sido rematado y antes de la entrega material del bien, momento en el cual está involucrado un tercero conocido como rematante (posible comprador del bien).

92. En relación con el primer escenario la medida supera el juicio de no contradicción. Al respecto, cuando se presenta una demanda ejecutiva, el ejecutante fundamenta la pretensión en dos hechos: (i) que el ejecutado ha contraído una obligación clara, expresa y exigible que consta en un título ejecutivo; y (ii) que la obligación se encuentra insatisfecha. Cuando la obligación se refiere a una cantidad de dinero, el objetivo del demandante es lograr su pago total. En efecto, una forma de terminar dicho proceso es el pago total de la obligación.

93. Ahora bien, el Ministerio de Agricultura indicó que debido a la situación de orden público los grupos poblacionales afectados no se encuentran en condiciones de cumplir con sus obligaciones crediticias y no crediticias que hubieren contraído en desarrollo de su actividad ya que debido a la situación de conmoción interior no han podido desarrollar con normalidad sus actividades. Bajo ese entendido, permitir la continuación del proceso ejecutivo sin considerar las limitaciones de pago del deudor implicaría privarlo de la posibilidad de finalizar el proceso por la causal de pago total de la obligación[58].

94. La suspensión implica que los acreedores de créditos de fomento agropecuario no podrán exigir el pago inmediato de las obligaciones a través del cobro judicial. Sin embargo, esto no afecta su derecho a recibir el pago de la obligación. Durante el tiempo de suspensión, los acreedores pueden negociar acuerdos de pago con los deudores quienes están en una situación de debilidad manifiesta.

95. En relación con el segundo escenario, la Sala considera que la medida supera el juicio de no contradicción ya que solo cuando el auto que aprueba el remate queda en firme,

se puede sostener que el rematante adquiere el derecho de dominio[59]. En ese sentido, antes de que dicho auto sea expedido puede hablarse de la expectativa del derecho, sujeta a revisión. Adicionalmente, la suspensión de términos cumple un propósito esencial: proteger el derecho a la defensa de los campesinos y productores afectados por la crisis. En el contexto actual del Catatumbo, donde la situación de orden público ha provocado desplazamientos forzados y confinamientos, los afectados no están en condiciones reales de participar en los procesos judiciales. Esta realidad impide que puedan ejercer de manera efectiva su derecho a controvertir el remate, ya sea interponiendo recursos o solicitando la nulidad. La suspensión, entonces, no solo es razonable, sino necesaria para garantizar que estas personas puedan ejercer adecuadamente la defensa de sus derechos.

96. En conclusión, la medida de suspensión de procesos (art. 2) no desconoce el principio de confianza legítima ni buena fe de los acreedores ni de los rematantes (posibles compradores del bien), pues la disposición busca garantizar el derecho al debido proceso y la igualdad de los productores del Catatumbo, afectados por el conflicto armado durante el primer trimestre de 2025.

97. Las medidas de alivios financieros contenidas en los artículos 3 y 5 son acordes al artículo 355 Superior. Los artículos 3 y 5 del DL 106 de 2025 prevén alivios económicos y financieros para el sector agropecuario. En particular, el artículo 3, permite la refinanciación de los créditos agropecuarios de los productores cuya actividad se vio afectada en la zona cobijada con la situación de conmoción interior. Esto, sin que, durante el término del estado de conmoción interior, se puedan cobrar intereses moratorios. Por su parte, el artículo 5º permite que los pequeños productores puedan realizar acuerdos de pago con Finagro y Banco Agrario, los cuales pueden ser objeto de condonación de intereses moratorios y quitas al capital. Estas medidas serán obligatorias para las entidades del sistema nacional de crédito agropecuario pero opcionales para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

98. El artículo 355 de la Constitución establece que “[n]inguna de las ramas u órganos del poder público, podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. La jurisprudencia de la Corte, sin embargo, ha señalado que esta prohibición no es absoluta. Por el contrario, la Constitución permite que se otorguen auxilios, donaciones, subsidios, incentivos, o subvenciones a particulares sin contraprestación alguna[60], siempre que no se trate de un acto de mera liberalidad sino del cumplimiento de deberes constitucionales que aseguren, entre otros, la igualdad material[61] y el cumplimiento de requisitos específicos[62].

99. Así, por ejemplo, la Sentencia C-218 de 2020 determinó que el Decreto Legislativo 486 de 2020, por medio del cual se establecieron medidas que permitían el otorgamiento de subsidios, alivios y auxilios a favor de los pequeños y medianos productores afectados por la pandemia, no contrariaban el artículo 355 de la Constitución por tres razones: “(i) [las medidas] estaban destinadas a los trabajadores agropecuarios quienes son sujetos de especial protección constitucional de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte; (ii) constituyen un desarrollo del artículo 66 de la Carta Política que establece de manera expresa que el gobierno debe fomentar el acceso al crédito agropecuario; y (iii) constituyen estímulos económicos a los trabajadores agropecuarios para que estos mantengan su actividad productiva y, de esta forma, contribuyan a la realización de un fin de interés general: la garantía de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios durante la pandemia”

100. Conforme a lo anterior, la Sala observa que los artículos 3 y 5 establecen medidas que no contrarían el artículo 355 de la Constitución porque: (i) están destinadas a sujetos de especial protección constitucional; (ii) buscan fomentar el acceso al crédito agropecuario; y (iii) constituyen un estímulo para que los productores agropecuarios realicen el pago de sus obligaciones de crédito sin afectar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios durante el estado de conmoción interior.

101. El artículo 4º dispone criterios de discriminación positiva. La medida busca establecer criterios de discriminación positiva[63] en virtud del inciso 2 del artículo 13 de la Constitución al garantizar que las medidas sean especialmente dirigidas a grupos históricamente marginados o en especial situación de vulnerabilidad como las mujeres campesinas, las personas desplazadas, quienes han estado vinculados a economías ilícitas y están en procesos de sustitución, y quienes adelantan su reincorporación a la vida civil tras haber pertenecido a grupos armados al margen de la ley. Estas poblaciones requieren un enfoque diferencial para lograr una igualdad real y efectiva, conforme al principio de igualdad material.

102. Las medidas dispuestas en el DL se encuentran respaldadas por el deber constitucional de solidaridad. La Asamblea Nacional Constituyente al incluir el título “[p]rincipios fundamentales”, consideró que este tenía como finalidad establecer los postulados que le dan forma a los valores consagrados en el Preámbulo de la Constitución y que orientan el Estado Social y Democrático de Derecho. Así, reconoció que este principio no solo implica una transformación en la función del Estado, sino también una mayor responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares frente a la “solidaridad humana”[64].

103. En este contexto, los artículos 1º y 95.2 de la Constitución, desarrollan el principio de solidaridad, el cual tiene dos facetas, en primer lugar, es un principio constitucional[65]. De otro lado, es un deber que recae en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país[66]. La solidaridad como deber, parte de un valor constitucional que tiene en cuenta el tipo de Estado adoptado y se manifiesta en tres dimensiones: “(i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como criterio de interpretación en el análisis de las acciones y omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales y; (iii) como un límite a los derechos propios” [67].

104. En atención a lo anterior, la Corte en varias oportunidades ha establecido deberes respecto a la exigibilidad de las obligaciones crediticias cuando el deudor se encuentra en una particular situación de debilidad manifiesta[68], a saber:

Subreglas en el marco del principio de solidaridad

Deber

Alcance

Tener en cuenta la condición de víctima del conflicto armado al exigir el cumplimiento de las obligaciones crediticias[69]

La entidad financiera debe tener en cuenta la situación de extrema vulnerabilidad manifiesta de las víctimas de conflicto armado en relación con las exigencias de las obligaciones bancarias, por ende, deben considerarse los efectos que tiene el conflicto armado sobre la posibilidad de cumplir con el pago adeudado.

Suministrar información clara, oportuna y suficiente al deudor respecto a las alternativas existentes en relación con su obligación crediticia[70]

Las entidades financieras tienen el deber de suministrar información clara, oportuna y suficiente al deudor víctima del conflicto armado sobre las alternativas existentes para la atención de su obligación crediticia. Ello incluye, entre otras cosas, la obligación de informar si existen alivios financieros específicos para la población, si puede acceder a los créditos u otros mecanismos previstos en la Ley 418 de 1997 o la Ley 1448 de 2011; si FINAGRO puede realizar el redescuento de la obligación; si tiene derecho a subsidios estatales y si existen garantías complementarias previstas para atender situaciones como el abandono forzado del inmueble o la pérdida de bienes esenciales como consecuencia directa del desplazamiento, entre otros.

Abstenerse de iniciar procesos ejecutivos[71]. En caso de que estos estén en curso suspenderlos[72] y, de ser posible terminarlos[73].

En caso de que se haya iniciado un proceso ejecutivo, los acreedores deben buscar establecer un acuerdo de pago con el deudor y, suspender el proceso judicial, realizar una renegociación de la deuda y, si es posible terminar el proceso[74]. Lo anterior, siempre que: (i) la deuda haya sido contraída antes del hecho victimizante y; (ii) que el remate no haya sido aprobado.

No realizar el cobro de los honorarios de los abogados y demás gastos derivados del cobro judicial y extrajudicial[75]

Realizar acuerdos de pago[76]

Las entidades financieras deben abstenerse de realizar el cobro de las obligaciones crediticias y, por el contrario, promover acuerdos de pago que tengan en cuenta las capacidades de pago del deudor[77], por ejemplo, estableciendo plazos de pago justos. Lo anterior siempre que: (i) la deuda haya sido contraída antes del hecho victimizante y; (ii) el deudor ponga en conocimiento su situación a la entidad financiera.

No realizar el cobro de intereses moratorios[78]

Debido a que el incumplimiento de las obligaciones se encuentra justificado en tanto que la víctima vio disminuida su capacidad de pago, las entidades financieras no pueden realizar el cobro de intereses moratorios por las obligaciones incumplidas a partir del momento en que el deudor fue víctima del conflicto y, en caso de que estos hayan sido pagados los mismos deberán ser abonados al capital. Lo anterior siempre que: (i) la deuda haya sido contraída antes del hecho victimizante y; (ii) el deudor ponga en conocimiento su situación a la entidad financiera.

Recalcular los intereses remuneratorios[79]

Si bien la entidad financiera conserva el derecho a reclamar el pago de los intereses remuneratorios o de plazo causados a partir de la ocurrencia del hecho victimizante, dichos intereses deben estar sujeto a un recalculeo razonable, atendiendo al principio constitucional de solidaridad y a las condiciones sociales y económicas adversas que enfrenta la persona víctima. Por lo tanto, los intereses causados durante el período de afectación no pueden calcularse de manera automática, sino que deben ser ajustados proporcionalmente, en función de la capacidad de pago del deudor y del contexto que limita su posibilidad de cumplir en condiciones ordinarias.

Abstenerse de aplicar cláusulas aceleratorias frente a personas en condición de vulnerabilidad[80].

Las entidades financieras no pueden hacer uso de las cláusulas aceleratorias pactadas en los contratos de crédito para exigir anticipadamente la totalidad de la deuda a personas en condición de vulnerabilidad, particularmente cuando dicha condición haya surgido como consecuencia de hechos victimizantes. En tal contexto, las cuotas que debieron pagarse durante el periodo del hecho victimizante y el periodo de readaptación y hasta un término razonable posterior a dicha recuperación, deberán ser reprogramadas y canceladas en los mismos plazos originalmente acordados, respetando los períodos e intervalos establecidos en el contrato inicial.

No realizar el reporte negativo respecto a las obligaciones que hayan entrado en mora por la situación de conflicto armado[81]

Las personas víctimas del conflicto armado tienen derecho a que, si sus obligaciones no fueron cumplidas debido al hecho victimizante, las entidades financieras deben abstenerse de realizar un reporte negativo respecto a estas obligaciones.

Inclusión de un enfoque diferencial, de género y étnico[82]

Las entidades financieras deben incluir un enfoque diferencial respecto a las medidas frente a las mujeres desplazadas[83]. En consecuencia, deben poder reformular sus obligaciones crediticias en condiciones acordes con su realidad, sin medidas coercitivas que profundicen su exclusión financiera y patrimonial.

105. En este contexto, la Sala constata que los artículos 2º, 3º, 4º y 5º del DL en revisión, satisfacen el juicio de no contradicción específica porque tales medidas no desconocen ninguna norma constitucional y respetan los límites fijados en los artículos 36 a 38 de la LEEE.

- Juicio de necesidad

106. Respecto al juicio de necesidad, este sólo es superado por las medidas de suspensión de procesos ejecutivos (art. 2), los criterios de priorización (ar. 4) y, los acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y párrafo 1º) ante su necesidad fáctica y la inexistencia de mecanismos ordinarios. No obstante, en lo que respecta a las medidas de refinanciación (art. 3) y compra de cartera (párrafo 2º del artículo 5º), la Sala concluye que estas no superan la dimensión jurídica del juicio de necesidad.

107. La medida de suspensión de procesos ejecutivos (artículo 2) supera el juicio de necesidad porque garantiza la igualdad procesal de los productores víctimas de los hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025 en el Catatumbo. Además, tiene un alcance mayor al contemplado en el artículo 161 del Código General del proceso. Los considerandos del DL 106 señalan la existencia de una situación de violencia escalada, la cual ha generado que, al 22 de enero de 2025, 36.137 personas sean víctimas de desplazamiento forzado, de las cuales 16.482, a esa fecha, se encontraban en albergues y refugios en el departamento de Norte de Santander. Adicionalmente, debido a la situación de orden público un número importante de personas se encuentran en situación de confinamiento (27.381)[84].

108. En esta línea, Finagro informó a la Corte que la suspensión de los procesos ejecutivos atendía a la grave situación de orden público que afecta la actividad productiva y

de comercialización y deteriora la situación económica de los pequeños y medianos productores. Así, adujo que la medida busca dar alivio a la población de los hechos que originaron la conmoción, “en tanto pueden tener la oportunidad de, mientras se supera esta situación, reactivarse y atender a sus obligaciones financieras[85]”. Por su parte, el Ministerio de Agricultura señaló que la medida era necesaria para evitar una persecución judicial de los deudores cuando están atravesando una situación que les impide operar con normalidad. Además, “busca conceder a la población afectada un margen para la recuperación económica, sostener el arraigo con sus modos de producción, proyectos de vida y el arraigo con la tierra.” [86]

109. En la misma línea, el procurador sostuvo que la medida era idónea porque ayuda a proteger los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia de campesinos, pequeños y medianos productores que han sido afectados por la crisis. Señaló que muchas de estas personas han sido desplazadas o están confinadas, lo que les impide ejercer su defensa en condiciones normales. Por ello consideró justificada la suspensión de términos, incluso después del remate y antes de la entrega del bien, ya que en ese momento los ejecutados aún pueden solicitar la nulidad si hubo irregularidades en el proceso (como lo permite el artículo 455 del CGP)[87].

110. En atención a lo anterior la Sala considera que la suspensión de términos de los procesos ejecutivos es una medida dirigida a evitar la extensión de los efectos del estado de conmoción interior y la reactivación económica del sector agropecuario, afectado por la situación de conmoción interior.

111. Como se estableció en el juicio de no contradicción específica, una de las formas de terminar el proceso ejecutivo es el pago total de la obligación. No obstante, cuando la persona se encuentra en situación de desplazamiento forzado o de confinamiento, continuar con el cobro judicial resulta una exigencia desproporcionada, al ser irresistible, imprevisible y ajeno a la voluntad del deudor, lo que le impide cumplir con su obligación en condiciones

de normalidad.

112. Adicionalmente, en aquellos casos en los que se llevó a cabo la diligencia de remate, la continuación del proceso sin la suspensión de términos desconoce las condiciones materiales en las que se encuentran las personas en situación de desplazamiento. En efecto, quienes han sido forzados a confinarse o a abandonar su lugar de residencia no disponen de los medios mínimos para ejercer una participación activa en el proceso judicial. Por ejemplo, si la persona se encuentra alojada en un albergue, puede enfrentarse a serias restricciones en el acceso a la información, locomoción, la representación jurídica o incluso a canales básicos de comunicación.

113. En este contexto, la Sala comparte lo dicho por el Ministerio de Agricultura y la Procuraduría General de la Nación, en tanto que la suspensión de términos es una medida necesaria fácticamente, ya que permite mitigar los efectos del estado de conmoción interior en relación con la estabilidad económica de los productores, víctimas del conflicto armado por los hechos ocurridos el primer trimestre de 2025, además de garantizar su derecho al debido proceso.

114. En relación con la necesidad jurídica, esta también se encuentra superada. Con el fin de sustentar esta conclusión, a continuación, se revisarán las medidas existentes en el ordenamiento jurídico para la suspensión de los procesos:

Suspensión de procesos conforme al artículo 161 del Código General del proceso (CGP)

Suspensión de procesos conforme al Artículo 2º DL 106

Razones por las cuales la suspensión de procesos establecida en el 161 del CGP no tiene

los mismos efectos que la indicada en el DL 106

El numeral 2 del artículo 161 del CGP establece que el juez antes de dictar sentencia podrá suspender los procesos cuando las partes lo pidan, para ello el juez debe verificar que: (i) la solicitud sea de común acuerdo; y (ii) el término de la suspensión, teniendo que la duración del proceso no sea superior a 1 año (art. 121 CGP).

El artículo 2º del DL 106 de 2025 establece una suspensión de términos que procede por orden legal, la cual empieza en cualquier etapa del proceso ejecutivo, incluso después del remate y antes de la entrega material del bien.

El artículo 2º del DL 106 tiene un alcance mayor que el artículo 161 del CGP porque: (i) implica la suspensión de los procesos ejecutivos incluso antes del traslado de la demanda al ejecutado[88] y; (ii) libera a las personas beneficiadas de la carga de negociación sobre la suspensión y el término de la misma que exige el artículo 161 del CGP. Por lo cual, la medida de suspensión prevista en el ordenamiento jurídico ordinario resulta insuficiente para proteger los derechos de las personas afectadas por la conmoción interior.

115. Asimismo, la Corte en Sentencia C-213 de 2020 recordó que aspectos tales como “los mecanismos, etapas, recursos, plazos, términos, cargas procesales, consecuencias de inactividad y, en general, la configuración de los procesos judiciales” (énfasis añadido) están sujetos a reserva de ley. En ese sentido, la suspensión de procesos judiciales debe ser establecida mediante una norma con fuerza de ley conforme al artículo 150 de la Constitución e incluso considerando el artículo 121 del Código General del Proceso que regula la duración de los procesos.

116. En estos términos, la Sala Plena concluye que el artículo 2 del DL 106 supera el juicio de necesidad.

117. La medida de refinanciación (artículo 3) no supera el juicio de necesidad porque en el ordenamiento jurídico ordinario existen normas que permiten la suscripción de acuerdos de pago en condiciones de viabilidad financiera, así como no cobrar intereses moratorios

118. El artículo 3 del DL 106 permite la refinanciación de la deuda sin que se cobren intereses moratorios durante el término de vigencia del estado de conmoción interior. En este contexto, el Ministerio de Agricultura y la SFC informaron que el mecanismo de reestructuración de la deuda conforme a los criterios establecidos en la Circular Básica Contable y Financiera (en adelante CBCF) de esa Superintendencia no permitía la refinanciación en los términos que establece el DL 106. Asimismo, el Ministerio indicó que la reglamentación para la refinanciación por parte del CNCA no era procedente.

Mecanismo de modificación y reestructuración de créditos- capítulo XXXI de la CBCF

Reglamentación por parte de la CNCA para la refinanciación de los créditos, literal e) del artículo del EOSF

Razones de insuficiencia

La refinanciación o reestructuración de la deuda se basa en modificar las condiciones acordadas por los contratantes al momento de otorgar el crédito, e implica cambiar los términos del contrato mediante el cual se estructuró el mismo.

Para la procedencia de esta refinanciación se requiere: (i) acuerdos entre la entidad financiera y el deudor sobre las tasas de interés, plazo y el sistema de amortización; (ii) análisis de la capacidad de pago del deudor, (iii) la modificación sólo es viable si la mora no supera 60 días (microcrédito y consumo) o 90 días (comercial y vivienda); (iv) para los

créditos hipotecarios la Ley 546 de 1990 permite la modificación si se solicita dentro de los dos primeros meses del año.

El literal e) del artículo del EOSF permite a la CNCA “[a]probar, mediante normas de carácter general y con el voto favorable del Ministro de Agricultura, la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario cuando se afecte negativamente la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito por la presencia, a su juicio, de razones de fuerza mayor o caso fortuito”.

Teniendo en cuenta estos mecanismos el Ministerio de Agricultura y la SFC señalaron que estos eran insuficientes, en los siguientes términos:

En relación con el mecanismo de modificación y reestructuración.

La SFC argumentó que esta medida resulta insuficiente porque: (i) exige la evaluación de la capacidad de pago de la persona lo que podría ser difícil; (ii) no contempla la condonación de intereses; y (iii) depende de la voluntad de la entidad financiera.

El Ministerio de Agricultura, por su parte, señaló que “los parámetros consignados en dicho numeral para la celebración de los acuerdos de refinanciación no impiden la extensión de los efectos derivados de la grave situación de orden público en el deterioro de la cartera agropecuaria de las operaciones de crédito de las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas afectados, razón por la cual se justifica la necesidad del artículo 3° del Decreto 106 de 2025”.

En relación con las facultades de la CNCA el Ministerio de Agricultura indicó que el artículo 5.6 de la Ley 16 de 1990, por el cual se faculta a la CNCA para reglamentar la refinanciación de las operaciones de crédito que hayan realizado las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario sólo opera cuando: (i) se afecta negativamente la producción o (ii) se disminuye la inversión que se realizó con el crédito por la presencia de razones de fuerza mayor o caso fortuito. Así, por ejemplo, se refirió a la Resolución 8 de 2023 de la CNCA y concluyó que la medida no opera cuando hay un estado de excepción.

119. En este contexto, la Sala observa que, en principio, la reestructuración de créditos desarrollada en la CBCF y la facultad del CNCA para reglamentar la refinanciación de las operaciones de crédito que hayan realizado las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario no permiten la refinanciación de la deuda en los términos previstos en el artículo 3º del DL 106. No obstante, el ordenamiento jurídico ordinario prevé un mecanismo que permite la celebración de acuerdos de pago en favor de las víctimas del conflicto armado, el cual no fue objeto de pronunciamiento por parte de las entidades oficiadas.

120. En efecto, la Sala encuentra que conforme al artículo 128 de la Ley 1448 de 2011 y el numeral 2.7 del Capítulo II de la CBCF, las víctimas del conflicto armado que tengan créditos activos que han entrado en mora o que han sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación, deben ser incluidos en la categoría de riesgo especial[89], esto implica que: (i) no podrán ser objeto de intereses moratorios durante el término comprendido entre la ocurrencia del hecho victimizante y hasta un (1) año después de la inscripción en el Registro Único de Víctimas; y (ii) las entidades financieras deben promover la celebración de acuerdos de pago con el deudor en condiciones de viabilidad financiera. En el evento que los acuerdos contemplen periodos de gracia, se suspenderán durante estos periodos la caución de intereses y demás conceptos asociados al crédito. Adicionalmente, estos acuerdos de pago no son considerados como reestructuraciones, por lo que no le son

aplicables las reglas previstas para ello.

121. En virtud de lo anterior, no se identificó ninguna explicación que motive las razones por las cuales esta norma no es idónea para garantizar el objeto establecido en el artículo 3 del DL 106, más aún cuando los acuerdos de pago de los que trata el numeral 2.7 del Capítulo II de la CBCF no permiten el cobro de intereses moratorios desde la ocurrencia del hecho victimizante y deben tener en cuenta la capacidad de pago de la víctima. En este sentido, el artículo 3 del Decreto sub examine no supera el juicio de necesidad jurídica.

122. El establecimiento de criterios de priorización (art. 4) permite la priorización de las personas más afectadas por la crisis

123. Los considerandos del DL 106 resaltan la necesidad de priorizar ciertos grupos poblacionales con la finalidad de que los alivios estén efectivamente en cabeza de las personas especialmente afectadas por la crisis. En ese sentido, la norma prioriza a las mujeres, las personas en situación de desplazamiento forzado, las personas vinculadas al PNIS y las personas en proceso de reincorporación a la vida civil.

124. El Ministerio de Agricultura informó que los criterios de priorización fueron planteados en atención a la realidad social y económica del Catatumbo y al desarrollo del conflicto armado durante el 2025. Las mujeres del campo se priorizaron porque a menudo enfrentan desigualdades de género y tienen un acceso limitado a los recursos, las víctimas de desplazamiento forzado y personas en proceso de reincorporación a la vida civil requieren de apoyo específico para reinsertarse en la sociedad y reconstruir sus medios de vida. Asimismo, en cuanto a las personas parte del PNIS indicó que ellas “necesitan acompañamiento para lograr una alternativa sostenible de desarrollo y salir de la circularidad de la violencia y las actividades ilícitas”.

125. Todas las víctimas de conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional debido a la violación constante de sus derechos lo que lleva a que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad[90]. En este sentido, la priorización de quienes se han visto especialmente afectados por la situación de orden público en el Catatumbo encuentra su fundamento en su condición de vulnerabilidad.

126. En efecto, las mujeres deben ser priorizadas porque son víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género[91], en particular, representan el 50.28% de las personas víctimas de los hechos ocurridos el primer trimestre de 2025 en el Catatumbo[92]. En lo que respecta a las víctimas de desplazamiento forzado y a los firmantes del acuerdo de paz, su priorización se encuentra justificada si se tiene en cuenta las razones que llevaron a declarar válido parcialmente el estado de conmoción interior, esto es, la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado y el aumento inusitado de los ataques contra la población firmante[93].

127. Finalmente, respecto a las personas incluidas en el PNIS, es importante resaltar que, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura, el conflicto armado tiene como causa principal la búsqueda de control de “territorio para la siembra y transformación de hoja de coca y las demás actividades de explotación económica ilícitas que se derivan de ello”. Adicionalmente, en el seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte indicó que en el marco del conflicto armado los grupos armados emplean presiones y amenazas sobre los líderes y comunidades para impedir el accionar de la fuerza pública, especialmente en aquellos casos en los que se adelantan labores de erradicación de cultivos ilícitos[94]. Esto refleja la necesidad de priorizar a quienes hacen parte del PNIS y son víctimas del conflicto armado. En este orden de ideas, la medida establecida en el artículo 4 del DL 106 es necesaria fácticamente al permitir la priorización de quienes han sido los más afectados por la situación ocurrida el primer trimestre de 2025 en el Catatumbo.

128. La medida también es necesaria jurídicamente ante la inexistencia de normas que permitan la priorización de todos los grupos que aborda el DL 106.

La Fundación para el Estado de Derecho manifestó que en el ordenamiento jurídico existían varias disposiciones que incluyen la priorización de los sujetos que resalta el DL 106. La interviniente subrayó que: (i) la Ley 731 de 2002 prioriza a las mujeres rurales; (ii) la Ley 1448 de 2011 incorpora un enfoque diferencial para la atención de poblaciones especialmente vulnerables incluyendo mujeres y; (iii) la Resolución 8 de 2023 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario “también incorpora criterios de priorización de acceso al crédito para ciertos grupos poblacionales vulnerables y con enfoque diferencial. Específicamente, se reconoce como usuarios especiales a las mujeres rurales, jóvenes rurales, comunidades étnicas, población víctima del conflicto armado, personas en proceso de reincorporación a la vida civil, personas vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y campesinos, entre otros”.

129. Pese a lo manifestado por el interviniente, la Sala encuentra que ninguna de las disposiciones normativas mencionadas dispone la priorización de todos los grupos poblacionales dispuestos en el artículo 4º del DL 106. Lo anterior, con fundamento en tres razones: en primer lugar, la Ley 731 de 2002 que prioriza a las mujeres rurales, no lo hace respecto a los demás sujetos que menciona el artículo 4.

130. En segundo lugar, el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 abarca el principio de enfoque diferencial respecto a las características particulares de las víctimas. No obstante, ese principio no necesariamente responde al establecimiento de criterios de priorización, ya que estos buscan establecer un orden en el acceso a las medidas y recursos disponibles, especialmente en contextos donde las capacidades institucionales y presupuestales son limitadas. En tercer lugar, la Resolución 8 de 2023 del CNCA en su artículo 9 se refiere a usuarios especiales para que las condiciones financieras del otorgamiento de crédito se apliquen según su condición, pero no dispone de criterios de priorización.

131. En este contexto, ninguna de las normas mencionadas se refiere a la priorización de todos los grupos poblacionales expresamente establecidos en el DL. De hecho, el Ministerio Público indicó que, en términos de la legislación ordinaria, la Ley 2071 de 2020 prioriza a las mujeres campesinas para que accedan a los programas de financiamiento dirigidos a la reactivación del sector agropecuario, normativa que considera insuficiente porque dejó por fuera a los otros grupos dispuestos en el DL 106. Ello permite colegir la inexistencia de mecanismos ordinarios para la priorización conjunta de quienes, de acuerdo con el DL, han sido los más afectados por la situación de conmoción interior. De manera que, en estos términos, el artículo 4 del DL 106 de 2025 supera el juicio de necesidad.

132. La adopción de acuerdos de recuperación y pago de cartera (artículo 5 y su parágrafo 1º) obedecen a la necesidad de otorgar una autorización legal expresa a Finagro y al Banco Agrario

134. En atención a lo anterior, el sector agropecuario ha sido afectado por la situación de conmoción interior[95], por ejemplo, se ha indicado que los productores “han perdido 675 toneladas de productos agrícolas y unas 1.836 toneladas están represadas”[96][97]. Así, en el marco del deber constitucional de solidaridad, resulta exigible a las entidades financieras una actuación coherente con el carácter de su función[98]. En este contexto, la adopción de medidas que permitan facilitar el pago de las obligaciones crediticias se encuentra justificada fácticamente teniendo en cuenta que la situación de violencia escalada ha ubicado a los pequeños productores en una situación que les dificulta el cumplimiento de sus obligaciones.

135. La dimensión jurídica del juicio de necesidad también se encuentra superada. El Banco Agrario y Finagro, al ser entidades que manejan recursos públicos, requieren de autorización legal y expresa para celebrar los acuerdos de los que trata el artículo 5. En

efecto, la medida es necesaria jurídicamente porque: primero, de acuerdo con la información proporcionada por el Banco Agrario, la condonación de intereses y quitas al capital solo procede para las carteras castigadas y de difícil recuperación. Segundo, tanto el Banco Agrario como Finagro requieren de autorización legal expresa para condonar intereses y realizar quitas de capital, en el marco de la conmoción interior. A diferencia de la banca privada, estas entidades administran recursos públicos y por ello requieren una habilitación legal expresa.

136. Tercero, aunque el artículo 217 de la Ley 2294 autoriza al FONSA para realizar acuerdos de recuperación y pago de cartera que podrán incluir “la condonación de los intereses, así como parte del capital de los valores pagados por el FAG” conforme a los lineamientos que defina la CNCA, el artículo 25 de la Ley 819 de 2003 dispone que “[l]as entidades financieras de carácter público al efectuar reestructuraciones de créditos, rebajas o condonaciones de intereses a sus deudores morosos deberán realizarlo conforme a las condiciones generales del mercado financiero y con la finalidad de: recuperar su cartera, evitar el deterioro de su estructura financiera y presupuestal y, propender por la defensa, rentabilidad y recuperación del patrimonio público”, por lo cual no podría garantizarse que la condonación de intereses y de quitas de capital que establece dicho artículo se pueda realizar en los términos que dispone el artículo 5 del DL 106.

137. De otro lado, la Ley 2071 de 2020 permite celebrar estos acuerdos, pero respecto de la cartera “que haya entrado en mora antes del 30 de noviembre de 2020”, por lo que esta norma no podría aplicarse a los pequeños productores, víctimas de los hechos ocurridos el primer trimestre de 2025. Adicionalmente, es preciso reiterar que la intervención en las actividades crediticia, bursátil y aseguradora o en cualquier otra actividad que cumplan organismos públicos o privados en el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público tiene reserva de ley. El literal d), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución establece que es competencia del legislador establecer los criterios sobre los cuales el Gobierno Nacional reglamentará estas actividades, lo que es ratificado por el numeral 25 del artículo 189 Superior. En este contexto, el establecimiento de las medidas de

alivio financiero no podría ser reglamentada sin que medie autorización expresa por parte del legislador.

138. La medida de compra de cartera saneada por parte del FONSA (parágrafo 2º del artículo 5º) no supera el juicio de necesidad jurídica pues la entidad ya está facultada para realizar la compra de cartera agropecuaria ante graves afectaciones al orden público. El FONSA es un fondo creado por la Ley 302 de 1996 con la finalidad de otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros para la atención y alivio parcial o total de sus deudas cuando se presentan problemas climáticos, fitosanitarios o notorias situaciones de orden público.

139. En atención a esa finalidad, el artículo 2º de la Ley 302 de 1996 dispone que el FONSA está facultado para realizar la compra de cartera de los pequeños productores a los intermediarios financieros cuando se acredite alguno de los siguientes eventos: “a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción; b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores; c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera; d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional; y e) Por los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad coronavirus COVID 19”.

140. En ese sentido, no se encuentran razones para fundamentar por qué la facultad de compra de cartera por parte del FONSA sería insuficiente. En particular, esta situación no fue subsanada por el Ministerio de Agricultura quien se limitó a indicar que: (i) la Ley 302 era insuficiente porque no permite una compra ágil ni una adquisición masiva y; (ii) no contempla medidas extraordinarias como las requeridas en un estado de conmoción interior.

Respecto a esto último, contrario a lo manifestado por el Ministerio, la norma permite la compra de cartera en situaciones como la que motivó la medida de excepción, toda vez que el estado de conmoción interior se declara ante graves alteraciones del orden público. Por lo tanto, para la Sala no es posible establecer la razón por la cual en este caso no sería aplicable el ordenamiento jurídico ordinario.

141. En consecuencia, el párrafo 2º del artículo 5 del Decreto sub examine no supera el juicio de necesidad en su dimensión jurídica.

142. En conclusión, las medidas de refinanciación (art. 3) y compra de cartera (párrafo 2º del artículo 5) no superan el juicio de necesidad en su dimensión jurídica, por lo que estas medidas serán declaradas inexecutable, sin que se precise el análisis de los demás juicios. Por otra parte, en relación con las medidas de suspensión de procesos ejecutivos (art. 2), criterios de priorización (ar. 4) y, acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y párrafo 1º), la Sala continuará con el análisis de los juicios restantes.

– Juicio de incompatibilidad

143. Las medidas contenidas en el DL 106 superan el juicio de incompatibilidad al no suspender o estar encaminadas a suspender, ya sea explícita o implícitamente, alguna ley o disposición legal ordinaria.

– Juicio de proporcionalidad

144. Los artículos 2, 4 y 5 (parcial) del DL 106 superan el juicio de proporcionalidad. De

un lado, como se señaló en las secciones anteriores, las medidas no limitan o restringen derechos y garantías constitucionales y, de otro lado, son proporcionales con los hechos de la crisis que pretenden conjurar. En relación con esto último, ninguna de las medidas adoptadas por el DL sub examine: (i) resulta excesiva en relación con la situación de orden público que pretende conjurar; (ii) son compatibles con la naturaleza, fines, composición y características del sistema de crédito agropecuario al que están sometidas; (iii) contribuyen a la protección de los trabajadores agropecuarios más vulnerables, la garantía de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de insumos y productos agropecuarios y, (iv) están limitadas y restringidas a la finalidad que pretenden alcanzar, esto es, mitigar los efectos de la crisis de conmoción interior, en relación con la crisis alimentaria.

145. La suspensión de procesos ejecutivos (artículo 2) es una medida de protección del debido proceso en un contexto donde la violencia escalada impide la participación efectiva de los actores involucrados. Lejos de restringir derechos, esta medida (suspensión) garantiza que los procesos judiciales no se adelanten en condiciones de desigualdad. Por su parte, los criterios de priorización (artículo 4) buscan que los grupos más afectados por la situación de orden público puedan acceder de manera diferencial a las medidas crediticias.

146. En la misma línea, la medida de acuerdos de restructuración y pago de cartera contenida en el artículo 5 (parcial) está orientada a reducir las cargas económicas de los pequeños y medianos productores afectados por la situación de orden público. Se trata de mecanismos administrativos que permiten sanear las obligaciones crediticias, sin comprometer recursos públicos adicionales.

147. Tampoco se observa una afectación desproporcionada a la sostenibilidad del Banco Agrario ni del FAG. En primer lugar, aunque la SFC advirtió que la medida podría reducir la solvencia del Banco Agrario, esta disminución no alcanza niveles que comprometan el cumplimiento de los requerimientos mínimos regulatorios. Además, el Estado cuenta con herramientas ordinarias para preservar su estabilidad, como provisiones contables y

colchones adicionales de liquidez o solvencia[99]. En segundo lugar, el Ministerio de Agricultura aseguró que la condonación del 100% de intereses corrientes y moratorios, así como quitas de hasta el 80% del capital, no ponen en riesgo la viabilidad financiera de las entidades implicadas.

148. En suma, las medidas adoptadas en el DL 106 resultan proporcionadas, no restringen derechos constitucionales y son idóneas en atención a la crisis que buscan atender.

- Juicio de no discriminación

149. Las medidas adoptadas en el DL 106 cumplen con el juicio de no discriminación pues en ningún aspecto imponen tratos discriminatorios o fundados en criterios sospechosos. Fedearroz, consideró en su intervención que las medidas establecidas en el DL 106 sólo están dirigidas a los pequeños y medianos productores, así como a sus esquemas de integración y no contemplan a los grandes productores. Este hecho no genera un trato discriminatorio entre sujetos en igualdad de condiciones. Los pequeños, medianos y grandes productores se diferencian entre sí teniendo en cuenta sus ingresos, lo que incide en la posibilidad de pago de las obligaciones[100].

151. Ahora bien, en relación con el artículo 4, esta norma dispone criterios de priorización para los siguientes grupos poblacionales: las mujeres del campo; víctimas de desplazamiento forzado; personas vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y; personas en proceso de reincorporación a la vida civil. Estos criterios, como se indicó, atienden a medidas de discriminación positiva e incluyen los grupos más afectados por la situación que dio lugar a la conmoción interior.

152. En este contexto, la Sala considera que el DL 106 satisface el juicio de no discriminación, porque no impone un trato discriminatorio fundado en criterios sospechosos (sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, etc.) Por el contrario, los instrumentos de suspensión de procesos, priorización y alivio financiero que el DL adoptó constituyen medidas afirmativas en favor de la población del sector agropecuario más afectado por la situación de conmoción interior y, en ese sentido, desarrollan los mandatos constitucionales de promoción del sector agropecuario y especial protección constitucional de los trabajadores agropecuarios, previstos en los artículos 13.3, 64 y 65 de la Constitución.

153. En este contexto la Sala concluye que los artículos 2, 4 y 5 (parcial) son exequibles al acreditar el cumplimiento de los presupuestos formales y materiales para la expedición de un decreto legislativo de desarrollo. Asimismo, al tratarse de disposiciones instrumentales, encuentra exequibles los artículos 1 y 7 (sobre el objeto del decreto y la vigencia del DL 106 de 2025).

154. Conclusión. En atención a los juicios realizados la Sala constata, en primer lugar, que el DL 106 de 2025 cumple con el presupuesto formal. Por otro lado, las medidas relacionadas con la suspensión de procesos (art. 2), los criterios de priorización (art. 4) y; la recuperación y pago de cartera (art.5 y su parágrafo 1°), satisfacen los juicios que componen el presupuesto material, por lo que serán declaradas exequibles, salvo las expresiones “con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución” contenida en el artículo 2 y “otros” contenida en el artículo 4, que no superaron el juicio de finalidad. Finalmente, las medidas de acuerdos de refinanciación (art. 3) y de compra de cartera (parágrafo 2 del art. 5), serán declaradas inexequibles al no superar el juicio de necesidad jurídica, habida cuenta que el ordenamiento jurídico ordinario contempla medidas que permiten la celebración de acuerdos sin el cobro de intereses moratorios y la compra de cartera por parte del FONSA.

D. REMEDIO JUDICIAL

155. Teniendo en cuenta lo expuesto la Sala declarará: (i) la inexequibilidad por consecuencia del artículo 6; (ii) la exequibilidad de los artículos 1, 2, 4, 5 (parcial) y 7 del DL 106 de 2025, salvo las expresiones “con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución” contenida en el artículo 2 y “otros” contenida en el artículo 4 y; (iii) la inexequibilidad de los artículos 3 y el párrafo segundo del artículo 5 del mencionado decreto legislativo.

156. En atención a las decisiones de inexequibilidad que se adoptarán en la parte resolutive de la presente sentencia, la Sala estima pertinente precisar que sus efectos serán a futuro por dos razones: en primer lugar, la Corte ha sostenido que, como regla general, la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma tiene efecto hacia futuro o ex nunc[102] ante la necesidad de proteger los principios como la seguridad jurídica o la buena fe ya que antes de que se expidiera el fallo judicial la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ende, es legítimo asumir que los ciudadanos y la administración orientaron su comportamiento confiados en la validez de la norma[103]. En segundo lugar, las normas no afectaron derechos fundamentales y tampoco se observó una violación flagrante y deliberada de la Constitución[104], por lo que tampoco se configuran las circunstancias para arribar a otra determinación.

DECISIÓN

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

RESUELVE

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

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

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

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con salvamento de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Magistrado (e)

Aclaración de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO I

Artículo

Síntesis

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial en el sector agropecuario, para mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y la

desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas afectados por la situación de orden público, en los municipios señalados en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

En relación con las razones por las cuales no era posible adoptar medidas ordinarias para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial en el sector agropecuario el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y Finagro respondieron lo siguiente:

El Ministerio de Agricultura[105], en primer lugar, indicó que el financiamiento de actividades del sector agropecuario tiene una especial protección constitucional debido a que sirve de incentivo para mejorar la calidad de vida de los campesinos a través del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, así como al crédito y a otros servicios (art. 64 de la Constitución). Asimismo, mencionó que los campesinos, trabajadores rurales y organizaciones y esquemas asociativos que se encuentran en la región del Catatumbo tienen una participación limitada en el mercado debido a la presencia de los grupos armados.

De otro lado, indicó que, debido a la situación de conflicto armado, la cifra de desplazamiento forzado actualmente asciende a 54.098 personas, según lo reportado por el Puesto de Mando Unificado departamental, lo cual repercute-según el Ministerio- en la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, así como en las necesidades básicas de la población. En esta línea, adujo que los grupos poblacionales afectados por la situación no se encuentran en condición de cumplir con las obligaciones crediticias y no crediticias que hubieren contraído en desarrollo de su actividad productiva.

Finalmente, estableció que la condonación de intereses moratorios y de capital de

obligaciones, por parte de las entidades que administran estos recursos no es procedente por la mera liberalidad de la entidad, por cuanto se estaría trasgrediendo la prohibición contenida en el artículo 355 Superior, lo que hace necesario que exista una autorización legal para su ejecución.

El Banco Agrario[106] refirió que el Manual de Políticas de Crédito, Cartera y Garantías-SARC establece un conjunto de alternativas para la restructuración de las deudas como la modificación del plazo de pago, los programas de normalización de cartera, la condonación de intereses y la negociación de cartera difícil. Señaló que la condonación de intereses y quitas de capital actualmente sólo son posibles cuando la cartera se encuentra en estado castigado y de difícil recuperación. De forma que el Decreto permite que el Banco pueda conceder esos beneficios a la población que se encuentre en mora por el no pago de sus obligaciones debido a la situación de orden público. Lo anterior, en el entendido que el Gobierno asigne al Banco los recursos para conceder dichos beneficios.

Finalmente, Finagro[107] por su parte señaló que el Decreto busca atender los hechos de: (i) desplazamiento forzado; (ii) afectación en el acceso a los medios de producción y generación de ingresos de las y los trabajadores rurales; y (iii) afectación de la capacidad de pago de la población víctima. Lo anterior, a través de medidas como los acuerdos de recuperación y saneamiento de la cartera agropecuaria, que impliquen la condonación de intereses y parte de capital de las obligaciones crediticias de los productores de las zonas. Resaltó que dichas medidas deben tener autorización legal en aras de evitar trasgredir la prohibición establecida en los artículos 6, 136 numeral. 4, 121, y 355 de la Constitución. Asimismo, indicó que salvo lo dispuesto en el Decreto 106 de 2025 no hay otra norma que permita a Finagro celebrar acuerdos de recuperación de cartera que condone intereses con los productores afectados por la conmoción interior.

Artículo 2 Suspensión de procesos. Mientras permanezca la declaratoria del estado de conmoción interior, previo al traslado de la demanda y en cualquier etapa incluso después del remate y antes de la entrega material, suspéndanse los procesos de ejecución, ejecución de la garantía real y ejecución de garantía mobiliaria, que tengan como título

cualquier documento que contenga obligaciones derivadas de operaciones de créditos de fomento agropecuario de los que trata el artículo 2 de la Ley 16 de 1990, contraídas antes de la fecha en que se declaró la conmoción interior, cuando la campesina o campesino, pequeño o mediano productor agropecuario y/o los esquemas asociativos y/o de integración accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva dentro del territorio señalado en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025, con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución.

En relación con las preguntas dirigidas a determinar: (i) los sujetos beneficiarios del artículo 2º del Decreto; (ii) las razones de necesidad para adoptar una medida de suspensión de los procesos ejecutivos en curso; y (iii) el impacto de esta suspensión, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y Finagro respondieron lo siguiente:

Sujetos a quienes está dirigida la medida. El Ministerio de Agricultura[108] señaló que los sujetos destinatarios de la medida, conforme a lo descrito por la norma son los campesinos o campesinas, pequeños o medianos productores agropecuarios y los esquemas asociativos y/o de integración que hayan sido accionados con procesos de ejecución por obligaciones derivadas de operaciones de crédito de fomento agropecuario y que hayan sido afectados de forma directa por los eventos que dieron lugar al estado de excepción.

Necesidad de las medidas. El Ministerio de Agricultura[109], indicó que la situación de orden público impide a la población víctima el desarrollo de sus actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de forma eficiente, lo que afecta directamente las capacidades de los productores agropecuarios para cumplir con sus obligaciones financieras. Adicionalmente, señaló que las medidas excepcionales son necesarias para evitar una persecución judicial de los deudores cuando están atravesando una situación de crisis.

El Banco Agrario[110], por su parte, señaló que la suspensión de procesos permite a los

acreedores cobrar lo adeudado para que los demandados, a su vez, puedan tener tiempo para acudir a los mecanismos de arreglo con el Banco. Asimismo, se refirió a los casos en que el juez no ordena la suspensión de oficio, los cuales se encuentran cobijados por el artículo 162 del CGP, el cual permite al deudor y acreedor solicitar de forma conjunta la suspensión de términos. En este caso, si el deudor no firma el requerimiento el proceso sigue su curso, caso en el cual el acreedor no puede verse afectado por la sanción que genera la inactividad del proceso.

Impacto de las medidas. El Banco Agrario[111] adujo que las medidas adoptadas suspendieron alrededor de 2.866 obligaciones sometidas a control judicial. Adicionalmente, que se encuentra pendiente por iniciar otros procesos ejecutivos los cuales tienen la finalidad de evitar la prescripción de los procesos y reclamar las garantías otorgadas a los entes garantes, en especial el FAG y el FNG. Adicionalmente, mencionó que la medida puede incidir en el derecho de terceros de buena fe cuando el bien ya ha sido rematado, pero no entregado.

Finagro[112], señaló que no le corresponde iniciar acciones de cobranza extrajudicial o judicial ya que esto lo realiza el intermediario financiero, pero resaltó que la suspensión de procesos podría impactar en los tiempos de recuperación de los recursos pagados por el FAG. Asimismo, indicó el número de procesos que se encuentran actualmente en etapa de cobro judicial con garantías del FAG- esto es 435 procesos-.

El Ministerio de Agricultura[113], argumentó que la suspensión de procesos, permite que no “se configure o materialice un riesgo de prescripción o de desistimiento tácito para los acreedores”. Esto implica que los acreedores no podrán exigir el pago inmediato de las obligaciones. Sin embargo, resaltó que lo anterior facilitaría la reactivación del sector agropecuario a largo plazo. Además, advirtió que, de no aplicarse esta medida, se generaría para los acreedores un aumento en los incumplimientos lo cual afectaría la estabilidad financiera del sector agropecuario.

-Artículo 3 Refinanciación en sistema nacional de crédito agropecuario. Las entidades que

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

En relación con el sistema de refinanciación que establece el Decreto Legislativo, la Corte realizó una serie de preguntas para determinar la necesidad de la medida, el límite temporal de esta, y el trámite interno para implementar el artículo. En ese sentido la respuesta otorgada por el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, Finagro y la Superintendencia Financiera de Colombia fueron las siguientes:

Necesidad de la medida. El Ministerio de Agricultura[114] indicó que el literal e) del artículo 218 de EOSF, por el cual se faculta a la CNCA para reglamentar la refinanciación de las operaciones de crédito que hayan realizado las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario sólo opera cuando: (i) se afecta negativamente la producción o (ii) se disminuye la inversión que se realizó con el crédito por la presencia de razones de fuerza mayor o caso fortuito.

Asimismo, se refirió a los mecanismos de refinanciación dispuestos por la SFC. Al respecto indicó que “el numeral 2.3.2.2.1 del Capítulo XXXI de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera de Colombia, los intermediarios Financieros podrán modificar las condiciones originalmente pactadas, con el fin de permitirle al usuario la atención adecuada de su obligación ante el potencial o real deterioro de su capacidad de pago. No obstante, los parámetros consignados en dicho numeral para la celebración de los acuerdos de refinanciación no impiden la extensión de los efectos derivados de la grave situación de orden público en el deterioro de la cartera agropecuaria de las operaciones de crédito de las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas afectados, razón por la cual se justifica la necesidad del artículo 3° del

Decreto 106 de 2025.”

En este contexto, adujo que el Decreto Legislativo sub examine dispone medidas que buscan atender de forma urgente y adaptada la situación extraordinaria derivada del estado de conmoción interior, “para facilitar la reactivación del sector agropecuario en un contexto de crisis, permitiendo condiciones de refinanciación más flexibles y con plazos ampliados, ajustadas a las necesidades inmediatas de los productores afectados por los hechos que dan origen a la conmoción interior”.

Por otro lado, el Banco Agrario[115] informó que las medidas permiten otorgar alivios financieros a los deudores. Adicionalmente, señaló que estas medidas difieren sustancialmente de los instrumentos que actualmente contempla en sus políticas internas en materia de riesgo crediticio.

La SFC[116], indicó que los mecanismos de refinanciación formulados por el Decreto 106 de 2025 son complementarios a los mecanismos actualmente existentes- esto es los acuerdos de modificación y reestructuración de créditos- los cuales requieren: (i) un acuerdo entre el establecimiento del crédito y el deudor, (ii) el análisis de la capacidad de pago y; (iii) criterios de mora. Así concluyó que los mecanismos ordinarios son insuficientes y menos flexibles, debido a que exigen capacidad de pago, no condonan intereses y dependen de la voluntad de las partes del crédito.

En relación con el límite temporal de la medida el Ministerio de Agricultura[117], indicó que esta debía implementarse durante la vigencia del estado de excepción, sus modificaciones o prórrogas, incluso hasta 90 días después conforme a lo señalado en el artículo 41 de la Ley 137 de 1994.

Trámite de las solicitudes de plazo máximo. El Banco Agrario[118] informó el trámite interno para la solicitud de refinanciación. Así, indicó que a este alivio sólo podrán acceder quienes estén al día al momento de hacer la solicitud. Para lo cual el deudor deberá presentar su requerimiento dentro del plazo dispuesto en el Decreto, y tener en cuenta que debe: (i) realizar la solicitud por medio del representante legal o titular del crédito si es una persona jurídica; (ii) señalar e identificar el cliente y el número de crédito; (iii) realizar la descripción de la afectación sufrida debido a la situación de orden público; (iv) existir una relación entre la afectación y la imposibilidad de pago; (v) indicar el alivio solicitado; (vi) registrar la ubicación geográfica; y (vii) no aportar certificación de afectación por factores externos.

Por otro lado, Finagro[119] adujo que las medidas debían registrarse por los intermediarios financieros a través del aplicativo de cartera de la entidad.

Finalmente, en relación con el plazo máximo de refinanciación el Ministerio de Agricultura[120] subrayó que la razón por la cual estos acuerdos no pueden superar los 20 años, se fundamenta en que los créditos deben tener en cuenta los periodos de producción, así como el plazo necesario para su comercialización.

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

En relación con el artículo 4º la Corte realizó preguntas para determinar: (i) los sujetos beneficiarios; (ii) la necesidad de la medida y; (iii) el límite temporal de aplicación de los criterios de priorización. En este contexto, el Ministerio de Agricultura[121]:

En primer lugar, informó que los sujetos a los que se refiere la norma son: (i) las mujeres rurales, (ii) las víctimas de desplazamiento forzado, (iii) las personas en proceso de reincorporación, (iv) los beneficiarios del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos y (v) otros sectores vulnerables con dificultades económicas, sociales o de seguridad.

Asimismo, indicó que estos sujetos fueron priorizados porque enfrentan condiciones de vulnerabilidad agravadas por la violencia y el conflicto armado en la región del Catatumbo. Las mujeres rurales tienen un acceso limitado a recursos y enfrentan desigualdad de género. Las víctimas de desplazamiento forzado requieren apoyo para su reinserción en la sociedad. Las personas en proceso de reincorporación necesitan medidas específicas para garantizar su integración. Los beneficiarios del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos requieren acompañamiento para desarrollar alternativas económicas sostenibles. Finalmente, otros sectores vulnerables padecen dificultades económicas, sociales o de seguridad que impiden su estabilidad y desarrollo, lo que justifica la implementación de medidas focalizadas.

En segundo lugar, en relación con la necesidad de la medida señaló que los criterios de priorización del Decreto 106 de 2025 fueron planteados conforme a la realidad social y económica del Catatumbo, zona en la que se focalizó inicialmente el Programa Nacional de Sustitución de Uso de Cultivos Ilícitos (reglamentado por el Decreto Ley 896 de 2017).

En ese sentido, manifestó que la situación de orden público se debe a que los grupos armados buscan tener un control del territorio para la siembra y transformación de la hoja de coca y demás actividades ilícitas. Siendo necesario formular criterios de priorización que faciliten el acceso de la población más vulnerable a las medidas de crédito, financiamiento y alivio de pasivos. Adicionalmente, dado que los mecanismos ordinarios no contemplan un enfoque específico para estos grupos, se establecieron medidas de priorización que faciliten su acceso a crédito, financiamiento y alivio de pasivos, garantizando su protección

y desarrollo sostenible.

En tercer lugar, en relación con el límite temporal de la medida indicó que este era de un año.

Artículo 5. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria. Con la finalidad de impedir la extensión de los efectos derivados de los hechos que dieron origen a la declaratoria de conmoción interior del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025 a los pequeños productores, asociaciones y/o esquemas asociativos de la ACFEC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A., y a FINAGRO, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para determinar las condiciones y celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes y durante la declaratoria de conmoción interior, los cuales incluirán la condonación del 100% de intereses corrientes y de mora, así como del 80% de quitas de capital, a favor de quienes hayan calificado como pequeños productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario. También serán beneficiarios de la presente disposición los esquemas asociativos.

Respecto al artículo 5º la Corte realizó preguntas para: (i) precisar los sujetos beneficiarios de la norma; (ii) establecer las razones por las cuales era necesario otorgar facultades al Banco Agrario y a Finagro para realizar acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera. Así como la existencia de controles internos para la implementación de la medida; (iii) el impacto financiero; y (iv) el límite temporal del artículo. De esta forma, las respuestas otorgadas por Finagro, Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario son las siguientes:

Respecto a la precisión de los sujetos a los cuales se dirige la norma. El Banco Agrario[122] y Finagro[123], indicaron que la medida se encuentra dirigida a: (i) los pequeños productores, los cuales son de: (i) bajos ingresos, es decir quienes reciben hasta

5.302 UVB y cuyos activos no superan los 47.715 UVB; (ii) los que reciben más de 5.302 UVB hasta 14.488 UVB y cuyos activos no superan 47.714 UVB; y (ii) los esquemas asociativos clasificados como pequeño productor, es decir asociaciones, cooperativas u organizaciones del sector solidario, cuyos productores están asociados horizontalmente y, que cumplan cualquiera de las siguientes condiciones: (a) en caso de siembra, el 50% del área a sembrar con el crédito solicitado corresponde a pequeños productores y (b) en otras actividades el 50% de los asociados o cooperados deben clasificarse como pequeños productores. De esta forma, el crédito obtenido por estas asociaciones, se clasifica dentro del segmento del pequeño productor; y (ii) esquemas de integración, estructurados de forma vertical por personas jurídicas o naturales, en beneficio de los pequeños y medianos productores. En caso que el esquema sea integrado 100% por pequeños productores se clasificará como tal, en los demás casos serán clasificados como mediano productor.

En relación con este punto, el Banco Agrario señaló que la medida no contempla a los medianos productores, ni a las asociaciones o integraciones conformados por estos. En esta línea Finagro señaló que la población beneficiada son los pequeños productores.

Razones por las cuales era necesario otorgar las facultades de celebración de acuerdos para la recuperación y saneamiento de cartera al Banco Agrario y a Finagro como administrador del (FAG):

El Ministerio de Agricultura[124], señaló que la medida busca: (i) aliviar la carga financiera de los pequeños productores agropecuarios afectados por la crisis; (ii) proteger tanto a las entidades financieras como a quienes dependen de su respaldo para continuar con su actividad económica; (ii) garantizar la seguridad jurídica de las entidades para no verse inmersas en juicios de responsabilidad fiscal; y (iii) agilizar la gestión de estos trámites. Además, señaló que la Ley 302 de 1996 no permite la condonación de intereses ni las quitas de capital de forma flexible.

El Banco Agrario[125], por su parte manifestó que dada la naturaleza pública de la entidad y la cartera objeto de recuperación, para poder realizar los acuerdos que establece el artículo del Decreto debe contar con autorización legal expresa de conformidad con el artículo 235 del EOSF.

Cómo se determina quienes son los beneficiarios de la norma según los controles de cada entidad: Finagro[126] informó que cuenta con información precisa de las obligaciones de los pequeños productores con créditos en la Región de Catatumbo y los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y Gonzáles del departamento del Cesar que estén en mora con el FAG y no están cobijados con las medidas de alivio dispuestas por la Ley 2071 de 2020, así como la Resolución 2 de 2024. En ese sentido, manifestó que puede determinar con exactitud a quiénes se dirigen los acuerdos de recuperación y pago de cartera.

El Banco Agrario[127] por su parte, estableció que internamente había reglamentado el artículo en mención con el propósito de: (i) controlar las causas inherentes al evento de no pago, y que estas estén ligadas a la declaratoria de conmoción interior; (ii) evitar la materialización de riesgos morales y; (iii) prevenir la formación de una cultura de no pago.

En este contexto, explicó que estos acuerdos sólo serían para las personas que a diciembre de 2024 no se encontraban en mora superior a 30 días. Asimismo, que la solicitud debía tramitarse con un documento de “Certificación Afectación de Factores Externos”. En relación con la condonación de intereses y quitas señaló que sólo serían objeto de condonación aquellas que debieran pagarse durante la conmoción interior, por lo que una vez termine el estado de excepción el deudor tiene que seguir pagando el crédito y en particular las cuotas en el monto y plazos establecidos al momento de su desembolso, ya que el no pago de los valores que se adeudan al Banco, facultan a este para cobrar la totalidad de la obligación y declarar la pérdida de los beneficios otorgados.

En relación con la temporalidad de las medidas. El Ministerio de Agricultura[128] adujo que la medida duraría el tiempo de vigencia del estado de excepción, con sus modificaciones y prórrogas, incluso hasta 90 días.

Impacto financiero de las medidas. Según el Ministerio de agricultura[129], la condonación del 100% de intereses corrientes y de mora y el 80% de quitas de capital no comprometen la sostenibilidad financiera de las entidades. Más aun cuando, estas cuentan con recursos y mecanismos para asegurar que los acuerdos sean sostenibles a largo plazo.

Por otro lado, el Banco Agrario[130] indicó que, sin las asignaciones de recursos por parte del Gobierno Nacional, podría afectarse la situación financiera de las instituciones y no podrían celebrarse acuerdos de recuperación de cartera. En ese sentido, teniendo en cuenta los artículos 235 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 25 de la Ley 819 de 2003, el Banco interpreta que el Decreto legislativo constituye un supuesto normativo para que al Banco se le asignen recursos necesarios para impulsar las medidas.

La SFC[131] señaló que, si bien la solvencia del Banco Agrario se vería disminuida 110 puntos básicos, es decir que pasaría de 14,24% a 13,54%, dicha reducción no implicaba un incumplimiento de los requerimientos mínimos de solvencia. Además, adujo que la SFC cuenta con medidas para procurar la salud financiera de las entidades vigiladas- esto es solicitud de provisiones para mitigar el impacto de la condonación de cartera y el establecimiento de colchones adicionales de liquidez o solvencia-.

Finalmente, Finagro[132] señaló que los recursos que reciben son: (i) los que tenía el FAG

en vigencia de la Ley 16 de 1990; (ii) los disponibles en la caja agraria para que el FAG respaldara los créditos; (iii) no menos del 25% de utilidades brutas percibidas por Finagro; y (iv) el valor de las comisiones que deben cobrarse a todos los usuarios de un crédito dentro del SNCA. Los acuerdos de recuperación y pago de cartera no hacen parte de los recursos activos del fondo. Adicionalmente, mencionó que debido a la situación actual de la institución, se requería que se dieran más recursos al FAG para que este siga funcionando por las siguientes razones: (i) el aumento de plazos de pago y de las garantías puede afectar la solidez financiera del fondo para atender siniestros; (ii) debe haber un balance entre la tasa de crecimiento de las garantías y la inyección de recursos de capital del fondo para asegurar la sostenibilidad de operaciones y; (iii) se deben girar más recursos al FAG para mantener su capacidad financiera.

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

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

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

En relación con la transferencia presupuestaria del artículo 6º la Corte realizó preguntas dirigidas a establecer la necesidad de la medida y la temporalidad de esta. Al respecto el Ministerio de Agricultura[133] señaló:

En primer lugar, la medida se encuentra justificada en la necesidad de reactivar rápidamente el sector agropecuario en las zonas afectadas por la violencia y la crisis humanitaria del Catatumbo. Por ello, señaló que es fundamental contar con recursos y mecanismos adecuados para la gestión de riesgos, especialmente considerando que el FONSA es un instrumento idóneo para mitigar los efectos negativos de la crisis y promover la seguridad alimentaria.

Además, indicó que la Ley 302 de 1996 prevé la posibilidad de otorgar nuevos créditos a deudores afectados, pero no garantiza la eliminación de las barreras de acceso al crédito y financiamiento.

Mencionó que la medida busca implementar estrategias de prevención y reducción de riesgos agropecuarios que mejoren la resiliencia de los productores frente a amenazas climáticas, sanitarias y de mercado, evitando que la crisis de orden público en la región tenga efectos más amplios.

De otro lado, justificó la facultad otorgada a Finagro en la necesidad de asegurar que los recursos sean canalizados de manera eficiente y oportuna hacia el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA), encargado de mitigar los riesgos agropecuarios en situaciones de crisis. Lo anterior, atendiendo a que el FONSA cuenta con recursos disponibles sin compromisos superiores a 20 millones y apropiaciones presupuestales de 50 millones, mientras que el FNRA no dispone de recursos para que estos sean implementados de manera inmediata dentro de la temporalidad establecida por el Decreto No. 062 de 2025.

Por lo tanto, concluyó que era necesario otorgar estas facultades para garantizar que los fondos sean gestionados eficazmente y dentro del tiempo límite establecido.

En relación con la temporalidad de la medida. La Sala observa que, si bien en la respuesta otorgada por el Ministerio hay dos límites temporales diferentes para la medida según la autorización del FONSA y la Facultad de Finagro, la respuesta en conjunto de dicha entidad parece dirigirse a establecer que la medida será aplicable mientras dure el estado de excepción, sus modificaciones y prórrogas hasta 90 días más.

[1] “Por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

[3] El Anexo I a esta sentencia sintetiza la información que aportaron estas entidades.

[4] Ver documento: RE000362-Conceptos e Intervenciones- (2025-03-25 15-18-59)

[5] Ver documento: RE000362-Conceptos e Intervenciones- (2025-03-25 15-41-20)

[6] Ver documento: 7a884321-cf69-4a63-ba92-163ae150ef27

[7] Ver documento: RE0000362-Conceptos e Intervenciones-(2025-03-26 08-52-00)

[8] Ver documento: RE0000362-Conceptos e Intervenciones-(2025-03-26 08-52-00)

[9] Ver documento: RE0000362-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-04-09 15-19-11)

[10] Artículo 2 del Decreto Legislativo 467 de 2025.

[11] Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009.

[12] En sentencia C-488 de 1995 la Corte determinó que el decreto matriz es el que le da al Presidente de la República la potestad de dictar normas con fuerza material de ley. No obstante, cuando este es declarado inexecutable este “queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley.”

[13] Por ejemplo, en Sentencia C-310 de 1994 la Corte Constitucional indicó que “la Constitución precisa que para que el ejecutivo pueda ejercer las facultades excepcionales previstas por el artículo 213 se requiere no sólo que efectivamente se presente el supuesto fáctico de la Conmoción sino, además, que el decreto declaratorio sea válido, puesto que éste es un acto condición para que el Presidente pueda dictar decretos legislativos. Por consiguiente, habiendo sido declarado inexecutable el decreto 874 de 1994, por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 superior, legitiman la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, son también inconstitucionales todos los otros decretos que se hubieran expedido con base en tal declaratoria, pues ha sido retirado del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento.”

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995.

[15] Ibid.

[16] En el marco de estados de excepción por conmoción interior la Corte declaró inexecutable del decreto matriz en tres oportunidades C-300 de 1994, C-466 de 1995 y C-070 de 2009. En dichas oportunidades los decretos de desarrollo que se dictaron en virtud del estado de conmoción interior fueron declarados inconstitucionales porque ocurrió el fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia. Así, por ejemplo, en relación con la Sentencia C-300 de 1994 la corte expidió las sentencias C-310 de 1994 y C-338 de 1994 en dicha oportunidad la Corte determinó que por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 legitiman la declaración del estado de conmoción interior, son inconstitucionales los otros decretos que se hubieran expedido con base en el decreto matriz. Esto debido a que se retiró del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento. En la misma línea, en relación con la Sentencia C-466 de 1995, la Corte expidió las sentencias C-488 de 1995, C-560 de 1995, C-519 de 1995 entre otras. En dicha oportunidad, la Corte expresó que, al desaparecer el sustento jurídico necesario para proferir los decretos

legislativos, esto es, el decreto que declara el estado de conmoción interior, opera la inconstitucionalidad por consecuencia. Lo mismo ocurrió con las sentencias C-079 de 2009, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 3929 de 2008, decreto que declaró el estado de conmoción interior. A raíz de esta la Corte expidió las sentencias C-071 de 2009 y C-073 de 2009, en las cuales indicó que ante la inexequibilidad del decreto base, la Corte no tenía que estudiar ni formal ni materialmente los decretos de desarrollo en tanto que sobrevino su inexequibilidad por consecuencia.

[17] Ibid.

[18] La Corte con base en la sentencia C-252 de 2010 declaró la inconstitucionalidad sobreviniente de las medidas que no tenían relación temática con las fuentes tributarias de financiación del sistema de salud. Esto se puede evidenciar en las sentencias C-298 de 2010, C-290 de 2010, C-254 de 2010, C-288 de 2010, C-291 de 2010, C-332 de 2010, C-289 de 2010, C-374 de 2010, C-255 de 2010 y C-299 de 2010, C-399 de 2010. Asimismo, recientemente, en el estudio de constitucionalidad de las medidas adoptadas en el estado de excepción de la Guajira y, teniendo en cuenta que en la sentencia C-383 de 2023 la Corte difirió los efectos de los mecanismos adoptados en relación con el agua, el Alto Tribunal Constitucional, decidió realizar el estudio de relación temática de los decretos legislativos de desarrollo, esto con la finalidad de determinar si se había configurado la inexequibilidad por consecuencia. Ver al respecto las sentencias C-443 de 2023, C-069 de 2024, C-440 de 2023, C-441 de 2023, C-463 de 2023, C-521 de 2023, C-439 de 2023, C-539 de 2023 y C-468 de 2023 C-492 de 2023.

[19] Artículo 1 del Decreto Legislativo 106 de 2025.

[20] Corte Constitucional, Sentencias T-726 de 2010 y T-679 de 2011 entre otras.

[21] En el Auto 004 de 2009, la Corte resaltó que el confinamiento de familias y comunidades enteras son radicales y se imponen mediante órdenes de no movilización o por ocupación de las vías usuales de acceso a los territorios, lo que genera como consecuencia graves situaciones de desabastecimiento alimentario y de salud. Los controles “sobre la movilidad de personas, alimentos, medicamentos, combustibles, bienes y servicios básicos y ayuda humanitaria de emergencia, por los actores armados ilegales y, en ocasiones, por miembros de la Fuerza Pública. Junto con los controles de movilidad a menudo se reporta la

incautación y robo de alimentos y bienes. A través de los controles se producen señalamientos cuando, por ejemplo, se transita con alimentos, medicamentos o combustible para comunidades o familias. Las restricciones de movilidad, expresas o derivadas de la presencia y enfrentamientos de los actores armados, impiden el uso tradicional de los territorios étnicos, causando el desequilibrio de las estructuras culturales y económicas que dependen de esa movilidad. Asimismo, generan graves situaciones de desabastecimiento que desembocan en inseguridad alimentaria, crisis en la salud, y falta de atención a necesidades básicas de comunidades enteras.”

[22] En el Auto 004 de 2009, la Corte resaltó que “El conflicto armado y sus procesos económicos conexos generan asimismo daño ambiental, disminuyendo la caza y la pesca y causando inseguridad alimentaria; pérdida de la posibilidad de autosostenimiento con prácticas propia, así como incremento de las muertes por desnutrición, sumadas a desnutrición e inseguridad alimentaria por confinamientos y bloqueos.”

[23] Los procesos ejecutivos se fundamentan en dos hechos: i) que el ejecutado ha contraído una obligación clara, expresa y exigible que consta en un título ejecutivo y; (ii) que la obligación se halla insatisfecha. Así cuando la obligación se refiere a una cantidad de dinero, el objetivo del demandante es lograr su cancelación total. En ese sentido, una de las formas de terminar dicho proceso es el pago total de la obligación en los términos del artículo 461 del Código General del Proceso.

[24] Los instrumentos de gestión de riesgos agropecuarios, conforme a la Resolución 08 de 2024 del CNCA, tienen por objeto la democratización del crédito agropecuario a partir de cuatro componentes, a saber: (i) acompañamiento técnico en la gestión de riesgos[24]; (ii) fomento al ahorro[24]; (iii) transferencia de riesgos[24] e (iv) inclusión crediticia[24], los cuales están dirigidos a facilitar el acceso a préstamos ante amenazas agroclimáticas, sanitarias, financieras y de mercado.

[25] Ver documento: RE0000362-Conceptos e Intervenciones-(2025-03-25 18-29-27). Pdf. pág 16

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 1995

[27] La Corte Constitucional, en Sentencias C-300 de 1994 y C-466 de 1995, estableció que

la conmoción interior exige que aparte de la perturbación del orden público, que este no pueda ser conjurado mediante el eficiente y oportuno ejercicio de las facultades ordinarias, así “[l]os hechos y problemas que por naturaleza demandan soluciones materiales y jurídicas permanentes, deben ser enfrentados a través de los mecanismos de la normalidad. Y sólo cuando éstos se revelen inidóneos para enfrentar hechos sobrevinientes, resulta justificado apelar a las competencias extraordinarias derivadas del estado de excepción.”

Esto es así porque que la vida social implica por su naturaleza conflictos y en algunos casos violación de las normas legales, sin que tales hechos constituyan per se una alteración al orden público, por lo que son sólo aquellas situaciones en las que los conflictos superan determinado limite el Estado puede acudir a los estados de excepción.

[28] Corte Constitucional, Sentencias C-1024 de 2002, C-802 de 2002 y C-1064 de 2002.

[29] La Corte Constitucional, en Sentencias C-032 de 1993, C-426 de 1993, C-376 de 1994, C-1024 de 2002, C1064 de 2002, C-1007 de 2002, C-122 de 2003 ha dividido en análisis de constitucionalidad de los decretos de desarrollo de la declaratoria de conmoción interior en dos facetas. En primer lugar, realiza un estudio formal del decreto conforme a los requisitos establecidos en los artículos 213 y 214 de la Constitución. Posteriormente, realiza un análisis del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto.

[30] Corte Constitucional, Sentencias C-004 de 1992, C-802 de 2002 y C-070 de 2009

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 1996

[32] Artículo 213 de la Constitución.

[33] El encargo según el artículo 2.2.5.5.41 del Decreto 1083 de 20155 establece que los empleados podrán asumir parcial o totalmente funciones de empleos diferentes de aquellos a los que han sido nombrados por ausencia temporal o definitiva del titular. En ese sentido, el Ministerio de Agricultura allegó a la Corte los siguientes actos administrativos de encargo: (i) Decreto 093 de 2025 “[p]or el cual se confiere una comisión de servicios y se hace un encargo” (...) “Artículo 3°. Encargo. Durante la ausencia de la señora ANGELA YESENIA OLAYA REQUENA, en virtud de la comisión conferida por el presente Decreto, encárguese de las Funciones de la Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación, a partir del 27 de enero al 3 de febrero de 2025, al señor OCTAVIO HERNANDO SANDOVAL ROZO, identificado con la

cédula de ciudadanía No. 1.098.700.959 quien desempeña el empleo Jefe de Oficina Asesora, Código 1045, Grado 13, de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, sin desprenderse de las funciones de su empleo”; (ii) Decreto 0090 de 2025 “[p]or medio del cual se acepta una renuncia y se realiza un encargo” (...) “Artículo 2. Encargo. Encargar a partir del 25 de enero de 2025, del empleo de Ministro, código 0005 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al doctor BELFOR FABIO GARCIA HENA”; y (iii) Decreto 0059 de 2025 “[p]or medio del cual se acepta una renuncia y se realiza un encargo” (...) “Artículo 2. Encargo interinstitucional. Encargar, a partir de la fecha, del empleo de Ministro de Transporte, Código 0005, del Ministerio de Transporte, a la doctora MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA, identificada con cédula de ciudadanía No. 40.399.537, quien actualmente desempeña el empleo de Subdirectora General de Programas y Proyectos, Código 0025, Grado 00 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, sin desprenderse de las funciones propias de su cargo.”

[34] En sentencia C-122 de 2003 la Corte Constitucional señaló que “[d]e conformidad con el inciso segundo del artículo 213 constitucional y el artículo 10 de la Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción, los decretos legislativos deben ir orientados a conjurar, de manera específica y directa, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”

[36] En sentencia C-122 de 2003 la Corte Constitucional señaló que “principio de conexidad exige la presencia de una relación material entre las causas invocadas por el Gobierno al declarar la conmoción interior”. De otro lado, en estados de excepción la Corte se ha pronunciado sobre este juicio en sentencias C-517 de 2017, C-467 de 2017, C-160 de 2020, C-212 de 2020 entre otras.

[37] En sentencia C-723 de 2015 la Corte indicó que de acuerdo con los requisitos previstos en los artículos 8 a 14 de la LEEE es necesario que el Presidente de la República precise los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción.

[38] Corte Constitucional, Sentencia C-459 de 2020

[39] Esto, con fundamento en el artículo 8 de la LEEE que prevé que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

[40] En Sentencia C-466 de 2017 la Corte Constitucional indicó que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”

[41] Por ejemplo, la Corte Constitucional ha concluido que el Decreto Legislativo que adiciona el PGN tiene carácter instrumental. En efecto, en la sentencia C-148 de 2003, la Corte sostuvo que “el Decreto 2749 de 2002 tiene una naturaleza complementaria en relación con el Decreto 1838 de ese año, por medio del cual se creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática, pues aquél se limita a incorporar al presupuesto los ingresos generados por él y a autorizar los gastos que se han de realizar con cargo a tales ingresos”.

[42] El artículo 7 de la LEEE indica que “[e]n ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.”

[43] En Sentencia C-1024 de 2002 la Corte Constitucional indicó que en “En algunos casos, la adopción de decisiones de inconstitucionalidad provino de una concepción absoluta de los derechos y garantías fundamentales, propia del individualismo y no de los valores que fundamentan un Estado social de derecho como el que propone la Constitución que nos rige. Postura que, además, parece ignorar la situación de violencia y el contexto social que vive Colombia y que fue la causa principal de la declaración de conmoción interior. Desde esta óptica, cualquier restricción o limitación desconoce el núcleo fundamental de tales derechos y garantías y se juzga injustificada.”

[44] En Sentencia C-802 de 2002 la Corte Constitucional indicó que los estados de excepción implican una alteración del ámbito funcional de los poderes públicos. Esto porque se dota al ejecutivo de medidas extraordinarias para conjurar la amenaza que cierne contra la vida del Estado, por la situación de anormalidad. No obstante, dicha alteración funcional no debe llegar al punto de anular los parámetros básicos del ejercicio de los poderes públicos, ya que

no se trata de desbordar los límites delineados para el Ejecutivo en el marco del estado de excepción. Al respecto esta Corporación resaltó que el estado de excepción “no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis”

[45] Por ejemplo, en Sentencia C-149 de 2003 la Corte Constitucional indicó que el Decreto Legislativo no puede prohibir la investigación o juzgamiento de civiles por la justicia penal militar. Lo anterior, conforme a lo señalado por el artículo 42 de la LEEE.

[46] La Corte Constitucional en Sentencia C-1064 de 2002 indicó que los decretos de desarrollo del estado de excepción deben ser analizados con base a la interpretación sistemática de la LEEE, así se puede establecer que “El artículo 44 de la ley estatutaria establece en el literal c) que quedan a salvo los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política; a su vez el artículo 5º en su inciso final de manera expresa, salvaguarda los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución y el artículo 4 al referirse a los derechos intangibles (o sea aquellos derechos que no pueden ser tocados por el Gobierno durante el estado de excepción), deja a salvo el principio de legalidad, así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derecho.”

[47] En Sentencia C-149 de 2003 la Corte Constitucional indicó que mediante este juicio se “constata si el Ejecutivo ha respetado los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción. Este juicio parte de la premisa de que la Constitución no se suspende, sino que tiene plena aplicación durante los estados de excepción. De conformidad con la Ley 137 de 1994, el gobierno tiene dos tipos de facultades: (i) las enunciadas expresamente para los estados de excepción (artículo 38); y (ii) las generales que consagra la Constitución (artículo 36). La constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales. Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados.”

[48] La Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994 por medio de la cual estudió la constitucionalidad de la LEEE indicó que el requisito establecido en el artículo 12 de dicha norma implica una obligación para el Gobierno de “exponer, en los decretos legislativos que

expida durante los estados de guerra exterior o conmoción interior, las razones por las cuales son incompatibles las leyes ordinarias con el respectivo estado de excepción, (...) con el fin de evitar que el Presidente de la República exceda la tarea legislativa que en forma temporal y limitada le compete ejercer. Es conveniente que, durante los estados excepcionales, existan controles más rigurosos que en tiempo ordinario, pues es en tales periodos cuando se presentan mayores excesos y arbitrariedades por parte de las autoridades, en razón de la amplitud de los poderes que se les asignan.”

[49] Corte Constitucional, Sentencia C- 1024 de 2002 indicó que “se considera que un medio es necesario para lograr un fin cuando aquel es único, es decir, cuando solamente por obra del mismo se puede obtener ese fin y no es posible conseguirlo por obra de otros medios. Por tanto, si el fin se puede lograr por obra de más de un medio alternativamente, ninguno de éstos es necesario y, por el contrario, todos son contingentes, en cuanto cualquiera puede obrar eventualmente en la búsqueda de aquel.”

[50] Corte Constitucional, Sentencias C-149 de 2003, C-122 de 2003, C-160 de 2020, C-240 de 2020, C-200 de 2020 entre otras.

[51] La Corte Constitucional, en Sentencia C-122 de 2003 indicó que “el principio de proporcionalidad exige que las medidas expedidas durante los estados de conmoción interior “guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar” (Ley 137 de 1994, artículo 13) y constituye uno de los aspectos reglados del ejercicio de las atribuciones reconocidas al ejecutivo durante la conmoción interior. La proporcionalidad ha sido definida como “la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. De donde puede deducirse que la proporcionalidad “es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos”

[52] En Sentencia C-149 de 2003 la Corte Constitucional indicó que “[e]ste juicio reconoce que el principio de igualdad mantiene su vigencia y eficacia durante un estado de excepción, pero no tiene el mismo alcance cuando con base en él se juzga una norma excepcional, que por definición establece un régimen distinto y más gravoso que el ordinario, y por ello, se concreta en constatar el respeto del principio de no discriminación.”

[53] Al respecto el artículo 27 de la Convención Americana, al igual que el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, exige que las restricciones impuestas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

[54] En las primeras sentencias de la Corte entre 1992 y 1993, aunque la Corporación no especificó de forma expresa qué juicios estaba realizando, por ende, en varias oportunidades sólo se limitó a hacer un estudio de constitucionalidad de algunos juicios para determinar si la medida era constitucional. Por ejemplo, en la Sentencia C-557 de 1992, la Corte analizó los juicios de finalidad, al establecer que el Decreto Legislativo 1156 de 1992 guardaba relación con la declaración de conmoción interior al buscar evitar interpretaciones que generaran impunidad; ausencia de arbitrariedad, al examinar si las normas entraban en conflicto con la separación de poderes; necesidad, al evaluar si las atribuciones ordinarias de la policía eran insuficientes; y proporcionalidad, al determinar si las medidas adoptadas eran adecuadas y no desbordaban los límites necesarios para garantizar el orden público sin afectar excesivamente las libertades individuales. Por otro lado, en la Sentencia C-427 de 1993, el Alto Tribunal Constitucional desarrolló los juicios de finalidad, al considerar que la exención tributaria contribuía a los fines del Estado, como el bienestar general y la prosperidad (arts. 2 y 366 C.P.); no contradicción específica, al concluir que la prohibición del artículo 294 de la Constitución sobre exenciones tributarias territoriales no aplicaba en estados de conmoción interior; necesidad, al justificar que la medida era indispensable para enfrentar la crisis del orden público; y proporcionalidad, al avalar la posibilidad de modificar decretos dentro del estado de excepción, dado que las circunstancias podían cambiar y requerían respuestas flexibles. Posteriormente, en 1994, la Corte, en sentencias como la C-376 de 1994, únicamente analizó la facultad del Gobierno para realizar ajustes al Presupuesto General de la Nación en el marco del estado de excepción, así como la relación entre el decreto objeto de revisión y el estado de conmoción interior, pero no realizó los demás juicios. Finalmente, en las sentencias de 2002, teniendo en cuenta que ya había sido expedida la Ley 137 de 1994 (LEEE), la Corte precisó los juicios que debían superar los decretos expedidos durante los estados de conmoción interior. Por ejemplo, en la Sentencia C-1064 de 2002, subrayó que, conforme al artículo 9 de la LEEE, las facultades del Gobierno Nacional en el estado de excepción solo podían ejercerse cuando se cumplieran los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de la incompatibilidad y las demás condiciones establecidas en la Constitución y la ley, principios que la propia LEEE

desarrolla en sus artículos 10, 11, 12 y 13. Lo mismo ocurrió en la Sentencia C-1024 de 2002, que incluyó un acápite sobre los límites del estado de conmoción interior, con especial énfasis en los casos en que se restringen derechos. Por último, en la Sentencia C-122 de 2003, la Corte Constitucional realizó el examen material del decreto con base en los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, no discriminación, subsidiariedad e intangibilidad, asimismo, en Sentencia C-149 de 2003 desarrolló de forma más específica el alcance del estudio de constitucionalidad de acuerdo a los juicios establecidos para dicho control.

[55] 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 los 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

[56] Artículo 1º del DL 106 de 2025

[57] Considerandos del Decreto Legislativo 106 de 2025.

[58] Artículo 461 del Código General del Proceso.

[59] Corte Constitucional, Sentencias T-656 de 2006, SU-813 de 2007 y T 732 de 2017.

[60] En la Sentencia C-507 de 2008 la Corte señaló que “[l]os conceptos de donación, auxilio, subsidio o subvención, encuentran desde el punto de vista semántico, idéntico significado, así: subvenir significa venir en auxilio; subsidio, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico; auxilio, ayuda o amparo; y donación, acto de liberalidad de una persona que transmite gratuitamente una cosa que le pertenece a favor de otra. Desde esa óptica, podría suponerse entonces que las subvenciones -subsidios y aportes- comparten las mismas características que las donaciones o auxilios a que hace alusión el artículo 355 constitucional, en tanto se trata de partidas de origen público, que se asignan sin contrapartida del beneficiario directo y, que pueden ser dirigidas a personas naturales o jurídicas”. Lo anterior reiterado en Sentencias C-027 de 2016 y C-218 de 2020.

[61] La Corte en Sentencia SU-244 de 2021, sintetizó las reglas de interpretación del artículo 355 Superior, así: (i) la Constitución establece una prohibición para cualquier entidad de orden público de otorgar donaciones o auxilios a personas naturales o jurídicas. Esta prohibición busca asegurar un uso racional del presupuesto público, tanto en lo que respecta a los recursos que deben registrarse como ingresos y gastos, como en la administración adecuada de los bienes y activos públicos. Las autoridades deben actuar siempre en función del interés general. Además de que busca evitar que se afecten las finanzas públicas mediante actos de mera liberalidad; (ii) esta restricción no aplica cuando el Estado actúa en función de la justicia distributiva, es decir, cuando busca beneficiar a un grupo o sector de la población como parte del interés general. En esos casos, las acciones del Estado están alineadas con los fines esenciales establecidos en el artículo 2 de la Constitución, como la búsqueda de la prosperidad general; y (iii) cuando se trata de cumplir deberes constitucionales que promuevan la igualdad real, las transferencias de recursos o bienes deben responder a criterios de justicia distributiva. Esto incluye, por ejemplo, la construcción de infraestructura, la compra de tierras para trabajadores del campo, o proyectos de vivienda, salud y educación. En contraste, si una donación beneficia solo a un particular y no tiene un impacto colectivo, se considera contraria al principio de igualdad.

[62] En la Sentencia C-507 de 2008 la Corte señaló que “[l]os conceptos de donación, auxilio, subsidio o subvención, encuentran desde el punto de vista semántico, idéntico significado, así: subvenir significa venir en auxilio; subsidio, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico; auxilio, ayuda o amparo; y donación, acto de liberalidad de una persona que transmite gratuitamente una cosa que le pertenece a favor de otra. Desde esa óptica, podría suponerse entonces que las subvenciones -subsidios y aportes- comparten las mismas características que las donaciones o auxilios a que hace alusión el artículo 355 constitucional, en tanto se trata de partidas de origen público, que se asignan sin contrapartida del beneficiario directo y, que pueden ser dirigidas a personas naturales o jurídicas”. Lo anterior reiterado en Sentencias C-027 de 2016 y C-218 de 2020.

[63] En Sentencia C-371 de 2000 la Corte determinó que las medidas de discriminación positiva “[s]i bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2º de la Carta, de perseguir un orden justo”:

[64] En la Gaceta 112, se resaltó en la ponencia para segundo debate la implicación que tenía el cambio de paradigma a un Estado Social de Derecho (página 5). Asimismo, el principio de solidaridad fue resaltado en los debates, así, por ejemplo, en la Gaceta 111 se señaló por el Estado no sólo era arbitro de intereses contrapuestos, sino que su función también se fundamentaba en garantizar el bienestar de las personas, por lo cual se resaltó la importancia del principio de solidaridad ya que este permitía el avance de los derechos humanos, el avance de la sociedad entre otros, por lo cual, también debía considerarse como base de la economía (página 12)

[65] Sentencia C-333 de 1993, C-134 de 1993, T-1094 de 2004, T-821 de 2001, T-218 de 2014, entre otros

[66] La jurisprudencia constitucional ha interpretado este principio como “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental” Corte Constitucional Sentencia C-767 de 2014. Asimismo, el principio de solidaridad ha sido desarrollado por la Corte en sentencias C-049 de 1993, C-459 de 2004, C-308 de 2022.

[67] Sentencia C-459 de 2004

[68] En Sentencia C-400 de 2003 la Corte indicó que el deber de solidaridad cuando una persona está secuestrada es exigible a las entidades financieras, lo cual les implica “(i) considerar la situación concreta del afectado y (ii) tener en cuenta la protección especial por el ordenamiento jurídico para personas víctimas de secuestro. Respecto de lo anterior la jurisprudencia señaló que “(...) el principio de solidaridad impone a las entidades financieras un deber de consideración hacia los deudores del sistema financiero...”. En esa misma línea, en la Sentencia C-793 de 2014 la Corte señaló que “cuando el asunto en estudio, es el trato que debe brindar el sector financiero a los deudores en condición de debilidad manifiesta [se debe tener en cuenta que]: (a) la actividad financiera tiene como uno de fines la prestación de un servicio público, con lo cual, está sujeta a los límites que se le trazan por

vía de la intervención del Estado.; (b) el principio de solidaridad, esencial en la existencia del Estado Social de Derecho y, reconocido puntualmente en los artículos 1 y 95 ordinal 2° del inciso 2 Superiores, como deber, compromete tanto al Estado como a los particulares; (c) en virtud del respeto al principio de igualdad, entendida como “desigualdad adecuada a la desigualdad de la situación”, la ocurrencia de las calidades de sujeto de especial protección y, deudor del sistema financiero; comporta en circunstancias específicas un trato diferenciado por parte de las entidades financieras; (d) la afectación de la capacidad productiva, por condición de la debilidad manifiesta que presenta el deudor, es un factor relevante al momento de adelantar la refinanciación, el cobro o el proceso judicial, por parte del acreedor financiero”.

[69] Corte Constitucional. Sentencias T-419 de 2004 y T-520 de 2003, en la primera, especialmente, la Corte asimila la situación de desplazamiento forzado al secuestro y resalta la posibilidad de reestructurar las obligaciones contraídas con las entidades financieras. Asimismo, la Corte en Sentencia T-380 de 2016 enunció que el deber de solidaridad se activa frente a personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta, como las víctimas del conflicto armado, especialmente aquellas que han sufrido secuestro, desaparición y/o desplazamientos forzados.

[70] Corte Constitucional, sentencias T-419 de 2004, T520 de 2003. Este deber fue reiterado en las Sentencias T-380 de 2016 y T-278 de 2017, en la cuales, si bien la Corte no realizó en análisis respecto a la exigencia de la obligación por parte de una entidad crediticia, si indicó, en relación con las deudas contraídas por el no pago del impuesto predial que la Alcaldía debía informar a la víctima de todo lo relacionado con sus obligaciones y llegar a un acuerdo, lo mismo ocurrió en la Sentencia T-185 de 2017 en relación con las deudas adquiridas por el no pago de servicios públicos.

[71] En Sentencia T-312 de 2010 la Corte ordenó a la entidad financiera a abstenerse a iniciar procesos ejecutivos. Esta regla fue reiterada en Sentencia T-207 de 2012, por medio de la cual la corte resaltó que en caso de que se haya iniciado un proceso ejecutivo es necesario terminarlo.

[72] En Sentencia T-726 de 2010 la Corte ordenó a la Caja de Crédito Agrario indicó que en el marco de procesos ejecutivos iniciados se debía aplicar el principio de solidaridad y, en

dado caso se debía realizar la suspensión del mismo siempre que la obligación haya sido contraída previo al desplazamiento y no se haya emitido el auto de aprobación del remate. Adicionalmente que le asistía a la víctima a llegar a un acuerdo de pago con el deudor.

[73] Corte Constitucional, sentencia T-520 de 2003, T-312 de 2010, reiterado en sentencia T-207 de 2012. En la primera sentencia la Corte estableció que, ante situaciones de vulnerabilidad extrema como el secuestro, se impone el deber de suspender el proceso ejecutivo iniciado. En dicha jurisprudencia, se consideró que ordenar la terminación inmediata del proceso ejecutivo podría obstaculizar de forma desproporcionada la posibilidad futura de la entidad financiera de reclamar la obligación, al generar efectos de cosa juzgada. Esta situación, además de comprometer el equilibrio contractual, podría configurar una intervención excesiva en la libertad contractual, en perjuicio del acreedor. En ese sentido, optó por una solución intermedia que implicó la novación del contrato y así mantener los derechos de ambas partes, lo cual fue reiterado en Sentencia T-419 de 2004. Asimismo, en Sentencia T-679 de 2011, por medio de la cual la Corte resaltó las subreglas jurisprudenciales respecto a la exigencia de obligaciones crediticias en relación con las víctimas de desplazamiento, resaltó que “[l]a obligación contraída por una víctima del desplazamiento forzado previa su ocurrencia no es exigible mientras persistan las circunstancias de indefensión y debilidad que caracterizan el delito del desplazamiento y sus consecuencias, debido a que ello acarrea la pérdida o alteración de los medios de producción que de forma tradicional habían sido empleados por la víctima para la manutención propia y la de su familia. Sin embargo, debido a que ordenar que la suspensión de la obligación crediticia hasta la estabilización socio-económica de la víctima podría resultar desproporcionado, se hace imperiosa la renegociación de la deuda y la terminación de cualquier proceso ejecutivo que se hubiese iniciado para su exigibilidad.”.

[74] En Sentencia T-448 de 2010 la Corte determinó que la aplicación del principio de solidaridad es coherente solo cuando no se ha realizado la etapa del remate y no se ha adjudicado el bien. Asimismo, en Sentencia T-697 de 2011 la Corte declaró la nulidad del proceso ejecutivo debido a que aún no se había fijado fecha para el remate y no se ha registrado auto aprobatorio del mismo.

[75] Sentencia T- 520 de 2003, T-312 de 2010, reiterado en Sentencia T-207 de 2012

[76] En Sentencia T-312 de 2010 la Corte indicó que las entidades bancarias no pueden exigir el cumplimiento de cuotas que se hacían exigibles durante el tiempo en que el deudor se encontraba en debilidad manifiesta, ni a los demás sujetos obligados. Asimismo, estableció que “el hecho del desplazamiento forzado constituye un impedimento que influye en la exigibilidad de la obligación al hacer para el afectado por este delito y deudor de una obligación, más onerosa su situación. De allí que se imponga al acreedor la reestructuración de las obligaciones dinerarias, como efecto de lo que la doctrina ha denominado teoría de la imprevisión, como quiera que la consecuencia de dicha teoría es que ante una dificultad de características graves que influye en el cumplimiento de la obligación, el deudor continúa obligado a responder con la prestación, esto es, no queda exonerado de su cumplimiento, empero se impone un ajuste de acuerdo con la equidad contractual”. Esto fue reiterado en Sentencia T-697 de 2011. Asimismo, en Sentencia T-448 de 2010 se resaltó el deber de las entidades crediticias de ofrecer formular de pago coherentes con la situación de desplazamiento del deudor y, en sentencias T-419 de 2004 y T-358 de 2008 la Corte resaltó que las entidades bancarias debían considerar la situación de la persona al momento de exigir la obligación, así como tener en cuenta los efectos de que tiene dicha condición en sus posibilidades de pago y, en sentencia C-1011 de 2008 la Corte consideró tanto en casos de secuestro, desaparición y desplazamiento que el “el incumplimiento de las obligaciones civiles no es predicable de la simple omisión en el pago, sino en la incapacidad de ejercer la autonomía del sujeto.” Por lo cual se hace exigible a las entidades crediticias un tratamiento diferencial positivo respecto a las víctimas.

[77] Deberá incluir medidas con enfoque de género, en cumplimiento de la obligación constitucional e internacional de adoptar un enfoque diferencial estricto en el tratamiento de las mujeres desplazadas por el conflicto armado establecida en el Auto 092 de 2008. Lo anterior se fundamenta en el reconocimiento de que estas mujeres enfrentan cargas estructurales y desproporcionadas, tanto en su rol de jefas de hogar como en su inserción al sistema económico y social.

[78] En Sentencia T-419 de 2004 la Corte indicó el deber que le asiste a la entidad de realizar la exoneración de intereses a partir del desplazamiento, lo mismo ocurrió en las Sentencias T-358 de 2008 y T-312 de 2010. Además, en Sentencia T-448 de 2010 en mención a la Sentencia T-1026 de 2007 la Corte resaltó que “En ningún caso podrá cobrarse intereses causados antes de definida la reestructuración del crédito. No será exigible la

obligación financiera hasta tanto no termine el proceso de reestructuración.” Esto ha sido considerado también, en las Sentencias T-520 de 2003, T-697 de 2011, T-207 de 2012, T-181 de 2012.

[79] Corte Constitucional. Sentencia T-312 de 2010

[80] Sentencias T-416 de 2004, T-358 de 2008, T-440 de 2010, T-726 de 2010.

[81] En Sentencia T-520 de 2003 la Corte resaltó que el incumplimiento de las obligaciones del secuestrado está justificado, luego no es posible que la mora de la obligación se configure, C-1011 de 2008, y Sentencia T-697 de 2011

[82] En Sentencia T-025 de 2004 la Corte resaltó que la condición de extrema vulnerabilidad de las personas desplazadas se predica “porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución -tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad -.” De manera complementaria, el Auto 092 de 2008, dictado en el marco del seguimiento a dicha sentencia, profundizó en la situación particular de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, reconociendo que ellas enfrentan riesgos acentuados por razón de género, los cuales se manifiestan de forma diferencial, específica y agudizada. En consecuencia, la Corte resaltó la necesidad de adoptar enfoques interseccionales que reconozcan cómo el hecho de ser mujer, en contextos como el colombiano, intensifica las condiciones de vulnerabilidad y exige respuestas institucionales diferenciadas y reforzadas

[83] Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en el Auto 092 de 2008, dentro del cual se reconocen las múltiples capas acumuladas de discriminación que afectan a las mujeres desplazadas: su posición subordinada frente a la propiedad de la tierra, la subrepresentación en el mercado laboral, la carga desproporcionada del trabajo doméstico no remunerado, y la falta de acciones afirmativas efectivas en la política pública de atención al desplazamiento.

[84] Naciones Unidas, “La violencia en el Catatumbo ya afecta a 92.000 personas”, Noticias ONU, 7 de marzo de 2025, <https://news.un.org/es/story/2025/03/1537076>

[85] RE0000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12

[86] RE0000362-Conceptos e Intervenciones-(2025-03-25 18-29-27).pdf pág. 20

[87] Ver documento: RE0000362-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-04-09 15-19-11). Pdf pág.18.

[88] Conforme a la cantidad de procesos que el Banco Agrario tiene en curso, 2.009 procesos quedarían fuera de esta suspensión, lo que representa el 82% de los casos.

[90] Desde la Sentencia T-025 de 2004 la Corte ha sostenido que las personas en situación de desplazamiento, y en general todas las víctimas de conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. Esto fue reiterado en Sentencia T-293 de 2015.

[91]En el Auto 092 de 2008 la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 subrayó la necesidad de adoptar facetas de género en el desplazamiento debido a los patrones de violencia y discriminación de género tales como “(i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación (...)” entre otros.

[92] Observatorio de la Unidad para las Víctimas (2025). Emergencia Humanitaria en el Catatumbo.

<https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Catatumbo/BoletinCatatu>

[93] En la Sentencia C-148 de 2025 la Corte al estudiar la validez constitucional del DL 062 de 2025 subrayó la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado masivo y el aumento de los ataques contra la población firmante del acuerdo de paz.

[94] En el Auto 894 de 2022 la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, dio a conocer que las regiones más afectadas por cultivos ilícitos son aquellas zonas donde se concentran los escenarios de conflicto armado y violencia. Así subrayó que múltiples comunidades que se encuentran en estas zonas se ven afectadas por situaciones de confinamiento y desplazamiento. Así resaltó que en Auto 328 de 2021 la situación de narcotráfico repercute en las siguientes afectaciones: “(i) control social sobre las comunidades; (ii) combates con o sin la interposición de civiles; (iii) siembra de minas antipersonal como estrategia de defensa; (iv) amenaza y señalamiento en contra de quienes participan en los procesos de sustitución voluntaria de cultivos; (v) confinamientos; y, (vi) despojo y desplazamientos forzados” (énfasis añadido)

[95] El Espectador dio a conocer que, de acuerdo con el Ministerio del Interior, los sectores más afectados han sido “el palmicultor (\$23.265 millones), la explotación de minas y canteras (\$10.000 millones), y el hortofrutícula (16.000 millones).”
<https://www.elespectador.com/politica/catatumbo-en-conmocion-interior-gobierno-petro-dice-que-por-la-crisis-hay-perdidas-millonarias-noticias-colombia/>

[96] Asomunicipios, “Cuantiosas pérdidas para los campesinos de la región del Catatumbo”, Municipios, s.f,
<https://asomunicipios.gov.co/cuantiosas-perdidas-para-los-campesinos-de-la-region-del-catatumbo/>

[97] Semana, “Drama en el Catatumbo: palmicultores estiman una afectación del 40 % en la producción”, agro y orden público, 28 de enero de 2025,
https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/drama-en-el-catatumbo-palmicultores-estiman-una-afectacion-del-40-en-la-produccion/202528/#google_vignette

[98] En Sentencia C-793 de 2014 la Corte señaló que “cuando el asunto en estudio, es el trato que debe brindar el sector financiero a los deudores en condición de debilidad

manifiesta [se debe tener en cuenta que]: (a) la actividad financiera tiene como uno de fines la prestación de un servicio público, con lo cual, está sujeta a los límites que se le trazan por vía de la intervención del Estado.; (b) el principio de solidaridad, esencial en la existencia del Estado Social de Derecho y, reconocido puntualmente en los artículos 1 y 95 ordinal 2° del inciso 2 Superiores, como deber, compromete tanto al Estado como a los particulares; (c) en virtud del respeto al principio de igualdad, entendida como “desigualdad adecuada a la desigualdad de la situación”, la ocurrencia de las calidades de sujeto de especial protección y, deudor del sistema financiero; comporta en circunstancias específicas un trato diferenciado por parte de las entidades financieras; (d) la afectación de la capacidad productiva, por condición de la debilidad manifiesta que presenta el deudor, es un factor relevante al momento de adelantar la refinanciación, el cobro o el proceso judicial, por parte del acreedor financiero”

[99] Ver documento: RE0000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 16-24-34).pdf págs. 7 y 8.

[100] El artículo 8 de la Resolución 8 de 2023 de la CNCA desarrolla la clasificación del tipo de productor con base a sus ingresos brutos anuales.

[101] RE0000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) -(2025-02-12 19-06-53).pdf pág. 24.

[102] El artículo 45 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) establece que “las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”

[103] Corte Constitucional, Sentencias C-619 de 2003, C-176 de 2009, C-619, C-153 de 2002 y C-463 de 2023.

[104] Corte Constitucional, Sentencias C-1040 de 2005 y C-774 de 2001

[105] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). Pdf Págs. 7-9.

[106] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12

15-38-03) Pdf págs.6-8

[107] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 14-14-33). Pdf págs. 8-11

[108] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53).pdf Pág. 11

[109] RE000362-Preubas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53).pdf Pág. 9

[110] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 15-38-03) pdf Pág. 8

[111] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 15-38-03) pdf Pág. 8 y 9

[112] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 14-14-33). Pdf págs. 11 y 13.

[113] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). Pdf Pág. 9

[114] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). pdf Págs. 15-16.

[115] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 15-38-03) pdf Pág. 11

[116] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 16-24-34). pdf Pág. 6

[117] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). pdf Pág. 18

[118] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 15-38-03) pdf Págs. 10 y 11.

[119] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 14-14-33). Pdf Pág. 14

[120] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). pdf Pág.18

[121] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). pdf Págs. 20-22

[123] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 14-14-33). Pdf Págs. 6-8

[124] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). pdf Págs. 22-24.

[125] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 15-38-03) pdf Págs. 11, 12 y 16.

[126] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 14-14-33). Pdf Págs.14-15

[127] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 15-38-03) pdf Págs. 12-13

[128] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). pdf Pág. 24

[129] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 19-06-53). pdf Pág. 30

[130] RE000362- Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12 15-38-03) pdf Pág. 16

[131] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12 16-24-34). pdf Págs. 7-8

[132] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-12

14-14-33). Pdf Págs. 16 a 18.

[133] RE000362-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)- (2025-02-12
19-06-53). pdf Págs. 30-35

This version of Total Doc Converter is unregistered.