

C-249-25

NOTA DE RELATORÍA: Con fundamento en la solicitud realizada mediante oficio suscrito por el magistrado Juan Carlos Cortés González, el 26 de septiembre de 2025, se incorporan a esta providencia los anexos: I Materia probatorio recaudado y II Conceptos e intervenciones recibidas durante el trámite constitucional, los cuales hacen parte integral de la misma.

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-249/25

DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR
EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO-Inexequible

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

ESTADOS DE EXCEPCION-Características/ESTADOS DE EXCEPCION-Naturaleza

ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR-Alcance

DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR-
Control formal y material

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de conmoción interior tiene dos facetas: una formal y otra material. Sobre la primera, los decretos de desarrollo deben satisfacer, de forma concurrente, cinco exigencias. Estas son: (i) delimitación temporal, (ii) delimitación territorial, (iii) motivación, (iv) remisión a la Corte Constitucional, y (v) suscripción. Por su parte, el examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-249 DE 2025

Referencia: expediente RE-363

Asunto: control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025[1]

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

La Sala Plena de la Corte Constitucional realizó el control automático e integral de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro, González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

¿Qué consideró la Corte?

La Sala advirtió que mediante Sentencia C-148 de 2025, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad y la inexequibilidad parciales del Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025 que declaró el estado de conmoción interior al amparo del cual se expidió el decreto legislativo objeto de estudio[2].

Por lo anterior, la Sala se planteó la necesidad de verificar si en el presente asunto operó la inconstitucionalidad por consecuencia. Al respecto, señaló que, en general, existe una relación temática directa y estrecha entre el objeto del Decreto Legislativo 0107 de 2025 – DL0107 y los contenidos fácticos y valorativos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. Lo anterior, por cuanto desde una visión integral y global, las medidas contenidas en aquel se relacionan con los derechos y garantías fundamentales de la población civil, en especial, el derecho a la alimentación y la protección de las cadenas de producción y abastecimiento que han sido afectadas por la grave perturbación del orden público acaecida.

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

¿Qué decidió la Corte?

La Sala encontró acreditado el cumplimiento de los cinco requisitos formales. Lo anterior, en la medida que el DL0107 fue expedido durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado por medio del Decreto Legislativo 0062 de 2025; su aplicación se restringió al ámbito territorial delimitado por el decreto declaratorio del estado de excepción; cumplió con el presupuesto de motivación; se remitió de manera oportuna a la Corte Constitucional para el control automático de constitucionalidad y contó con la firma del presidente de la República y de todos los ministros. Ahora bien, en relación con los juicios materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional, la Sala determinó que:

(i) El artículo 2° del DL0107 no superó los juicios de necesidad, conexidad y motivación suficiente. La Sala señaló que no se cumple con el requisito de necesidad jurídica por: (i) la existencia de entidades competentes y mecanismos ordinarios para atender a las víctimas del conflicto armado interno y asegurar la satisfacción de sus derechos fundamentales, específicamente el derecho a la alimentación adecuada; (ii) las competencias ordinarias de la ADR para contratar el suministro de bienes y servicios dirigidos a garantizar la sostenibilidad y estabilización del sector agropecuario y (iii) la posibilidad de acudir al mecanismo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 sobre la contratación directa por urgencia manifiesta.

En relación con el juicio de conexidad material externa, la Sala advirtió que la habilitación otorgada a la ADR para contratar de manera directa, no es una medida dirigida a conjurar las causas ni a mitigar los efectos derivados de la conmoción interior, sino que busca garantizar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y, con ello, mejorar el desempeño, la competitividad y la sostenibilidad de los proyectos productivos en la región del Catatumbo, complementando y potenciando las capacidades y conocimientos de las y los productores rurales.

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

(ii) El artículo 3° del DL0107 no cumple con el juicio de finalidad, porque la medida no está específicamente diseñada para conjurar la crisis humanitaria y de orden público que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior. En particular, aunque en términos generales se dirige a las entidades territoriales cobijadas por el estado de excepción, su contenido no se refiere a intervenciones específicamente orientadas a atender la crisis humanitaria y de orden público, ni a conjurar la interrupción de servicios esenciales, como el suministro de alimentos, como consecuencia de la violencia inusitada y que afecta los derechos fundamentales de la población civil en la región. Tampoco delimita beneficiarios, ni mecanismos de ejecución inmediata que permitan afrontar de manera eficaz la urgencia de la situación.

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

(iv) El artículo 5°, por medio del cual se establece la inaplicación del parágrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993 durante la vigencia del estado de conmoción interior, no supera el juicio de finalidad pues dicha medida no está dirigida a superar las causas ni a mitigar los efectos derivados de la conmoción interior, sino que pretende inaplicar una norma que establece un requisito para la asignación de incentivos que no tienen destinación específica, en términos de contribuir a la garantía de la alimentación y al abastecimiento alimentario en la región afectada por la conmoción interior. Adicionalmente, no supera el juicio de necesidad jurídica pues, en principio, la atribución contenida en dicha norma estaba dirigida a la Comisión Nacional Agropecuaria, la cual ya no existe conforme lo previsto en la Ley 301 de 1996.

(v) Los artículos 1° y 6° al delimitar el objeto del decreto y fijar su vigencia, respectivamente, son inexecutable por sustracción de materia, como consecuencia de la inconstitucionalidad de las demás disposiciones del DL0107.

¿Qué resolvió la Corte?

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

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE, por desconocimiento de los juicios de finalidad,

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

I. ANTECEDENTES

1. El 24 de enero de 2025, el presidente de la República profirió el Decreto Legislativo 0062 de 2025, mediante el cual declaró el “estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.
2. El 30 de enero de 2025, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 214.6 de la Carta Política, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025[3].
3. Mediante Auto del 5 de febrero de 2025, el despacho sustanciador avocó conocimiento del control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 0107 de 2025. En esa providencia también decretó pruebas, ordenó fijar en lista el asunto e invitó a varias organizaciones, universidades y centros de estudio, con el objeto de que emitieran concepto acerca de distintos aspectos atinentes a la situación de orden público en el Catatumbo y sus impactos en los sistemas de suministro, agroalimentación y abastecimiento de alimentos[4].

4. Posteriormente, en autos del 18 de febrero de 2025[5] y 3 de marzo de 2025[6] requirió a algunas entidades para que cumplieran con lo ordenado en el Auto del 5 de febrero de 2025. Finalmente, el 7 de abril de 2025, luego de recibir las pruebas decretadas y que se encuentran en el anexo I de esta providencia, ese despacho, mediante auto, ordenó continuar con el trámite del proceso de constitucionalidad.

5. Mediante Decreto Legislativo 0467 del 23 de abril de 2025, el presidente de la República levantó el estado de conmoción interior declarado mediante Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025. Adicionalmente, prorrogó por 90 días calendario, a partir del 24 de abril de 2025, la vigencia, entre otros[7], del Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025, norma objeto de control.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del procurador general de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir sobre el decreto de la referencia.

II. LA NORMA BAJO EXAMEN

7. A continuación, se transcribirá la normativa objeto de control constitucional:

(enero 29)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

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

Que en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo

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

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

Que mediante el Decreto 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 Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el

área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el gobierno Nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior- derivada de fuertes enfrentamientos entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

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

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

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

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

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

l) Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal, o durante la vigencia de la conmoción, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos.

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 prever que los particulares no priven a las personas de este derecho. La obligación implica fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. El alimento debe ser suficiente, accesible, estable y duradero, entre otros.

Que la Resolución 2730 de 2024, expedida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas exhorta sobre las obligaciones que competen a las partes en conflicto de respetar y proteger al personal humanitario y a los civiles y, entre otros, sobre la adopción de medidas para solucionar la denegación ilícita del acceso humanitario y la privación a la población civil de bienes indispensables para su supervivencia, que obstaculizan el suministro de socorro y el acceso para llevar a cabo labores de respuesta a la inseguridad alimentaria originada por conflictos en situaciones de conflicto armado.

Que el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 identifica que los métodos que pueden generar crisis alimentarias incluyen bloqueos, la privación de agua, la destrucción del sistema alimentario y la destrucción general de infraestructura civil. El uso del hambre suele provocar desplazamientos internos masivos forzosos y migración forzada; las hambrunas deben entenderse siempre como problema político; Lo que suele estar en juego en las campañas pensadas para hacer padecer hambre es el poder sobre la tierra. Así pues, el hambre suele emplearse como técnica de desplazamiento, desposesión y ocupación; las crisis prolongadas suelen surgir a causa de una combinación de factores como conflicto, ocupación, insurgencia, desastres, cambio climático, desigualdad, pobreza generalizada y gobernanza, todo lo cual desemboca en inseguridad alimentaria aguda y malnutrición.

“Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado”.

Que las conclusiones y recomendaciones del informe de Naciones Unidas que aborda el derecho a la alimentación en contextos de conflicto armado incluyen en sus conclusiones y recomendaciones que la tierra agraria debe redistribuirse de forma más justa. Señala que habría que apoyar los mercados territoriales para que las comunidades locales y las regiones estén mejor conectadas y sean menos vulnerables a los mercados mundiales; habría que apoyar a las empresas de economía solidaria porque priorizan la finalidad social por sobre el rédito. Similarmente, el Relator en su informe A/HRC/52/40 de 2023 sobre el mismo asunto recomendó a los Estados Miembros que eliminen la violencia en todas sus formas de todos los aspectos de los sistemas alimentarios; transiten desde una economía basada en las relaciones de dependencia y el extractivismo hacia la agroecología; respeten, protejan y garanticen los derechos sobre la tierra y apliquen una reforma agraria genuina; protejan a los defensores de la tierra y el medio ambiente; e insiste en la necesidad de reafirmar que los derechos de los agricultores, los pueblos indígenas y los trabajadores son derechos humanos; así como en el deber de los Estados Parte de Apoyar la preservación, protección, desarrollo y difusión de los conocimientos tradicionales; entre otros.

Que el artículo 65 ibidem, dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Que el artículo 66 de la Constitución Política, establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Que el desabastecimiento 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 por cuenta de las confrontaciones armadas es una problemática compleja que afecta profundamente la vida de las comunidades locales. Este fenómeno se agudiza con la presencia de actores armados ilegales y los enfrentamientos armados que generan graves dificultades en el acceso a bienes y servicios esenciales,

Que la región es un punto estratégico para grupos armados al margen de la ley, quienes restringen el acceso y tránsito de mercancías en ciertos territorios. Los bloqueos de vías y restricciones impuestas por estos grupos dificultan el transporte de alimentos e insumos para la producción agrícola. Asimismo, los pequeños productores pueden sufrir restricciones para comercializar sus productos fuera de la región. Como consecuencia, las familias de la región, en general del departamento, no tienen acceso constante a alimentos básicos, lo que incrementa la desnutrición, especialmente en niños y mujeres en estado de gestación.

Que la actividad agropecuaria 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 tiene cadenas relevantes para la economía nacional, por lo tanto, con el objeto de conjurar las afectaciones a la actividad agropecuaria y el abastecimiento alimentario, así como garantizar los derechos de los sujetos de especial protección constitucional del campo, se hace necesario adoptar medidas inmediatas respecto de los activos productivos, las actividades del financiamiento y reactivación de la región.

Principales cultivos producidos en el Catatumbo y su participación a nivel nacional

Cuadro 1. Producción principales cultivos subregión del Catatumbo en el año 2023

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, la alteración al orden público en la región tiene un impacto negativo en el abastecimiento de algunas de las principales hortalizas a nivel nacional y se requieren medidas excepcionales para asegurar la seguridad alimentaria de la región y el país.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 101 de 1993, “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero” los propósitos que fundamentan dicho texto legal deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. En su numeral 9, la misma norma dispone como uno de tales objetivos “determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para el sector agropecuario y pesquero”.

Que el artículo 29 de la citada ley, señala que “son contribuciones parafiscales Agropecuarias y Pesqueras las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para su propio beneficio”.

Que el artículo 31 ibidem, establece la destinación de los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, los cuales deben ser invertidos en: “1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas. 2. Adecuación de la producción y control sanitario. 3. Organización y desarrollo de la comercialización. 4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo. 5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones

anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo. Y 6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo”.

Que, en la región, solo 16.745 personas cotizan a seguridad social, en términos de salud, pensión y riesgos laborales. El trabajo informal es una de las principales causas por las cuales los habitantes de la región no cotizan su seguridad social. Por esa misma razón, las zonas donde se ejerce la agricultura como actividad laboral principal son las que menos cotizantes tienen.

Que la participación histórica de los pequeños productores en el crédito se ha ubicado entre el 13% y el 15%, y en el año 2023 alcanzó su máximo nivel con el 20.6% del total. La mayoría de las operaciones de crédito corresponde a los sectores de café (25%), ganado DP (13%), cacao (11%) y plátano (9.3%), Los 5 primeros sectores que utilizan el FAG son café (19.7%), palma de aceite (19.3%), Cacao (13.4%), ganado DP (11.8%) y Arroz (10.8%).

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 teniendo en cuenta que la situación de orden público en la región genera impactos en la producción agropecuaria, afectando los sistemas agroalimentarios, las cadenas productivas y el ingreso de los productores rurales, se considera necesario incorporar una disposición normativa que destine el 2% de las contribuciones parafiscales para garantizar el abastecimiento alimentario, la continuidad de la producción agropecuaria, las cosechas, el ganado y el acceso a los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria.

Que el artículo 24 de la Ley 1876 de 2017, señala que el servicio público de extensión agropecuaria es un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado; que comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria.

Que la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de Vida”, establece en el numeral 3 “Derecho humano a la alimentación” como eje de transformación del artículo 3, el acceso en todo momento a una alimentación adecuada, desarrollada a través de disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos.

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, incluso de manera anticipada a los instrumentos de diagnóstico y planeación de mediano y largo plazo con que hoy se cuenta como los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, entre otros, que no están diseñados para brindar de manera inmediata soporte ante la súbita disrupción de ciclos de siembra y cosecha, cadenas productivas, y cadenas de suministro de alimentos, con el fin de orientar intervenciones urgentes hacia la estabilización y el retorno, 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.

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de conmoción interior, se hace imperativo establecer medidas estableciendo procesos ágiles para la contratación directa de personas naturales y jurídicas que presten el servicio de extensión agropecuaria, con la finalidad de buscar la sustitución de economías ilícitas, el incremento de la productividad, la generación de valor agregado mediante la agroindustrialización y de procesos de asociatividad.

Que así mismo, es necesario adoptar medidas extraordinarias en materia contractual con el objeto de agilizar la ejecución de los recursos requeridos para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana en la región del Catatumbo y en el área metropolitana de Cúcuta.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas para la protección, el restablecimiento y estabilización de las actividades agropecuarias. las zonas agrícolas y ganaderas, sistemas de riego, la restauración y conservación de sistemas agroalimentarios, cadenas productivas y de suministro, el abastecimiento alimentario y la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada afectadas por la grave perturbación en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

Artículo 2. Contratación. Con el objeto de garantizar artículos alimenticios, la continuidad de la producción en zonas agrícolas, las cosechas, el ganado, el acceso y utilización de sistemas de riego y recursos hídricos, en el marco de la grave perturbación del orden público en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025, durante el tiempo que dure la vigencia del estado de excepción, facúltase a la Agencia de Desarrollo Rural para contratar de manera directa la adquisición de bienes y servicios, logística y todo

lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector, previa justificación técnica, con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y/o agropecuarias de la Ley 2219 de 2022 y organizaciones de la ACFEC.

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

Artículo 3. Protección de cadenas productivas y agroalimentarios. Con el objeto de garantizar el abastecimiento alimentario, la continuidad de la producción agropecuaria, las cosechas, el ganado y el acceso a los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario de cadenas productivas con presencia en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025, destinarán al menos el 2% de las contribuciones parafiscales, incluidas en el presupuesto global anual de 2025, para las finalidades señaladas en la ley que establece cada contribución y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31 de la ley 101 de 1993 con destino a las cadenas productivas en las entidades territoriales cobijadas por la declaratoria de estado de conmoción interior.

Artículo 4. Conservación y suministro de semillas. Dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria de estado de excepción AGROSAVIA y el ICA, tomarán las medidas urgentes para el resguardo y custodia del material de propagación, y de las semillas de las comunidades campesinas y/o étnicas afectadas. También distribuirán semillas, material vegetal y material de propagación, dispondrán esquemas de producción de semillas, y transferencias de tecnología y conocimiento que requieran las y los campesinos, pequeños y

medianos productores, y sus formas organizativas, para la producción de alimentos, estabilidad de las cadenas productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y agroindustriales en la zona afectada.

Dentro los dos meses siguientes a la declaratoria del estado de excepción estas entidades dispondrán de todos los instrumentos de política pública, para la reintroducción de estas semillas a los sistemas agroalimentarios de los territorios afectados, así como para la implementación de las medidas descritas.

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

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

Dado a los 29 de enero de 2025”

[Siguen firmas]

III. INTERVINIENTES E INVITADOS

8. En el trámite constitucional se recibieron conceptos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN[8] y de la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN[9]. El contenido de estos se integra en el anexo II de esta providencia.

9. De otra parte, durante el término de fijación en lista se recibieron las intervenciones que se identifican en la siguiente tabla. Los fundamentos específicos expuestos por cada interviniente como sustento de sus solicitudes se detallan en el anexo II de esta providencia.

Tabla 1. Solicitud de los intervinientes

Interviniente

Solicitud

Defensoría del Pueblo[10]

Exequibilidad de los artículos 1°, 2°, 3° y 5° e inexequibilidad del artículo 4°, este último por falta de acreditación de los juicios de necesidad y proporcionalidad.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[11]

Exequibilidad por el cumplimiento de los requisitos formales y materiales.

Fundación para el Estado de Derecho[12]

Inexequibilidad porque el DL0107 regula aspectos estructurales y de política pública.

Universidad de Pamplona[13]

Exequibilidad por el cumplimiento de los requisitos formales y materiales.

Harold Sua Montaña[14]

Inexequibilidad por el incumplimiento de requisitos formales.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

10. El procurador general de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 0107 de 2025 (en adelante, DL0107)[15]. En primer lugar, indicó que en su expedición se cumplen los presupuestos formales. En segundo término, afirmó que el DL0107 supera los juicios de finalidad y conexidad material externa, porque las cuatro medidas allí contempladas tienen el fin de prevenir y conjurar los efectos que se puedan generar en el sector agropecuario por las acciones violentas de los grupos armados al margen de la ley[16]. En consecuencia, el decreto legislativo se justifica por la necesidad de adoptar mecanismos urgentes e inmediatos “respecto de los activos productivos, las actividades de financiamiento y reactivación de la región”[17].

11. En tercer lugar, señaló que se acredita el cumplimiento de los requisitos de conexidad material interna y motivación suficiente[18]. En cuarto lugar, afirmó que la norma bajo estudio tiene un contenido netamente presupuestal, contractual y administrativo, por lo que no afecta, suspende o vulnera derechos fundamentales ni aquellas garantías previstas en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política.

12. En quinto lugar, indicó que el decreto legislativo bajo estudio supera los presupuestos de necesidad fáctica y jurídica respecto de cada una de las medidas adoptadas. En sexto lugar, advirtió que el DL0107 no establece ningún trato diferenciado a partir de criterios sospechosos.

13. Finalmente, el procurador general de la Nación afirmó que “el decreto objeto de control se ajusta a la decisión de la Corte Constitucional de declarar la exequibilidad de las medidas adoptadas en el Decreto 0062 de 2025, relacionadas con la garantía de los derechos fundamentales de la población civil y la financiación para esos propósitos específicos, teniendo en cuenta, que el propósito del Decreto Legislativo 0107 de 2025 es en el fondo garantizar el derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria”[19].

V. CONSIDERACIONES

14. En virtud de lo dispuesto en los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control automático de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 0107 del 29 de enero de 2025, dado que fue adoptado al amparo de la declaratoria previa del estado de conmoción interior.

2. En términos generales, la materia regulada en el Decreto Legislativo 0107 de 2025 se encuentra cobijada por la exequibilidad parcial declarada en la Sentencia C-148 de 2025

15. En la Sentencia C-148 de 2025[20], esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 0062 de 2025 (en adelante, DL062) que declaró el estado de conmoción interior referido previamente. En esa decisión se declaró la exequibilidad parcial del mencionado decreto en relación con los siguientes hechos y consideraciones[21]:

(i) La intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques

y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y

(ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados –internos y transfronterizos– y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

16. Adicionalmente, la Corte Constitucional precisó que la decisión de exequibilidad parcial “solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de esta providencia”[22].

17. Por su parte, en la Sentencia C-148 de 2025 se declaró la inexequibilidad parcial del decreto declaratorio del estado de conmoción interior en relación con los siguientes hechos y consideraciones[23]:

(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.

18. Con fundamento en lo anterior, previamente al estudio formal y material de la norma revisada, le corresponde a la Corte Constitucional establecer si el DL0107 está cobijado por la declaratoria de exequibilidad parcial del DL062, adoptada mediante la Sentencia C-148 de 2025.

19. Al efecto, la Sala observa que a partir de un análisis global del decreto legislativo objeto de examen, este se expidió al amparo de la declaratoria del estado de conmoción interior y con el objeto de proteger, restablecer y asegurar la estabilización de las actividades agropecuarias, las zonas agrícolas y los sistemas de riego, así como de garantizar la restauración y conservación de los sistemas agroalimentarios, las cadenas productivas y de suministro y abastecimiento de alimentos y de proteger el derecho humano a la alimentación adecuada. Todo lo anterior, en las entidades territoriales cobijadas por el estado de excepción.

20. Respecto de su alcance, durante el trámite constitucional de revisión, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el procurador general de la Nación advirtieron que el DL0107 contiene medidas de carácter presupuestal, instrumental, operativo y administrativo dirigidas a restablecer la estabilidad económica, especialmente respecto del sector agropecuario y a agilizar la destinación y ejecución de recursos públicos orientados a la inversión para el desarrollo de dicho sector económico en la región objeto del estado de conmoción interior. En efecto, la Defensoría del Pueblo afirmó que, en el contexto de perturbación del orden público, resulta necesaria la intervención estatal a través de incentivos económicos que promuevan la recuperación de las actividades productivas y, con

ello, se asegure el desarrollo y la estabilidad del sector agropecuario[24]. De igual manera, el procurador general de la Nación precisó que las medidas dirigidas a asegurar la estabilidad del sector agropecuario y la continuidad de la producción de alimentos contribuyen a proteger el derecho a la alimentación adecuada de la población afectada en la región.

21. Asimismo, las alcaldías municipales de El Tarra, Tibú, Puerto Santander, Ábrego y González, oficiadas durante el periodo probatorio, indicaron que el decreto legislativo objeto de control tiene el propósito de adoptar mecanismos que permitan el fortalecimiento de las cadenas productivas agropecuarias en la región y la reactivación de las actividades productivas[25]. Lo anterior, con el fin de: (i) fomentar la agroindustrialización[26]; (ii) fortalecer los procesos de asociatividad, economía local y aumentar los empleos en el sector rural; (iii) apoyar los programas de sustitución de cultivos ilícitos, para reducir la dependencia de las comunidades de la región a este tipo de economías[27]; (iv) generar alternativas e incrementar el acceso a tecnologías e insumos para los pequeños productores[28] y (v) reducir las condiciones de vulnerabilidad a las que se ven expuestos los campesinos y campesinas[29].

22. Adicionalmente, al analizar los considerandos del decreto, la Sala encuentra que su objeto está relacionado con los siguientes aspectos:

Tabla 2. Considerandos del DL0107

Tema

17

Desabastecimiento en la región afectada por las confrontaciones armadas y la afectación de la vida de las comunidades locales.

18

Restricción de acceso y tránsito de mercancías en ciertos territorios. Bloqueos de vías y restricciones impuestas por estos grupos dificultan el transporte de alimentos e insumos para la producción agrícola.

19

La actividad agropecuaria de la región tiene cadenas relevantes para la economía nacional.

20 y 21

Los principales cultivos producidos en el Catatumbo y su participación a nivel nacional.

29

El artículo 24 de la Ley 1876 de 2017 y la extensión agropecuaria como servicio público y su aporte a la seguridad alimentaria.

30

El eje de transformación contenido en la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 - PND sobre el acceso en todo momento a una alimentación adecuada, desarrollada a través de disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos.

31

La necesidad de contar con una serie de instrumentos y mecanismos que le permitan reaccionar de manera inmediata en favor del sector agropecuario.

32

La necesidad de medidas de contratación directa con la finalidad de buscar la sustitución de economías ilícitas, el incremento de la productividad, la generación de valor agregado mediante la industrialización y de procesos de asociatividad.

33

La necesidad de medidas extraordinarias en materia contractual para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana en la región afectada.

23. En términos generales, el decreto revisado contiene medidas sustanciales referidas a la contratación para atender el desabastecimiento alimentario en la región (art. 2°), la protección de cadenas productivas y sistemas agroalimentarios mediante la destinación de mayores recursos parafiscales (art. 3°), la protección de semillas (art. 4°) y la agilización de procesos para la entrega de apoyos e incentivos (art. 5°).

24. Al analizar inicialmente la norma bajo estudio, la Sala encuentra que el inciso segundo de su artículo 2° establece que “[la] contratación se autoriza para promover la sostenibilidad zonas agrícolas, de las cadenas de suministro, y la continuidad de cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas y agroindustriales, con el objeto de generar condiciones para la estabilización, el retorno y la inclusión principalmente de los pequeños productores víctimas de desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución” (énfasis añadido).

25. De lo expuesto, la Corte Constitucional advierte que sobre la expresión “, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución” operó la inconstitucionalidad por consecuencia, pues dicha regulación se trata de uno de los supuestos expresos de inexequibilidad parcial contenidos en la Sentencia C-148 de 2025, específicamente el relacionado con las deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. A tal efecto, la Corte Constitucional ha establecido que la inconstitucionalidad por consecuencia respecto de los decretos legislativos de desarrollo adoptados en estados de excepción, se configura cuando se resuelve que el decreto legislativo declaratorio es inexequible. Es decir, “[s]e trata del 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”[30]. Esto se debe a que la incompatibilidad con la Constitución no proviene de cada decreto en particular, sino de la ausencia sobrevenida de la competencia para expedirlos[31].

26. Conforme a lo expuesto, la Sala encuentra que operó la inconstitucionalidad por consecuencia respecto del mencionado apartado, por lo que declarará la inexecutable de la expresión “, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución” contenida en el inciso segundo del artículo 2 del Decreto Legislativo 107 de 2025.

27. En todo lo demás, la Sala considera que existe una relación temática directa y estrecha entre el objeto del DL0107 y los contenidos fácticos y valorativos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. En concreto, se aprecia que las medidas contenidas en dicho decreto se refieren, en términos generales, a la garantía del derecho a la alimentación de la población de la región afectada por la conmoción interior y de esa manera, en principio, buscan atender los efectos derivados de (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.

28. En este punto, la Sala precisa que las normas contenidas en el decreto estudiado tienen que ver con la alimentación de la población civil y su relación directa con la actividad productiva de las personas campesinas, desplazadas y confinadas, necesarias para la garantía de estabilidad y abastecimiento en los territorios cobijados por la declaratoria de conmoción interior. Adicionalmente, el decreto contiene medidas respecto de la contratación y financiación específica para dichos propósitos.

29. En ese sentido, si bien la normativa incluye referencias contextuales generales en su parte motiva sobre las dificultades presentes respecto de la alimentación en los territorios cubiertos por la conmoción interior, permite evidenciar, desde una aproximación integral y global, que está dirigida a conjurar los efectos de la perturbación del orden público en cuanto a la garantía del derecho a la alimentación de toda la población, específicamente en lo que se refiere a las cadenas productivas, de abastecimiento y de protección de semillas, entre otros aspectos, lo que pone en un grave riesgo a las personas que habitan en la región e impacta, concretamente, a la población campesina encargada de la producción agropecuaria.

30. La constatación realizada en los fundamentos jurídicos anteriores respecto de la relación con la Sentencia C-148 de 2025, habilita a la Sala para verificar si el decreto satisface las condiciones formales y materiales exigidas por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción - LEEE[32] para su validez, excepto respecto de la expresión que será declarada inexecutable por consecuencia.

3. Problema jurídico y metodología de la decisión

31. En este asunto, la Sala Plena debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿el Decreto Legislativo 0107 de 2025 cumple con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y en la LEEE?

32. Para resolver el problema jurídico formulado, la Sala seguirá la siguiente metodología: (i) verificará el cumplimiento de los requisitos formales. Si la normativa supera dicho análisis, (ii) adelantará el examen material de sus disposiciones mediante la aplicación de los juicios desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

4. Caracterización general del estado de conmoción interior y de la función de control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional

33. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los elementos que debe evaluar la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con la Constitución.

34. La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de conmoción interior tiene dos facetas: una formal y otra material. Sobre la primera[33], los decretos de desarrollo deben satisfacer, de forma concurrente, cinco exigencias. Estas son: (i) delimitación temporal, (ii) delimitación territorial, (iii) motivación, (iv) remisión a la Corte Constitucional, y (v) suscripción[34].

35. Por su parte, el examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. Estos juicios se sistematizan de la siguiente manera:

Tabla 3. Requisitos materiales

Juicio

Contenido

Finalidad[35]

Dirigido a verificar que toda medida contenida en los decretos legislativos esté directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

Conexidad material[36]

Para determinar si las medidas adoptadas en los decretos legislativos guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con las consideraciones expresadas por el Gobierno para motivar los decretos de desarrollo correspondientes. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde 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[37] y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior[38].

Motivación suficiente

Busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación relacionada con el decreto de conmoción interior, el presidente de la República ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8° de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”[39].

Ausencia de arbitrariedad

Tiene por objeto comprobar que en los decretos legislativos no se establezcan medidas que desconozcan alguna de las prohibiciones generales expresamente establecidas para el ejercicio de las facultades excepcionales reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia[40]. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (a) no suspendan o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales[41]; (b) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado[42] y (c) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento[43].

Intangibilidad

Verifica que los decretos legislativos no restrinjan los derechos que han sido caracterizados como “intangibles” [44]. Lo anterior, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución Política. Al respecto, esta Corporación ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

No contradicción específica

Tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo, cuando se trate del estado de conmoción interior, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 36 y 38 de la LEEE. Ha destacado la Corte Constitucional que, en todo caso, entre estas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante decretos legislativos[45].

Incompatibilidad

La suspensión de normas ordinarias debe estar fundamentada en las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción[46].

Necesidad

Implica que las medidas que se adopten en los decretos legislativos sean indispensables

para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción[47]. Este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. Este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: (a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación o impedir la extensión de sus efectos; y (b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional[48].

Proporcionalidad

Exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción no sean excesivas en relación con la gravedad de los hechos que causaron la crisis[49]. Sería inexecutable entonces la medida excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales para asegurar una mínima o insignificante mejoría de la situación de orden público[50]. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Se trata aquí de la existencia de un medio exceptivo menos drástico o lesivo que tenga igual o mayor efectividad que el medio escogido, caso en el cual esta medida también se torna inexecutable por desproporcionada[51].

No discriminación

Examina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impongan tratos diferentes injustificados y, particularmente, que no entrañen una discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o en otra categoría sospechosa[52].

5. Examen formal. El decreto legislativo bajo revisión cumple la totalidad de las exigencias

formales

36. Delimitación temporal. Uno de los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos dictados en desarrollo de un estado de conmoción interior es su expedición dentro del término de vigencia de la declaratoria. Conforme al artículo 213 de la Constitución Política, la conmoción interior podrá ser declarada por un término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

37. En el presente caso el DL062, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior fue publicado en el Diario Oficial n.º 53.009 del 24 de enero de 2025. Por su parte, el DL0107 fue expedido el 29 de enero de 2025 y publicado en el Diario Oficial n.º 53.014 de la misma fecha[53]. Es decir, dentro de los 90 días siguientes a la declaratoria del estado de conmoción interior. Adicionalmente, las medidas allí contenidas no excedían el término de vigencia del DL062 y, en todo caso, fueron prorrogadas mediante Decreto Legislativo 0467 del 23 de abril de 2025[54].

38. Uno de los intervinientes[55] cuestionó la validez del decreto por la supuesta falta de publicación en el Diario Oficial. La Sala encuentra que esta afirmación no se ajusta a la realidad. El DL0107 fue debidamente publicado por la Imprenta Nacional de Colombia en el Diario Oficial n.º 53.014, como consta en la página web de dicha entidad[56]. Por lo expuesto, se concluye que se satisface el requisito de delimitación temporal.

39. Delimitación territorial. Cuando la declaratoria del estado de conmoción interior se restringe a una parte del territorio nacional, los decretos legislativos que lo desarrollan deben limitar su aplicación a ese mismo ámbito geográfico. Así lo exigen los artículos 213 y 214 de la Constitución, con el fin de evitar que las medidas extraordinarias proyecten efectos en zonas no afectadas por los hechos que motivaron la declaratoria y en las cuales

no se justificaría una restricción del orden constitucional ordinario.

40. En este caso, el DL0107 cumple con dicha exigencia, toda vez que, de acuerdo con su artículo 1°, las medidas adoptadas se aplican “en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1° del Decreto número 0062 de 2025”. Es decir, 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 Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”[57].

41. En consecuencia, la delimitación territorial coincide con aquella definida en el decreto que declaró el estado de conmoción interior y corresponde a los territorios afectados por la intensificación del conflicto armado y la crisis humanitaria que motivaron la adopción de medidas extraordinarias, en el marco de dicho estado de excepción. En efecto, tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[58] como la Defensoría del Pueblo[59] refirieron que las medidas allí contempladas eran aplicables exclusivamente a las entidades territoriales cobijadas por el estado de conmoción interior. En consecuencia, se satisface el requisito formal de delimitación territorial.

42. Motivación. Los decretos legislativos dictados en desarrollo del estado de conmoción interior deben estar acompañados de una motivación expresa y comprensible, que permita establecer con claridad la relación directa entre las medidas adoptadas y las causas extraordinarias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Esta exigencia, derivada de los artículos 213 y 214 de la Constitución y del artículo 11 de la LEEE, busca asegurar que el ejercicio del poder excepcional responda a criterios de racionalidad y sujeción a los fines constitucionalmente permitidos.

43. En el presente caso, contrario a lo manifestado por uno de los intervinientes[60], el DL0107 cumple con el deber formal de motivación, pues en la parte considerativa se exponen los fundamentos constitucionales y legales en los que se basa, los hechos que justifican la adopción de las medidas allí contenidas y los propósitos que persigue. En particular, se invocaron los artículos 64, 65, 66 y 213 de la Constitución Política y los literales h), i) y l) del artículo 38 de la LEEE. Además, se refiere al alcance de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano respecto de la protección de los derechos a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria[61].

45. En consecuencia, la Sala constata que el DL0107 cumple con el requisito formal de motivación, en tanto ofrece una exposición clara de los motivos constitucionales, legales, fácticos y teleológicos que justifican la adopción de las medidas en él contenidas y su relación con la declaratoria del estado de conmoción interior, conforme lo exige la jurisprudencia constitucional.

46. Remisión a la Corte Constitucional. Los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de conmoción interior deben enviarse a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, para que surtan el control automático de constitucionalidad[63]. En el presente caso, consta en el expediente que el DL0107 fue expedido el 29 de enero de 2025 y que, mediante comunicación del 30 de enero de 2025, suscrita por la secretaria jurídica de la Presidencia de la República[64], fue remitido a esta Corporación para efectos del control automático de constitucionalidad. En dicha comunicación, identificada con el número de radicado OFI25-00015350 / GFPU 14000000, se adjuntó copia auténtica del DL0107. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito de remisión oportuna a la Corte Constitucional, dentro del plazo previsto para el efecto.

47. Suscripción. El artículo 213 de la Constitución Política y el artículo 46 de la LEEE establecen que los decretos expedidos en desarrollo del estado de conmoción interior deben ser suscritos por el presidente de la República y todos los ministros del despacho. Esta exigencia tiene una doble finalidad: (i) asegurar la responsabilidad política del Gobierno en su conjunto respecto de las medidas extraordinarias adoptadas[65] y (ii) preservar el principio democrático en el contexto del ejercicio de poderes excepcionales por parte del ejecutivo. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en calificar este requisito como una formalidad esencial e ineludible, cuyo incumplimiento afecta la validez del decreto legislativo[66].

48. En el presente caso, el DL0107 lleva la firma del presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, así como de dieciséis (16) ministros titulares[67] y tres (3) funcionarios que ejercían como tales en calidad de encargados al momento de su expedición[68], para un total de diecinueve (19) firmas ministeriales[69].

49. En particular, durante el trámite constitucional, el Grupo de Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República aportó la siguiente información sobre el encargo efectuado en tres de las carteras ministeriales:

(i) En el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el señor Belfor Fabio García Henao, viceministro de transformación digital, estaba encargado del empleo del despacho del ministro en virtud del Decreto 0090 del 25 de enero de 2025[70].

(ii) En el Ministerio de Transporte, la señora María Fernanda Rojas Mantilla, subdirectora general de programas y proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estaba encargada del empleo del despacho del ministro en virtud del Decreto 0059 del 23 de enero de 2025[71].

(iii) En el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el señor Octavio Hernando Sandoval Rozo, jefe de la oficina asesora jurídica, estaba encargado de las funciones del despacho de la ministra en virtud del Decreto 0093 del 27 de enero de 2025[72]. Dicho encargo se realizó a partir del 27 de enero de 2025 y hasta el 3 de febrero del mismo año.

50. Ahora bien, frente al reparo planteado por un interviniente[73], quien cuestionó la firma de Octavio Hernando Sandoval Rozo por presunta falta de competencia para actuar como ministro encargado, es preciso señalar que dicho cuestionamiento carece de justificación. Sobre el particular, la Sala encuentra acreditado, conforme con el material probatorio obrante en el proceso, que Octavio Hernando Sandoval Rozo fue encargado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre el 27 de enero y el 3 de febrero ambos de 2025, mediante el Decreto 093 del 27 de enero de 2025.

51. En consecuencia, se estableció en el proceso que aquellos funcionarios que actuaron en calidad de ministros encargados contaban con la competencia funcional para suscribir el DL0107 y, por ende, se verifica el cumplimiento integral del requisito formal de suscripción.

6. El contenido de los artículos del Decreto Legislativo 0107 de 2025

52. Con el fin de realizar el examen material del decreto legislativo objeto de revisión, la Sala estima necesario precisar el contenido de cada uno de los artículos que lo componen de la siguiente manera:

Tabla 4. Contenido del articulado del DL0107

Art

1°

Delimita el objeto del DL0107. En particular, establece que este se dirige a “[a]doptar medidas para la protección, el restablecimiento y estabilización de las actividades agropecuarias. las zonas agrícolas y ganaderas, sistemas de riego, la restauración y conservación de sistemas agroalimentarios, cadenas productivas y de suministro, el abastecimiento alimentario y la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada afectadas por la grave perturbación en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025”.

2°

Habilitación a la Agencia de Desarrollo Rural (en adelante ADR) para que, durante la vigencia del estado de excepción, contrate de manera directa la adquisición de bienes y servicios y todo lo relacionado con el apoyo que requiera el sector agropecuario en la región. Lo anterior, con el fin de generar condiciones para la estabilización, el retorno y la inclusión, principalmente de los pequeños productores víctimas de desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil.

Dichos procesos de contratación podrán llevarse a cabo con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y/o agropecuarias de la Ley 2219 de 2022 y organizaciones de la ACFEC.

3°

Establece que los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario deben destinar al menos el 2% de las contribuciones parafiscales incluidas en el presupuesto global anual de 2025 para las finalidades señaladas en la ley aplicable para cada contribución y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993, con destino a las cadenas productivas presentes en las entidades territoriales cobijadas por la declaratoria del estado de conmoción interior.

4°

Esta norma consagra medidas de salvaguarda, conservación y distribución de semillas y de material de propagación de comunidades étnicas y campesinas en cabeza de AGROSAVIA y el ICA. En particular, estos mecanismos están dirigidos a asegurar el resguardo y custodia de este material a través de esquemas de producción de semillas y de programas de transferencia de tecnología y conocimiento para las y los campesinos, pequeños y medianos productores. Lo anterior, con el fin de fortalecer la producción de alimentos, la estabilidad de las cadenas productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y agroindustriales en la zona afectada.

5°

Establece la inaplicación, durante la vigencia del estado de conmoción interior, del parágrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993[74], con el fin de hacer más ágiles los procesos para la implementación de apoyos e incentivos para la inversión en las cadenas de producción del sector agropecuario en la región. Lo anterior, al no tener que contar con el concepto previo de la Comisión Nacional Agropecuaria.

6°

Establece que el DL0107 regirá a partir de su publicación.

7. Examen material del Decreto Legislativo 0107 de 2025

53. Esta Corporación estima que los artículos 2°, 3°, 4° y 5° no superan los juicios de finalidad, motivación, conexidad material y necesidad como pasa a exponerse a continuación. Al respecto, la Sala advierte que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, “cuando una disposición contraviene prima facie algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexecutable de la norma correspondiente”[75]. En consecuencia, la Sala se pronunciará exclusivamente respecto de los juicios que no superan las medidas contenidas en el DL0107.

7.1. Análisis de constitucionalidad sobre los artículos 2°, 3°, 4° y 5° del Decreto Legislativo 0107 de 2025

7.1.1. Artículo 2°. Contratación

54. La Sala advierte que el artículo 2° del DL0107 no supera los juicios de necesidad jurídica, conexidad material externa y motivación suficiente. Lo anterior, de conformidad con el análisis que se expone a continuación.

55. Sobre el juicio de necesidad jurídica. La Sala advierte que el artículo 2° del DL0107 no supera el juicio de necesidad jurídica, pues la habilitación a la ADR para contratar de manera directa bienes y servicios dirigidos a lograr la estabilización del sector agropecuario en la región cobijada por la conmoción interior, no es un mecanismo dirigido a fortalecer las capacidades institucionales de asistencia inmediata y urgente a las personas afectadas por el escalamiento de las hostilidades[76]. Lo anterior, por tres razones: (i) la existencia de entidades competentes para atender a las víctimas del conflicto armado interno y asegurar la satisfacción de sus derechos fundamentales, específicamente el derecho a la alimentación adecuada; (ii) las competencias ordinarias de la ADR para contratar el suministro de bienes y servicios dirigidos a garantizar la sostenibilidad y estabilización del sector agropecuario y (iii) la posibilidad de acudir al mecanismo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 sobre la contratación directa por urgencia manifiesta.

56. En primer lugar, la Sala estima que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos ordinarios en cabeza de distintas entidades[77], dirigidos a garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a una alimentación adecuada de la población víctima del conflicto armado. Entre estas medidas se encuentran las siguientes:

56.2. Por su parte, el Decreto 1084 de 2015, en concordancia con las disposiciones referenciadas anteriormente, dispone que:

“La entidad territorial receptora de la población víctima de desplazamiento, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas. Adicionalmente, en las ciudades y municipios que presenten altos índices de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, las entidades territoriales deben implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que garantice el acceso de la población a estos componentes, según la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado”[83].

56.3. Ese mismo decreto señala que la asistencia alimentaria podrá ser otorgada por medio de “alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar”[84]. En todos los casos, “en hogares con niños y niñas menores de cinco (5) años, así como en aquellos con madres gestantes y/o lactantes se reconocerá un 15% adicional en el componente de alimentación”.

56.4. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF emitió el Lineamiento Técnico para la Atención a la Población Víctima de Desplazamiento Forzado y Víctimas de Desastres[85], mediante el cual desarrolló un protocolo específico para la atención a estos grupos poblacionales. Según dicho lineamiento, el ICBF tiene el deber de realizar actuaciones dirigidas a garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento, en coordinación directa con la UARIV y con las entidades territoriales correspondientes.

56.5. El ordenamiento jurídico prevé medidas de estabilización socioeconómica de carácter transitorio para los pequeños campesinos que son víctimas de desplazamiento forzado. Estas medidas incluyen, entre otras: (i) la destinación de predios de paso, (ii) la autorización de asentamientos temporales para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados y (iii) la reubicación rural. Estas medidas están reguladas en, entre otros, los decretos 1071 de 2015, 2007 de 2001 y en la Ley 387 de 1997.

57. Adicionalmente, la Sala advierte que la motivación de esta medida específica y los argumentos expuestos en el trámite constitucional no dan cuenta de la necesidad jurídica sobre una ausencia o insuficiencia regulatoria en la materia o en relación con el fortalecimiento institucional, especialmente de aquellas entidades competentes para la atención de las víctimas del conflicto armado y de sus instrumentos ordinarios de gestión, ni de la participación de la ADR en dicha materia específica. A lo anterior se suma que la medida de habilitación contractual no tiene como objetivo el fortalecimiento de los instrumentos ordinarios de atención humanitaria previstos en el ordenamiento, ni su articulación como medida complementaria.

58. En segundo lugar, la ADR cuenta con competencias ordinarias para asegurar la sostenibilidad y estabilización del sector agropecuario en la región cobijada por la conmoción interior. En efecto, de conformidad con el artículo 3° del Decreto Ley 2364 de 2015, el objeto de la ADR es:

“[...] Ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país”[86].

59. En cumplimiento de esta función, la ADR celebra de forma ordinaria contratos y convenios interadministrativos de suministro de bienes o prestación de servicios para promover la sostenibilidad de zonas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras, acuícolas y agroindustriales. En consecuencia, el hecho de que los contratos referidos por la norma contribuyan además a generar condiciones para la estabilización, el retorno y la inclusión principalmente de los pequeños productores víctimas de desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil, no implica que tal actividad contractual escape de las competencias ordinarias de la citada entidad.

60. En tercer lugar, el ordenamiento jurídico ya prevé un mecanismo que permite alcanzar los mismos objetivos planteados en la norma, de manera suficiente y adecuada. En efecto, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993[87] contempla expresamente la figura de la urgencia manifiesta. Dicha situación habilita la contratación directa por parte de entidades públicas cuando la continuidad del servicio o la atención de hechos excepcionales, incluidos los relacionados con estados de excepción, exigen una actuación inmediata. Este mecanismo puede invocarse por la ADR mediante acto administrativo motivado, sin necesidad de recurrir a facultades excepcionales.

61. Al respecto, la Sala considera relevante señalar que sobre este asunto en el expediente se expresan los siguientes argumentos:

Tabla 5. Sobre la necesidad de la medida contenida en el artículo 2° del DL0107

Procurador general de la Nación

Informó que se cumple el presupuesto de necesidad jurídica, por cuanto la modalidad de

contratación directa por urgencia manifiesta, prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en el literal a) del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, no es lo suficientemente expedita para atender la situación de crisis, al exigirse la expedición de un acto administrativo previo que dilata la adquisición de bienes y servicios necesarios. Tampoco resulta aplicable la contratación directa prevista en el artículo 353 de la Ley 2294 de 2023[88], por cuanto se refiere exclusivamente a la política de gestión del riesgo de desastres[89].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Afirmó que esta medida “es necesaria, en tanto esta no sólo busca tener un carácter asistencial que bien podría ejecutarse bajo el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, sino que busca justamente la sostenibilidad de las zonas agrícolas, las cadenas de suministros y el mantenimiento de las cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesquera y agroindustriales, es por ello que las medidas de contratación se limitan a sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y/o agropecuarias de la Ley 2219 de 2022 y diferentes modos asociativos de la Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria. En síntesis, la medida no sólo busca garantizar la seguridad alimentaria, sino sustentar la soberanía de los territorios sobre sus alimentos manteniendo la operatividad de las cadenas productivas territoriales mediante cadenas cortas de comercialización” [90].

Defensoría del Pueblo

62. De acuerdo con lo expuesto, la Sala advierte que si bien el procurador general de la Nación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Defensoría del Pueblo justificaron la necesidad de la medida en el hecho de que la expedición de un acto administrativo, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, presuntamente entorpece y dilata la adquisición de bienes y servicios, dicho argumento no es suficiente para justificar el otorgamiento de facultades excepcionales de contratación directa a la ADR, con las que ya cuenta conforme a la normativa ordinaria expuesta. Lo anterior, con el agravante de que dicho mecanismo de contratación fue consagrado para la atención de circunstancias excepcionales como las que originaron el estado de conmoción interior. En

ese sentido, ni en el contenido del DL0107 ni en las intervenciones recibidas se explica por qué razón la expedición de un acto que habilite la contratación directa por urgencia manifiesta, que inclusive contempla entre sus supuestos la existencia de estados de excepción, no es suficiente para atender la situación generada por la alteración de orden público en la región cobijada por el estado de conmoción interior.

63. De otra parte, para la Sala, contrario a lo expuesto por los mencionados intervinientes, la contratación directa por urgencia manifiesta prevista en la Ley 80 de 1993, es un mecanismo que permite la atención inmediata y adecuada de circunstancias extraordinarias, sin sacrificar de manera excesiva los principios de la función administrativa, particularmente los de eficiencia y transparencia. En esa medida, no está justificado el motivo por el cual, en este caso específico, la exigencia del acto administrativo motivado resulta desproporcionada o dicho mecanismo se torna insuficiente para atender la situación de desabastecimiento en la región afectada por la conmoción interior.

64. Sobre el juicio de conexidad material externa. Respecto del alcance de esta disposición, la Sala presenta los siguientes argumentos propuestos por el procurador general de la Nación y algunas entidades públicas:

Tabla 6. Sobre el alcance del artículo 2° del DL0107

Procurador general de la Nación

El procurador general de la Nación señaló que esta medida se justifica en la necesidad de que existan procesos ágiles de contratación que garanticen la prestación efectiva del servicio de extensión agropecuaria, con el fin de asegurar “la sustitución de economías ilícitas, el incremento de la productividad, la agroindustrialización y de procesos de asociatividad”[92] (énfasis añadido) y, asimismo, permitan mayor agilidad en la ejecución de los recursos necesarios para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En la respuesta remitida en cumplimiento del Auto del 5 de febrero de 2025, manifestó que esta habilitación “Permitirá adquirir los bienes y servicios necesarios para prevenir, contener y mitigar los efectos adversos derivados de la situación de desplazamiento forzado de más de 52.000 pobladores rurales, en cuanto a la sostenibilidad de las zonas agrícolas, las cadenas de suministros y las cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesquera y agroindustriales. Conforme lo anterior, la Agencia de Desarrollo Rural, en el sector tiene como objetivo aumentar la productividad sostenible de los actores de la economía y agricultura campesina [...]”[93](énfasis añadido). Adicionalmente, en su intervención afirmó que esta habilitación “No se extiende a cualquier objeto contractual, sino que se limita única y exclusivamente a “la adquisición de bienes y servicios, logística y todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector”, siempre que tales bienes y servicios tengan como propósito “promover la sostenibilidad zonas agrícolas, de las cadenas de suministro, y la continuidad de cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas y agroindustriales, con el objeto de generar condiciones para la estabilización, el retorno y la inclusión principalmente de los pequeños productores víctimas de desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución”[94].

Defensoría del Pueblo

La entidad manifestó que: “se hace imperativo establecer medidas estableciendo procesos ágiles para la contratación directa de personas naturales y jurídicas que presten el servicio de extensión agropecuaria, con la finalidad de buscar la sustitución de economías ilícitas, el incremento de la productividad, la generación de valor agregado mediante la agro industrialización y de procesos de asociatividad”[95] (énfasis añadido).

Alcaldía municipal de González

Indicó que “medidas como la contratación directa de servicios de asistencia técnica contribuyen a garantizar estos derechos en medio de la crisis. La relación entre esta medida y el Estado de Conmoción Interior es clara: la extensión agropecuaria no solo busca atender la crisis inmediata, sino que también tiene un impacto a largo plazo en la estabilidad de la región. La implementación de estos procesos ágiles responde a la

necesidad de actuar de manera expedita ante una situación excepcional y extraordinaria, en la que el deterioro de la seguridad y las condiciones humanitarias exige respuestas inmediatas y efectivas. En conclusión, la contratación directa para la prestación de servicios de extensión agropecuaria es una estrategia clave para conjurar la crisis en el Catatumbo y sus alrededores. Su implementación fortalece la capacidad de respuesta del Estado, fomenta la reactivación económica y reduce los factores de riesgo que perpetúan la violencia y el conflicto en la región”[96].

Alcaldía municipal de Puerto Santander

Afirmó que “la medida de establecer procesos ágiles para la contratación directa de profesionales y empresas que ofrezcan servicios de extensión agropecuaria tiene como fin principal garantizar una intervención oportuna y efectiva en la región afectada por la conmoción interior. En el caso de Puerto Santander, los agricultores locales han sufrido la interrupción de los ciclos de producción debido a la violencia y la inseguridad generadas por los grupos armados ilegales en la región. Estos factores no solo afectan la seguridad de los campesinos, sino que también limitan el acceso a los conocimientos técnicos necesarios para mejorar la productividad agrícola. La contratación directa de expertos y organizaciones agropecuarias permite que, de manera rápida, los productores puedan acceder a asistencia técnica y formación especializada en áreas clave como la sustitución de cultivos ilícitos, la mejora de la productividad agrícola, y la agro industrialización de productos. Esto no solo favorece la reactivación del sector agrícola, sino que también contribuye a la reducción de la vulnerabilidad de los campesinos a los grupos armados ilegales, promoviendo alternativas productivas sostenibles”[97].

Alcaldía municipal de Tibú

Señaló que “la medida establecida en el marco del estado de conmoción interior, que permite la contratación directa de personas naturales y jurídicas para la prestación del servicio de extensión agropecuaria, busca generar una respuesta inmediata a la crisis en la región mediante el fortalecimiento del sector agropecuario y la reducción de la dependencia de economías ilícitas. Este mecanismo permite agilizar la asistencia técnica y el acompañamiento a los pequeños productores, facilitando el acceso a conocimientos, tecnología e insumos para mejorar la productividad y generar alternativas económicas

sostenibles. En este sentido, la administración ha dispuesto el apoyo de profesionales especializados en el sector agropecuario, quienes trabajan directamente con los productores y asociaciones del municipio para optimizar sus prácticas agrícolas y fortalecer sus capacidades organizativas. En lo que respecta a la sustitución de economías ilícitas, la medida se complementa con la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), el cual brinda apoyo financiero y técnico a los campesinos que optan por transitar hacia cultivos legales. La sinergia entre el PNIS y la contratación directa de expertos en extensión agropecuaria permite una intervención rápida y efectiva para generar alternativas de producción lícita y mejorar las condiciones de vida de la población rural afectada. La agroindustrialización de esta actividad, junto con el fortalecimiento de procesos asociativos, facilita la generación de valor agregado y contribuye a la reactivación económica. A través del acceso a servicios de extensión agropecuaria especializados, los productores pueden mejorar sus prácticas de cultivo, optimizar sus procesos de comercialización y acceder a mercados formales, lo que reduce la vulnerabilidad económica y social de las comunidades”[98].

65. Con fundamento en lo anterior, la Sala observa que la habilitación prevista en el artículo 2° del DL0107 no supera el juicio de conexidad material externa. Lo anterior, por cuanto la medida no guarda relación con las causas que generaron la declaratoria de conmoción interior en la región y, por el contrario, busca asegurar la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y, con ello, mejorar el desempeño, la competitividad y la sostenibilidad de los proyectos productivos en el territorio.

66. En efecto, esta disposición persigue asegurar la reactivación económica, la estabilidad y continuidad de la producción agrícola y fomentar los procesos de agroindustrialización, a través de la contratación de servicios de extensión agropecuaria que garanticen el acceso a asistencia técnica y especializada, particularmente en el tránsito hacia economías productivas lícitas. Lo anterior, con el fin de apoyar la generación de alternativas económicas sostenibles para los campesinos y campesinas.

67. En consecuencia, la Sala encuentra que la habilitación otorgada a la ADR responde a causas de política social y económica en general. Específicamente, porque aunque se refiere a la necesidad de proteger el derecho fundamental a la alimentación de la población desplazada y de personas en proceso de reincorporación a la vida civil, dicha alusión se hace de manera generalizada, sin especificar si se trata de aquellos grupos poblacionales víctimas del escalamiento de la violencia que ocasionó la conmoción interior. En ese sentido, si bien el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural refirió que esta medida “[p]ermitirá adquirir los bienes y servicios necesarios para prevenir, contener y mitigar los efectos adversos derivados de la situación de desplazamiento forzado de más de 52.000 pobladores rurales, en cuanto a la sostenibilidad de las zonas agrícolas, las cadenas de suministros y las cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesquera y agroindustriales”[99] (énfasis añadido), tal argumento no acredita la conexidad material, pues dicha cartera insiste en que la medida está destinada a la sostenibilidad de las zonas agrícolas, las cadenas productivas y de suministro.

68. Esto último demuestra que la medida contenida en el artículo 2° del decreto legislativo bajo estudio no se dirige a la protección inmediata y urgente del derecho fundamental a la alimentación de la población afectada por el súbito escalamiento de la violencia, sino que se trata de un mecanismo que busca atender problemas estructurales mediante políticas de estabilidad agrícola de largo plazo.

69. Sobre el juicio de motivación suficiente. En relación con los estudios técnicos y presupuestales que justificaron la adopción de la medida contenida en el artículo 2° del DL0107, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifestaron:

“[...] a la fecha de elaboración del presente documento, no se cuenta con estudios técnicos y datos estadísticos, cuantitativos y cualitativos adicionales. [...] A la fecha de elaboración del presente memorial, la Agencia de Desarrollo Rural continúa realizando la previsión

presupuestaria, así como los estudios técnicos que soporten las necesidades y volúmenes esperados de contratación”[100].

70. Con fundamento en lo anterior, la Sala advierte que esta disposición tampoco supera el juicio de motivación suficiente. Lo anterior, en la medida en que instaura una habilitación contractual para la adquisición de bienes y servicios para la sostenibilidad y estabilización del sector agropecuario sin haberse emitido con fundamento en estudios técnicos y presupuestales que dieran cuenta de: (i) la necesidad de otorgar dicha facultad a la ADR; (ii) la insuficiencia de los mecanismos ordinarios en cabeza de la entidades competentes; (iii) el presupuesto que sería asignado para el cumplimiento de la habilitación otorgada a dicha entidad y (iv) los impactos presupuestales, fiscales y financieros de la medida. Lo anterior, tal y como lo reconocieron el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

71. En suma, se declarará la inexequibilidad del artículo 2° del DL0107 por el incumplimiento de los requisitos de conexidad material, necesidad y motivación suficiente.

7.1.2. Artículo 3°. Protección de cadenas productivas y agroalimentarias

72. En lo que tiene que ver con el artículo 3° del DL0107, la Sala encuentra que la norma dispone la asignación del 2% de los recursos generados por las contribuciones parafiscales administradas por los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario, según el artículo 31 de la Ley 101 de 1993, a actividades relacionadas con investigación; transferencia de tecnología; asesoría; asistencia técnica; organización; comercialización; exportación; promoción del consumo y desarrollo económico, social y de infraestructura en cada

subsector agropecuario y pesquero.

73. En relación con el funcionamiento de los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario, la Sala observa que el artículo 30 de la Ley 101 de 1993 establece que “[l]a administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas”. A su vez, el artículo 32 de la mencionada ley señala que “[l]os recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios formados por éstos, constituirán Fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonio propios de dichas entidades”.

74. Finalmente, el artículo 31 de la Ley 101 de 1993 determina que dichos recursos podrán ser destinados, en cada sector, a la investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas; la adecuación de la producción y control sanitario; la organización y desarrollo de la comercialización; el fomento de las exportaciones y promoción del consumo; brindar apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo y al desarrollo de programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo.

75. Sobre el alcance de esta disposición, obran en el expediente los siguientes argumentos:

Tabla 7. Sobre el alcance del artículo 3° del DL0107

Procurador General de la Nación

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Manifestaron que el 2% de las contribuciones parafiscales, de los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario con presencia en la región[102], recae sobre el presupuesto global anual de 2025 de cada uno de dichos fondos. Asimismo, señalaron que (i) las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras son de imposición legal; (ii) la administración de las mismas se realiza de manera directa y autónoma por las entidades gremiales que reúnan las condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y (iii) los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras tienen una destinación específica que corresponde a la reinversión en estas actividades[103].

También, señalaron que los fondos parafiscales agropecuarios son de carácter nacional, por lo que “todos los municipios previstos en el Decreto 0107 de 2025, podrán acceder a la medida [contenida en el artículo 3°] para promover la protección de cadenas productivas y sistemas agroalimentarios, con el objeto de garantizar el abastecimiento alimentario, la continuidad de la producción agropecuaria, las cosechas, el ganado, el acceso a los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, la protección a la producción de alimentos y la participación de los productores agropecuarios y pesqueros”[104].

Finalmente, argumentaron que el porcentaje del 2% de las contribuciones parafiscales se fijó bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de que “cada Fondo de Fomento o Fondo Nacional, en su marco específico, pueda evaluar aportes adicionales para el mantenimiento de su cadena productiva en la región afectada”[105].

Defensoría del Pueblo

Señaló que “resulta urgente movilizar recursos adicionales para garantizar el abastecimiento alimentario y la sostenibilidad de las cadenas productivas [...]”. Adicionalmente, indicó la medida es proporcional porque destina los recursos recaudados a conjurar el desabastecimiento de alimentos, garantiza los recursos suficientes para asegurar la sostenibilidad y continuidad de los sistemas productivos agropecuarios y se cumple con el deber de promover el desarrollo integral de las actividades agrícolas,

agroindustriales, pecuarias y pesqueras[106].

76. Con fundamento en lo anterior, la Sala observa que se trata de una medida que se dirige a asegurar la disponibilidad de recursos públicos para mayores inversiones frente al desarrollo, la agroindustrialización y la reactivación y estabilidad económica, incluso para atender la baja afiliación a los sistemas de seguridad social por parte de los trabajadores agropecuarios y la compleja situación de los pequeños productores de arroz en materia de cartera vencida a diciembre de 2024, tal y como lo reconocen el procurador general de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

77. En consecuencia, no se cumple con ella el requisito de finalidad, porque no está específicamente diseñada para conjurar la crisis humanitaria y de orden público que dio lugar a la declaratoria de la conmoción interior. En particular, aunque en términos generales se dirige a las entidades territoriales cobijadas por el estado de excepción, su contenido no se refiere a intervenciones específicamente orientadas a atender a las víctimas de desplazamiento forzado y/o de confinamiento masivo, o a las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz, tampoco a conjurar la interrupción de servicios esenciales, como el suministro de alimentos, o a mitigar los impactos de la violencia inusitada respecto de los derechos fundamentales de la población civil en la región.

78. Adicionalmente, se observa que esta disposición no delimita los beneficiarios de las contribuciones parafiscales ni consagra mecanismos de ejecución inmediata que permitan afrontar de manera eficaz la urgencia de la situación. Por el contrario, aquella ordena una destinación general de al menos el 2% de las contribuciones parafiscales a cargo de los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario con fines de fortalecimiento productivo y sin una articulación clara con las necesidades humanitarias extraordinarias o los riesgos derivados del aumento inusitado de los enfrentamientos armados y de los ataques en contra de la población civil.

79. En consecuencia, es una medida que corresponde a acciones propias de la ejecución de políticas de carácter social y económico, para atender situaciones y necesidades estructurales previas a los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de conmoción interior. En ese sentido, no se trata de un mecanismo que, de manera directa e inmediata, tengan por propósito conjurar la crisis humanitaria y atender a la población víctima de la grave perturbación del orden público en la región.

80. De otra parte, la Sala encuentra que de los considerandos del decreto y de los documentos que reposan en el expediente no se advierte que la medida busque el fortalecimiento institucional destinado a la atención alimentaria integral de la población víctima del conflicto armado. De tal suerte, este instrumento no tiene como propósito fortalecer o complementar de manera articulada y coordinada dicho andamiaje institucional. Lo anterior, porque solamente prevé un monto específico de recursos parafiscales que deben destinarse a los objetivos ya establecidos en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993 y que no tienen como destinación específica la atención alimentaria de la población víctima del conflicto armado en la región afectada por el aumento súbito de la alteración del orden público.

81. Por esos motivos, la Sala encuentra que el artículo 3° no supera el juicio de finalidad y, por ende, será declarado inexecutable.

7.1.3. Artículo 4°. Conservación y suministro de semillas

82. En relación con el artículo 4° del DL0107, la Sala observa que dicha disposición no supera el juicio de necesidad jurídica. Sobre el particular, obran en el expediente los siguientes argumentos:

Tabla 8. Sobre la necesidad del artículo 4° del DL0107

Procurador general de la Nación

Indicó que estas medidas “son necesarias desde el punto de vista jurídico, pues contribuyen a garantizar [...] los derechos de los pueblos indígenas, ya que desde la [sentencia T-247 de 2023] de la Corte Constitucional, se ha advertido la ausencia de una respuesta articulada, integral y diferenciada por parte del Estado colombiano, por medio de la cual se garantice un marco mínimo de protección de las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas”, y esta omisión “ha generado barreras institucionales que agravan el déficit de protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas”[107].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Respecto de la conservación, resguardo y distribución de semillas, señalaron que esta medida tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia T-247 de 2023 de la Corte Constitucional. Lo anterior, por cuanto “busca reconocer la necesidad urgente y agravada por la situación de conflicto de asegurar el mantenimiento del patrimonio biocultural de los pueblos étnicamente diferenciados y demás población de especial protección constitucional”[108].

Defensoría del Pueblo

83. Al respecto, la Sala encuentra que le asiste razón a la Defensoría del Pueblo en el sentido de que esta disposición no supera el juicio de necesidad jurídica. Lo expuesto, por cuanto AGROSAVIA y el ICA tienen funciones relacionadas con la medida analizada y aquellas no están previstas en normas de naturaleza legal, como pasa a explicarse.

84. Funciones de AGROSAVIA. El artículo 5° de los Estatutos de dicha entidad, conforme a la última reforma aprobada en sesión ordinaria de Asamblea General de Miembros del 17 de mayo de 2018, establece que la Corporación tendrá, entre otros, los propósitos de apoyar e implementar procesos de investigación, desarrollo e innovación para el sector agropecuario, así como la investigación en conservación, caracterización y uso adecuado para el sector agropecuario de los recursos biológicos que conforman los denominados Bancos de Germoplasma de la Nación en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

85. Funciones del ICA. Por su parte, el numeral 4° del artículo 6° y el artículo 32, ambos del Decreto 4765 de 2008, establecen funciones de esa entidad relacionadas con el control técnico de la producción y comercialización de las semillas para siembra, las cuales ejerce a través de la Dirección Técnica de Semillas.

86. Relación de AGROSAVIA con el sector agropecuario. El artículo 1º de los Estatutos de aquella entidad establece lo siguiente:

“(…) es una entidad pública descentralizada indirecta, constituida como corporación de participación mixta, de carácter científico y técnico sin ánimo de lucro, cuyo objeto es ejecutar actividades de investigación y desarrollo, transferencia de tecnología agropecuaria y promover procesos de innovación tecnológica con miras a contribuir al cambio técnico en el sector agropecuario, de conformidad con lo previsto en los Decretos Leyes 130 de 1976 y 393 de 1991 y los que los sustituyan o modifiquen. Su duración es indefinida; pero podrá disolverse cuando así lo decidan válidamente sus miembros en la forma y condiciones determinadas en los presentes estatutos y en la ley” (énfasis añadido).

87. Por su parte, el artículo 20 de la Ley 1731 de 2014, sobre los recursos de la Corporación Colombiana de Investigación – Corpoica hoy Agrosavia[110], establece que el Gobierno nacional transferirá anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación a Agrosavia

para el desarrollo de sus funciones de apoyo al sector agropecuario en ciencia, tecnología e innovación. Además, que concertará con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las metas y resultados que se alcanzarán con los recursos transferidos.

88. Relación del ICA con el sector agropecuario. El Decreto 4765 de 2008[111], por medio del cual se reformó la estructura del ICA, en su artículo 2° establece que esta entidad es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

89. De otra parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es cabeza de sector y tiene funciones relacionadas con la conservación y suministro de semillas. El numeral 24 del artículo 3° del Decreto 1985 de 2013, adicionado por el artículo 1° del Decreto 2369 de 2015, establece entre otras atribuciones, que dicha cartera tiene la función de promover la protección y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país, que sean de interés para el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

90. Ese ministerio también administra los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura de propiedad de la Nación colombiana[112]. En desarrollo de dicha función, expidió la Resolución número 00327 del 30 de agosto de 2018 que delegó a AGROSAVIA la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura (art. 1°) y estableció que la definición de derechos y obligaciones al respecto se hará mediante convenio interadministrativo.

91. Por su parte, la Sentencia T-247 de 2023 identificó falencias reglamentarias sobre la materia relacionada con el uso de semillas y su impacto en los pueblos indígenas[113]. Por tal razón, la Corte Constitucional le ordenó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en el ámbito de sus competencias legales, establezca el marco normativo y la política

pública correspondiente, específicamente con base en los numerales 6, 10 y 13 del artículo 2 del Decreto 1985 de 2013[114].

92. Conclusión respecto del artículo 4° revisado. La medida analizada versa sobre una materia eminentemente administrativa y su regulación es de carácter reglamentario, por lo que no se requería el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias para establecer aspectos relacionados con la conservación y distribución de semillas y material de propagación en la región afectada por la conmoción interior. Lo anterior, en atención a que sobre este asunto existen competencias suficientes para expedir regulación administrativa, las cuales recaen en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por otro lado, AGROSAVIA y el ICA cuentan con funciones ordinarias sobre la materia, las que les permiten a dichas entidades concurrir a la atención de la situación excepcional, conforme a la reglamentación que expida la mencionada cartera ministerial.

93. Por tal razón, la Sala encuentra que el artículo 4° no supera el juicio de necesidad jurídica y, por ende, será declarado inexecutable.

7.1.4. Artículo 5°. Inaplicación

94. Sobre la inaplicación del párrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993, obran en el expediente los siguientes argumentos:

Tabla 9. Sobre el alcance del artículo 5° del DL0107

Procurador General de la Nación

La medida prevista en el artículo 5° satisface los juicios de conexidad material interna y

motivación suficiente por “porque se requieren procesos ágiles para la contratación directa de personas naturales y jurídicas que presten el servicio de extensión agropecuaria, con la finalidad de buscar la sustitución de economías ilícitas, el incremento de la productividad, la agroindustrialización y de procesos de asociatividad. Además, deben adoptarse medidas extraordinarias en materia contractual con el objeto de agilizar la ejecución de los recursos requeridos para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana”[115].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Señaló que el concepto previo de la Comisión Nacional Agropecuaria, exigido en virtud de dicho párrafo para el otorgamiento de apoyos e incentivos directos a productores agropecuarios, no responde al contexto de crisis derivado del estado de conmoción interior. Lo anterior, dado que (i) instaura como requisito para la implementación de incentivos para el mantenimiento de la paz social en el agro, la emisión de un concepto técnico cuya elaboración excedería incluso la vigencia del estado de excepción[116]; (ii) “algunas de las funciones de la Comisión Nacional Agropecuaria quedaron inasignadas [...]. Por lo que no existe al día institución encargada de la función prevista en la norma”[117] y (iii) “[l]a elaboración de un concepto técnico de dichas dimensiones excedería inclusive el muy preciso término de la Declaratoria de Conmoción Interior, pero además privaría al ejecutivo de la herramienta de política pública dispuesta en el cuerpo principal del artículo séptimo ibidem, que justamente está dispuesta para el mantenimiento de la paz social en el agro o lo que es lo mismo la conjuración del estado de conmoción interior con amplios efectos en las cadenas productivas y sistemas agroalimentarios presentes en la región del Catatumbo”[118].

Defensoría del Pueblo

Señaló que se acredita la necesidad y proporcionalidad de la medida porque prescindir del concepto previo del Consejo Nacional Agropecuario, permite una asignación más ágil y oportuna de recursos para el desarrollo, continuidad y sostenibilidad del sector[119].

95. Al respecto, la Sala observa que esta medida no supera los juicios de finalidad y necesidad jurídica. Lo anterior, por las razones que se exponen a continuación.

96. Sobre el juicio de finalidad. La inaplicación del párrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993 no es una medida que esté dirigida a superar las causas o a mitigar los efectos derivados de la conmoción interior. Lo anterior, por cuanto el objetivo de esta disposición es la inaplicación de una norma que establece un requisito para la asignación de apoyos e incentivos directos, que no tienen destinación específica a productores agropecuarios y pesqueros. En ese sentido, no se trata de un mecanismo dirigido a garantizar de manera inmediata y directa la protección del derecho a la alimentación y el abatecimiento alimentario en la región afectada por la conmoción interior.

97. En efecto, la Sala observa que ni de los considerandos ni de las intervenciones se advierte que la medida establecida en el artículo 5° del Decreto 0107 de 2025 tenga como finalidad focalizar el otorgamiento de los apoyos e incentivos previstos en el artículo 7° de la Ley 101 de 1993 a la población víctima del escalamiento de la violencia en la región objeto de conmoción interior. En efecto, por la forma en que está consagrada la medida, por su justificación y por el alcance que tiene según las referencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del procurador general de la Nación y de la Defensoría del Pueblo se advierte que es una medida que excepciona un requisito administrativo para flexibilizar el proceso previsto en la Ley 101 de 1993, pero con el fin exclusivo de contribuir al mantenimiento de la paz social en el agro y, con ello, proteger las cadenas productivas y los sistemas agroalimentarios. En consecuencia, se trata de instrumentos de gestión de política pública generales, a largo plazo, y que no están focalizados en la atención inmediata y urgente de la crisis humanitaria o en la protección de los derechos de las víctimas del aumento inusitado de la violencia en la región.

98. Sobre el juicio de necesidad jurídica. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señalaron que “algunas de

las funciones de la Comisión Nacional Agropecuaria quedaron inasignadas a la estructura del sector en estricto sentido. Por lo que no existe al día institución encargada de la función prevista en la norma inaplicada por el legislador de excepción”[120].

99. Al respecto, la Sala verificó que la Comisión Nacional Agropecuaria a la cual se le asigna la función prevista en el párrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993, sobre conceptuar respecto de las áreas de aplicación, productos y montos de los apoyos e incentivos, dejó de existir por expresa disposición del artículo 7° de la Ley 301 de 1996 que derogó el capítulo XII de la Ley 101 de 1993 y creó el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial.

100. Adicionalmente, se observa que en el artículo 4° de la Ley 301 de 1996[121] no se le otorgó expresamente al Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial la función prevista en el párrafo cuya inaplicación se ordena en el DL0107.

101. En consecuencia, tal y como lo advirtieron el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Sala concluye que, actualmente, la norma cuya inaplicación se establece en el DL0107 no produce efectos jurídicos, dado que la entidad encargada de conceptuar ya no existe y dicha función no fue asignada a ninguna entidad pública competente. En consecuencia, la medida contenida en el artículo 5° del decreto legislativo bajo examen no resulta necesaria jurídicamente para conjurar las causas y mitigar los efectos de la conmoción interior.

102. Por lo expuesto, la Sala encuentra que el artículo 5° del DL0107 no supera los juicios de finalidad y necesidad jurídica y, en consecuencia, será declarado inexecutable.

7.1.5. La inconstitucionalidad de los artículos 1° y 6° del Decreto Legislativo 0107 de 2025

103. Dado que el artículo 1° del decreto legislativo bajo revisión se limita a establecer el objeto de las medidas allí contenidas y el artículo 6° de la misma normativa, contempla su vigencia, el análisis precedente que concluye la inexecuibilidad de todas las medidas sustanciales adoptadas en el DL0107, implica que estos artículos son inexecuibles por sustracción de materia.

8. Conclusión

104. La Sala concluye el análisis de constitucionalidad del DL0107 de la siguiente manera.

Tabla 10. Cumplimiento de requisitos formales

Examen formal

Requisito

Cumplimiento

Delimitación temporal

Cumple

Delimitación territorial

Cumple

Motivación

Cumple

Remisión a la Corte Constitucional

Cumple

Suscripción

Cumple

Tabla 11. Cumplimiento de requisitos materiales

Art

Examen material

1°

Inexequible por sustracción de materia

2°

La expresión “, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución”, contenida en el inciso segundo que es inconstitucional por consecuencia. Adicionalmente, esta disposición es inexequible por no superar los juicios de necesidad, conexidad y motivación suficiente

3°

No cumple el juicio de finalidad

4°

No cumple juicio de necesidad jurídica

5°

No supera los juicios de finalidad y necesidad jurídica

6°

Inexequible por sustracción de materia

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. Declarar INEXEQUIBLE, por desconocimiento de los juicios de finalidad, motivación, conexidad y necesidad, en los términos de esta providencia, el Decreto 0107 del 29 de enero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de

condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro, González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Magistrado (e)

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Magistrada

Ausente con comisión

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO I

Material probatorio recaudado

En cumplimiento de los autos del 5 y 18 de febrero de 2025 y del 3 de marzo de 2025, se recibió la información que se relaciona a continuación[122]:

Tabla 1. Pruebas recibidas

Entidad

Respuesta

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[123]

Señalaron que el decreto legislativo objeto de control se dirige a garantizar las condiciones necesarias para que pequeños y medianos productores de la región desarrollen sus actividades con normalidad y se asegure así la reactivación económica y la inversión. Lo anterior, con el fin de evitar la paralización de la cadena de producción, comercialización, transporte y abastecimiento de alimentos[124].

Posteriormente, informaron que al momento de la firma del Decreto Legislativo 0107 de 2025 las funciones ministeriales de algunas carteras se habían encargado a algunos servidores públicos. Al respecto, aportaron la siguiente información:

- (i) En el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el señor Belfor Fabio García Henao, viceministro de transformación digital, estaba encargado del empleo del despacho del ministro en virtud del Decreto 0090 del 25 de enero de 2025, del cual anexaron una copia[125].
- (ii) En el Ministerio de Transporte, la señora María Fernanda Rojas Mantilla, subdirectora general de programas y proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estaba encargada del empleo del despacho del ministro en virtud del Decreto 0059 del 23 de enero de 2025, del cual anexaron una copia[126].

(iii) En el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el señor Octavio Hernando Sandoval Rozo, jefe de la oficina asesora jurídica, estaba encargado de las funciones del despacho de la ministra en virtud del Decreto 0093 del 27 de enero de 2025, del cual anexaron una copia[127].

Sobre la producción agrícola y pecuaria.

En primer lugar, señalaron que en 2024 el área cultivada en la región del Catatumbo y al sur del departamento del Cesar se redujo respecto de 2023, especialmente en los municipios de González (-52%), El Tarra (-11,3%) y El Carmen (-8,4%). Adicionalmente, para ese año la producción total agrícola en el Catatumbo disminuyó un 12,6%, con mayores afectaciones en cultivos de especial importancia para la alimentación de la población y el sistema económico de la región, específicamente en los cultivos de arroz (-14,6%), palma de aceite (-11,8%) y caña panelera (-22,2%)[128].

En tercer lugar, informaron que, la presencia de productos originarios de municipios de la zona, en los principales mercados de abasto, disminuyó así: Ocaña -0,8%, Tibú y El Zulia -11%, Sardinata -66,9%[130], Villa del Rosario -59,6%, Los Patios del -8,8% y Puerto Santander -13,4%[131].

Posteriormente, se refirieron a algunos de los considerandos del decreto legislativo. En relación con el trabajo informal en el campo y la baja cotización a los sistemas de seguridad social en la región, las entidades señalaron que “[c]omo ha indicado el relator Especial sobre el derecho a la alimentación, una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores del sector rural es un indicador de fragilidad de los sistemas agroalimentarios. [...] un esquema de producción y provisión de alimentos robusto y equitativo debería incluir protecciones sociales para las personas que trabajan en él [...] porque dicha condición agrega resiliencia y confiabilidad a la forma en que se produce y distribuye la comida”.

Sobre la cartera vencida, las entidades refirieron que la cadena productiva de arroz es particularmente sensible a las variaciones contextuales. Adicionalmente, señalaron que las medidas adoptadas por el decreto legislativo tienen el fin de beneficiar a los pequeños y medianos productores de diversas cadenas con el fin de garantizar la estabilidad económica y alimentaria de la región.

Por otro lado, informaron que los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con que se cuentan no son suficientes para atender las necesidades concretas derivadas de la situación de orden público, ya que no permiten la atención inmediata de la población y de los productores de la región, ni evita oportunamente la interrupción de los ciclos de siembra, cosecha, producción y suministro de alimentos. Lo anterior porque los mecanismos, planes y proyectos ordinarios “requieren de una profunda fase de planeación y diseño, que exigen tiempo y contacto permanente con el territorio”; que “no se compeadece del escenario de extrema urgencia al que el Estado está llamado a responder”[132].

En relación con la extensión agropecuaria, las entidades informaron que se trata de un servicio público que tiene el fin de brindar acompañamiento integral a los productores con el fin de contribuir al desarrollo rural a través del diagnóstico, recomendaciones, actualizaciones, capacitaciones, empoderamiento y generación de nuevas competencias. En consecuencia, señalaron que “[...] lo que se propone con la contratación directa del servicio público de extensión agropecuaria [...], es mejorar el desempeño, competitividad y sostenibilidad de los proyectos productivos en la [r]egión del Catatumbo y los municipios que hacen parte de la declaratoria de conmoción interior, complementando y potenciando las capacidades y conocimientos de las y los productores rurales”.

Respecto del artículo 2° del decreto legislativo, las entidades refirieron que, resulta necesario facultar a la ADR para que, en el marco de sus competencias, adopte mecanismos ágiles e inmediatos para mitigar las causas de la declaratoria de conmoción interior y garantizar la sostenibilidad de las zonas agrícolas, las cadenas de suministro y las cadenas productivas[133].

Sobre el artículo 3° del decreto legislativo bajo estudio, precisaron que para conjurar las causas y mitigar los efectos de la situación de orden público que dio origen a la declaratoria de la conmoción interior, resulta necesario movilizar recursos públicos ordinarios y extraordinarios. Al respecto, indicaron que el porcentaje del 2% de las contribuciones parafiscales se fijó bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de que “cada Fondo de Fomento o Fondo Nacional, en su marco específico, pueda evaluar aportes adicionales para el mantenimiento de su cadena productiva en la región afectada”[134].

Asimismo, aseguraron que “a través del artículo 3 del Decreto 0107 de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no plantea otorgar incentivos o apoyos directos temporales a los productores individualmente sino al subsector con presencia en la región que es susceptible de contribución parafiscal; en ese sentido, se plantea una inversión adicional a la ya establecida en las leyes de creación de cada contribución en los subsectores presentes en la región de influencia para los mismos objetivos ya planteados en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993”[135].

Sobre el artículo 4°, las entidades afirmaron que para garantizar la continuidad de la producción agrícola y el abastecimiento de alimentos es necesario proteger las semillas y asegurar su cadena de suministro, funciones que son asignadas al ICA y a AGROSAVIA, en cuanto entidades competentes conforme con su objeto misional y experticia. Al respecto, afirmaron que “[l]o anterior no quiere decir que otros sujetos no puedan conservar y suministrar semillas, en el marco de la ley. [...]”[136]. Por lo anterior, señalaron que la norma no implica vulneración de derechos fundamentales de grupos étnicos. En consecuencia, precisaron que dicha facultad debe ser interpretada de manera conjunta con los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-247 de 2023, sobre los estándares mínimos para asegurar la pertinencia étnica de las comunidades[137].

Respecto del artículo 5° del decreto legislativo, las entidades precisaron que el párrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993 es incompatible con la necesidad de conjurar las causas y la extensión de los efectos de la grave perturbación al orden público. Toda vez que: (i) instaura como requisito para la implementación de incentivos para el mantenimiento de la paz social en el agro, la emisión de un concepto técnico cuya elaboración excedería incluso la vigencia del estado de excepción y (ii) “algunas de las funciones de la Comisión Nacional Agropecuaria quedaron inasignadas [...]. Por lo que no existe al día institución encargada de la función prevista en la norma inaplicada [la elaboración del concepto técnico]”[138].

Defensoría del Pueblo[139]

La entidad señaló que, a través de la Alerta Temprana de Inminencia No. 021 de 2024, se advirtió que en la región del Catatumbo se configuraba un escenario de riesgo inminente

que exigía la intervención inmediata de parte de las autoridades a nivel nacional, departamental y municipal por lo que recomendó diseñar e implementar planes de capacitación y formación a juntas de acción comunal en aras de fortalecer su incidencia en el ámbito local y regional para el desarrollo de proyectos productivos y sociales.

Además, manifestó que es pertinente la adopción de medidas de protección y estabilización de las actividades productivas en la zona con el fin de garantizar la efectividad del derecho a la soberanía alimentaria de las comunidades rurales, lo que implica, entre otras cosas, la reactivación de la economía campesina, étnica, familiar y comunitaria de la región, que se ha visto afectada con ocasión del desplazamiento forzado de la población civil. Al respecto, refirió que la ausencia histórica de inversión social en la región, como consecuencia de la débil presencia institucional, ha facilitado la vinculación de las comunidades rurales a labores asociadas al cultivo de hoja de coca. Razón por la cual, el tránsito a programas de desarrollo alternativo, el fortalecimiento de las economías productivas agrícolas y la creación de enclaves productivos y comerciales cobran especial importancia para asegurar el retorno de la población campesina en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad.

Finalmente, afirmó que los esfuerzos gubernamentales anteriores a la declaratoria del estado de conmoción interior, resultaban insuficientes en el contexto actual por lo que era necesario adoptar medidas dirigidas a la protección de los suelos y cultivos; la salvaguarda de los recursos hídricos vitales para la agricultura y la subsistencia humana; y el apoyo para la comercialización de los productos con el objetivo de contener los impactos en la economía y promover iniciativas productivas de la zona[140].

Gobernación del Cesar[141]

Estableció que, en los últimos meses, la violencia por la presencia de grupos armados se ha fortalecido en los municipios de González y Río de Oro. De la misma forma, indicó que la actividad económica en estos municipios se desarrolla en pequeñas unidades de producción, principalmente agrícolas, en las cuales predomina el cultivo de caña de azúcar, frijol, tomate, café, cebolla, yuca y plátano. Al respecto, advirtió que la situación de orden público tiene impacto en la seguridad alimentaria, tanto en el proceso de producción como en el acceso de alimentos, por causa de: (i) la suspensión en la producción agrícola

debido al desplazamiento forzado de los campesinos de la región; (ii) la afectación a la infraestructura terrestre; (iii) la imposibilidad de acudir a los comercios para comprar alimentos y (iv) el riesgo de que la población no tenga la posibilidad de satisfacer sus necesidades alimentarias de manera adecuada, por la reducción de disponibilidad de productos.

Finalmente, informó que en reunión extraordinaria del Comité Departamental de Justicia Transicional del departamento, la alcaldesa de González manifestó que se presentan desplazamientos en la zona, por lo que se ha activado un plan de contingencia para así garantizar la alimentación, atención psicosocial y entrega de implementos de aseo a las personas afectadas.

Alcaldía de El Carmen

Al respecto, indicó que el municipio es receptor de personas en condición de desplazamiento forzado. Por otro lado, informó que existe presencia de grupos al margen de la ley en el municipio y, de registrarse enfrentamientos en su territorio, se corre el riesgo de desplazamiento masivo de zonas rurales a urbanas, lo cual podría implicar una crisis humanitaria, económica y social. Por otro lado, afirmó que, para el 11 de febrero de 2025, se registraron 50 personas y 11 familias víctimas de desplazamiento forzado, así como cerca de 3500 personas en confinamiento.

Finalmente, consideró que con la adopción del decreto legislativo de la referencia se mitigarían las afectaciones de los municipios que conforman la región el Catatumbo, toda vez que “las causas que originaron estas confrontaciones es la ausencia de [E]stado y la oferta de programas y proyectos que cierren las brechas de índole social, económico y de desarrollo en el territorio”[142].

Alcaldía de San Cayetano[143]

Indicó que no se ha visto afectada la estabilidad alimentaria, agrícola, productiva y de abastecimiento de alimentos en el municipio. Por otro lado, consideró que las consideraciones sobre las carteras en mora en la cadena del arroz, la informalidad laboral de la zona, así como las medidas adoptadas respecto de estos asuntos, no tienen relación alguna con las razones de la declaratoria de conmoción interior.

Alcaldía de Teorama[144]

Informó que el municipio ha sido uno de los más afectados de la región, toda vez que se han reportado más de 2248 núcleos familiares desplazados y cerca de 2000 núcleos familiares confinados, todos los cuales hacen parte del sector rural del municipio y son pequeños productores.

Respecto de las medidas adoptadas por el decreto legislativo, informó que en el municipio se presentan 759 créditos que podrían recibir el beneficio relacionado con el pago de cartera vencida en las obligaciones en la cadena del arroz. Sin embargo, señaló que el Gobierno Nacional no ha adoptado la respectiva ruta de implementación. A su juicio, “[l]a crisis humanitaria y alimenticia del Catatumbo requiere atención de mecanismos que alivien créditos, se den nuevos (...) y ayude a los productores”[145].

Comunicó que las necesidades específicas del municipio son: el acceso a alimentos, agua potable, atención médica, recreación, así como protección, seguridad, alojamiento y refugio. Asimismo, indicó que se registran cerca de 1098 personas afectadas por los enfrentamientos.

Alcaldía de González[147]

Indicó que el municipio se ha convertido en un receptor de la población desplazada proveniente de otras entidades territoriales, lo cual ha generado presiones adicionales sobre su infraestructura y sus recursos, como lo es el aumento en la demanda de alimentos e insumos. Adicionalmente, los bloqueos de las vías han afectado el transporte de alimentos, lo cual genera dificultades en el acceso a insumos básicos y en la comercialización de los productos agrícolas[148].

Adicionalmente, afirmó que la llegada de las personas desplazadas ha implicado una sobrecarga en los servicios públicos prestados por el municipio, como lo es la salud, educación y asistencia social, lo cual ha puesto en riesgo la capacidad de respuesta de la entidad territorial. Adicionalmente, consideró que para atender las necesidades concretas del municipio se necesita: (i) garantizar el abastecimiento continuo de alimentos; (ii) proporcionar insumos, financiamiento y asistencia técnica a la producción agrícola; (iii) asegurar mayor cobertura en salud, educación y vivienda; (iv) reforzar las rutas de

transporte y almacenamiento de alimentos para evitar las interrupciones en la cadena de abastecimiento y (v) fortalecer la seguridad.

Sobre las medidas establecidas por el decreto legislativo, afirmó que estas mejoran las condiciones económicas de los agricultores al permitirles acceder a beneficios de seguridad social. Asimismo, indicó que la crisis humanitaria en la región ha generado un aumento en el índice de cartera vencida en la cadena de producción de arroz, lo cual evidencia la incapacidad de los productores para afrontar sus compromisos financieros. La asignación de recursos públicos para el pago de esta cartera se encuentra dirigida a pequeños y medianos productores agropecuarios cuya actividad se ha visto gravemente afectada por la crisis de seguridad.

Finalmente, manifestó que las medidas de contratación directa de servicios relacionados con la extensión agropecuaria constituye una reacción inmediata con el objetivo de mitigar los efectos de la crisis en el sector agrícola y garantizar la seguridad alimentaria de la región. Lo anterior con el propósito de: (i) fortalecer la sustitución de economías ilícitas, (ii) generar un incremento en la productividad y generación de valor agregado, (iii) reactivar la economía y el acceso a alimentos, (iv) proteger a la población desplazada y (v) garantizar los derechos fundamentales.

Alcaldía de Sardinata[149]

La entidad indicó que el municipio se ha convertido en un importante receptor de víctimas de desplazamiento forzado, principalmente provenientes de El Tarra, Tibú y Ábrego. Si bien en su territorio no se han presentado hechos violentos, sí se experimentaron dificultades relacionadas con el abastecimiento de alimentos en los corregimientos rurales. Adicionalmente, frente a la producción agrícola, afirmó que no se ha presentado ningún impedimento significativo para el desarrollo de estas actividades en el municipio.

También advirtió que el principal riesgo que presenta el municipio es la incapacidad presupuestal para la atención inmediata de núcleos familiares desplazados forzadamente.

Respecto de las medidas que contempla el decreto legislativo bajo examen, estableció que estas se dirigen principalmente a mitigar afectaciones en la estabilidad alimentaria,

productiva, agrícola, de suministro y abastecimiento en la zonas objeto de la declaratoria de conmoción interior y no a nivel nacional. Por otro lado, consideró que si bien el trabajo informal y su impacto en la falta de cotización para la seguridad social en las zonas agrícolas tiene una relación indirecta con las causas de declaratoria de conmoción interior, no se observa que el decreto legislativo cuente con una estrategia específica orientada a abordar de manera directa esta situación. Finalmente, concluyó que las razones que motivaron la declaratoria de conmoción interior no guardan relación alguna con las carteras en mora en la cadena de producción de arroz.

Alcaldía de Ábrego[150]

Estableció que la situación de orden público restringe la movilización de productos agrícolas e incrementa la posibilidad de pérdida de cosechas al existir dificultades para acceder a insumos y mano de obra, desplazamiento de los campesinos y reducción en la comercialización de productos. Al respecto, indicó que el 95% de los pequeños y medianos productores del corregimiento han visto afectadas sus actividades económicas, lo cual pone en riesgo la seguridad alimentaria de la población.

Adicionalmente, indicó que las medidas buscan garantizar el acceso a insumos agrícolas para campesinos y pequeños productores, proteger las cadenas de suministro para evitar un colapso en el abastecimiento e implementar mecanismos de financiación para reactivar la producción en la región. Respecto del trabajo informal, concluyó que la informalidad es un factor determinante en la crisis agropecuaria y que en Ábrego, más del 98% de los productores agrícolas trabajan de manera informal. Ahora, en relación con el endeudamiento en la cadena de producción de arroz, reportó que los productores agropecuarios de cebolla, tomate, frijol, café, yuca, plátano y maíz en el municipio enfrentan una deuda de 2838 millones de pesos, con una carretera vencida del 12.06%. Por lo anterior, solicitaron que en esas medidas de financiamiento también se incluya al municipio.

Finalmente, consideró que la posibilidad de contratación directa de técnicos y especialistas agropecuarios permitiría mejorar la asistencia técnica de más de 500 familias campesinas, lo cual garantizaría su estabilidad económica.

Alcaldía de Puerto Santander[151]

En relación con las medidas contempladas en el decreto legislativo bajo examen, la entidad afirmó que el municipio se ha visto históricamente afectado por la presencia de grupos armados ilegales, la falta de presencia del Estado y la carencia de infraestructura básica. Lo anterior, ha generado condiciones de pobreza, inseguridad y exclusión social, por lo que la mayoría de la población depende de trabajos informales, especialmente en el sector agrícola.

Respecto de las acciones relacionadas con la cadena productiva del arroz, informó que la situación económica de estos productores se caracteriza por la elevada deuda en la cadena, lo cual afecta directamente a los campesinos y pequeños productores rurales.

Acerca de las medidas contempladas para establecer procesos ágiles para la contratación directa de profesionales y empresas que ofrecen servicios de extensión agropecuaria, indicó que a través de esta medida se permite acceder de manera rápida a asistencia técnica y formación especializada en áreas clave como la sustitución de cultivos ilícitos. A su juicio, dicha medida favorece la productividad agrícola y contribuye a mejorar las condiciones de vida de los campesinos al promover alternativas productivas sostenibles.

Alcaldía de Hacarí[152]

Estableció que la economía del municipio se basa principalmente en actividades agrícolas y ganaderas. Indicó que la limitada infraestructura dificulta el transporte de bienes y servicios, lo cual afecta el abastecimiento de insumos básicos y la comercialización de los productos locales. Adicionalmente, la región se ha visto impactada por conflictos armados y la presencia de cultivos ilícitos, lo cual agrava la situación de seguridad y afecta las actividades económicas.

Ahora, frente a la crisis humanitaria y de seguridad en el Catatumbo, indicó que se requieren soluciones a mediano y largo plazo para garantizar un impacto sostenible. Asimismo, consideró que la implementación de políticas integrales que aborden el adecuado uso de los suelos, las mejoras en las vías de comunicación y la seguridad resultan esenciales para satisfacer las necesidades de la población y promover el desarrollo sostenible del municipio.

Finalmente, consideró que el retorno de la población desplazada a sus tierras debe implicar

cambios transversales relacionados con su realidad económica y social. Además, se requiere una respuesta rápida y coordinada entre las autoridades locales y nacionales, para así mitigar los efectos del desplazamiento y restaurar la estabilidad en la zona.

Alcaldía de Tibú[153]

Al respecto, informó que la alteración del orden público ha conllevado al desplazamiento forzado de comunidades campesinas del municipio, así como al confinamiento de un número significativo de habitantes rurales. Lo anterior, ha restringido el acceso a las tierras productivas, interrumpido las labores agrícolas y limitado el abastecimiento de productos esenciales para el consumo local y regional. Esto ha derivado en una disminución drástica de la oferta de alimentos básicos y un aumento en el precio de los productos disponibles, lo cual ha afectado el acceso a la canasta básica a familias vulnerables. Además, el temor generalizado entre los productores ha desincentivado la inversión en actividades agrícolas y pecuarias, mientras que el acceso limitado a insumos ha afectado la producción de carne, leche y otros derivados. Además, el impacto de esta problemática es particularmente significativa para los pequeños productores agropecuarios, quienes enfrentan serias limitaciones para llevar a cabo sus actividades económicas. Situación que ha afectado gravemente la generación de ingresos, lo cual ha agravado las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran.

Respecto de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 0107 de 2025, consideró que estas se dirigen a asegurar la reactivación económica de la región y a mitigar los efectos financieros que afectan a los productores agropecuarios. Sobre esto último, afirmó que la norma bajo examen no solo tienen como objetivo la mitigación de los efectos inmediatos de la crisis, sino que también busca prevenir que la situación se agrave y evitar que sus efectos se extiendan a otras áreas del sector agropecuario y de la economía nacional.

Finalmente, indicó que los procesos de contratación directa para la prestación del servicio de extensión agropecuaria busca generar una respuesta inmediata a la crisis de la región mediante el fortalecimiento del sector y la reducción de la dependencia de economías ilícitas. En su concepto, esto permite agilizar la asistencia técnica y el acompañamiento a los pequeños productores al facilitar el acceso a conocimientos, tecnología e insumos para mejorar la productividad y generar alternativas económicas sostenibles.

A su juicio, dicha medida se complementa con la ejecución del PNIS, el cual brinda apoyo financiero y técnico a los campesinos que optan por la sustitución de cultivos ilícitos. Además, promueve la agroindustrialización y el fortalecimiento de procesos asociativos.

Alcaldía de El Tarra[154]

Estableció que los factores de violencia asociados al conflicto armado y la presencia de grupos armados han generado un impacto directo en la estabilidad alimentaria y agrícola del municipio. Lo anterior como consecuencia de la interrupción de ciclos productivos, el desplazamiento forzado y la destrucción de infraestructura agrícola. En su concepto, los riesgos más importantes son: (i) que la población ha visto comprometida su capacidad de acceder a alimentos debido a la escasez y el aumento de precios; (ii) la afectación de cultivos, vías rurales y la inseguridad en el transporte de alimentos ha dificultado el abastecimiento de los mercados locales; (iii) el desplazamiento forzado ha dejado varias áreas agrícolas sin cultivar; y (iv) el confinamiento forzado impide que la población acceda a servicios básicos como salud, educación y abastecimiento de alimentos, lo cual genera un escenario de vulnerabilidad extrema.

Adicionalmente, consideró que las medidas adoptadas por el decreto bajo estudio

se dirigen a asegurar la estabilidad de la economía local y la continuidad de la producción agrícola en una región gravemente afectada por el conflicto.

Finalmente, afirmó que la contratación directa de servicios de extensión agropecuaria son una respuesta inmediata para sustituir economías ilícitas. En su consideración, este enfoque también busca mejorar la productividad mediante la agroindustrialización y procesos de asociatividad, lo cual contribuirá al fortalecimiento de la economía local y la creación de empleos en el sector rural.

ANEXO II

Conceptos e intervenciones recibidas durante el trámite constitucional

En cumplimiento del Auto del 5 de febrero de 2025, se recibieron los siguientes conceptos:

Tabla 1. Resumen de conceptos recibidos

Entidad

Concepto

DIAN[155]

Indicó que no es competente para administrar ni recaudar las contribuciones parafiscales establecidas en el decreto legislativo de la referencia, por lo que no tenía interés en intervenir en el control de constitucionalidad del mismo.

FEDEGAN[156]

Informó que la destinación del 2% de los recursos de las contribuciones parafiscales para atender la conmoción interior implicaría que las destinaciones presupuestales para la ejecución de programas y proyectos sean modificadas o reducidas. Esta situación representa un grave riesgo no solo en materia presupuestal, sino también de carácter operativo y legal, toda vez que las destinaciones presupuestales de las contribuciones parafiscales del sector se encuentran establecidas en la Ley 89 de 1993 y 101 de 1993. En consecuencia, se generarían desajustes en materia presupuestal que podrían causar perjuicios a otras regiones.

Adicionalmente, afirmó que conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, las contribuciones parafiscales del sector agropecuario son un recurso destinado exclusivamente a la reinversión en el mismo sector. En consecuencia, su

destinación no debe ser modificada por la declaratoria de estado de conmoción interior. De la misma forma, indicó que con la medida prevista en el artículo 2° del decreto legislativo bajo estudio se agudizarían los problemas de recaudo de dichas contribuciones.

Por otro lado, consideró que las causas aludidas por el Gobierno Nacional en la parte considerativa del decreto son “de vieja data”, de público conocimiento y generan una preocupación a nivel nacional. Además, indicó que ha habido ausencia o insuficiencia en los mecanismos institucionales, lo cual, en su opinión, ha sido una consecuencia de la desatención por parte del Estado.

Finalmente, refirió que las actuaciones de la ADR deben atender las necesidades en materia de programas y proyectos para beneficio de los productores del sector agropecuario al hacer parte de su misionalidad. Finalmente, respecto de la contratación directa, indicó que de habilitarse, debe existir un especial control y vigilancia por parte de las autoridades competentes.

Durante el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones:

Tabla 2. Resumen de intervenciones recibidas

Interviniente

Intervención

Defensoría del Pueblo[157]

En primer lugar, señaló que el decreto legislativo bajo estudio cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución Política y en la jurisprudencia constitucional.

En segundo lugar, advirtió que aquel tiene el objeto de “adoptar mecanismos para atender el estado de conmoción interior en relación con la protección de zonas agrícolas y cadenas de suministro”. Sobre el particular, indicó que las medidas implementadas en dicha normativa cumplen con los juicios de finalidad y conexidad material porque: (i) están

directamente encaminadas a impedir la extensión de los efectos de la conmoción interior, especialmente respecto de los pequeños productores, comerciantes, transportadores y los campesinos y campesinas de la región, quienes han sido víctimas de amenazas, restricciones a la movilidad, hurtos, extorsiones y desplazamiento forzado[158]; (ii) guardan una relación directa y específica con las causas que motivaron el Decreto 0062 de 2025; y (iii) están debidamente justificadas en los considerandos. En efecto, refirió que a través de estos mecanismos se pretende “mitigar los impactos económicos de la perturbación [...] y garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos”.

La entidad afirmó que los riesgos a los ciclos productivos, a la movilidad y distribución de productos esenciales y el aumento en los precios al consumidor, exigen la adopción de medidas urgentes para la protección y estabilización de las actividades productivas agrarias y pecuarias. En efecto, refirió que la grave perturbación del orden público ha generado contracción económica en las regiones afectadas. Escenario en el que resulta necesaria la intervención estatal a través de incentivos económicos que promuevan la recuperación económica de la población afectada y mediante mecanismos de agilización de la contratación pública. Esto último, con el fin de que se garantice ejecución más eficiente y oportuna de los recursos dirigidos a la atención de la crisis y una selección expedita de proveedores.

En tercer lugar, advirtió que en el decreto bajo estudio no se suspende o vulnera el núcleo esencial de derechos fundamentales, no se interfiere con el normal funcionamiento de las ramas del poder público y no se suprimen ni modifican los órganos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Adicionalmente, refirió que el Decreto Legislativo 0107 de 2025 no incurre en contradicción específica, pues las medidas adoptadas no contrarían la Constitución ni los tratados internacionales suscritos por Colombia y tampoco desconocen lo establecido en la Ley 137 de 1994[159].

En cuarto lugar, señaló que el artículo 5° del mencionado decreto cumple con el juicio de incompatibilidad, toda vez que la inaplicación del párrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993, se justifica en el hecho de que es necesario recurrir a instrumentos ágiles que permitan reaccionar de manera inmediata en aras de asegurar el desarrollo y la estabilidad del sector agropecuario.

En quinto lugar, señaló que la normativa bajo estudio no impone ningún trato discriminatorio, ya que, por el contrario, pretende implementar medidas afirmativas a favor de la población que se desempeña en el sector agropecuario.

Finalmente, evaluó el cumplimiento de los presupuestos de necesidad y proporcionalidad, de cada una de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 0107 de 2025, así:

- La autorización a la ADR para llevar a cabo procesos de contratación directa (artículo 2° del decreto). Al respecto, la Defensoría del Pueblo afirmó que: “[e]s razonable concluir que la habilitación para contratar de manera ágil constituye una herramienta indispensable para evitar la ampliación de los efectos de la crisis alimentaria en las zonas cobijadas por la declaratoria. Esta valoración no configura un error manifiesto por parte del Gobierno, en la medida en que la urgencia por garantizar la continuidad de la producción y el suministro agroalimentario justifica el uso de una vía excepcional de contratación”. Al respecto, añadió que la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta, prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en el literal a) del numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, no es lo suficientemente expedita para atender la situación de crisis, al exigirse la expedición de un acto administrativo previo que dilata la adquisición de bienes y servicios necesarios.

Adicionalmente, señaló que esta cumple con el juicio de proporcionalidad, por cuanto: (i) no es excesiva en relación con la naturaleza de la crisis que se busca conjurar; (ii) contribuye a la satisfacción del derecho a la alimentación; (iii) está limitada y restringida a la finalidad que busca alcanzar; (iv) permite la mitigación de los efectos de la conmoción interior y (v) finaliza cuando desaparezcan los fundamentos de la declaratoria de la conmoción interior.

- La destinación del 2% de las contribuciones parafiscales de los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario (artículo 3° del decreto). Al respecto, señaló que “resulta urgente movilizar recursos adicionales para garantizar el abastecimiento alimentario y la sostenibilidad de las cadenas productivas [...]”. Adicionalmente, indicó que se acredita el presupuesto de necesidad jurídica, por cuanto cualquier modificación a dichas contribuciones parafiscales debía ser adoptada por medio de una norma con rango material de ley. Finalmente, refirió que la medida es proporcional porque destina los recursos

recaudados a conjurar el desabastecimiento de alimentos, garantiza los recursos suficientes para asegurar la sostenibilidad y continuidad de los sistemas productivos agropecuarios y se cumple con el deber de promover el desarrollo integral de las actividades agrícolas, agroindustriales, pecuarias y pesqueras.

- En relación con la medida de resguardo y distribución de semillas y transferencia tecnológica a cargo de AGROSAVIA y del ICA (artículo 4° del decreto) señaló que no se cumple con los presupuestos de necesidad y proporcionalidad, por cuanto “el ordenamiento jurídico ya prevé que AGROSAVIA y el ICA tienen entre sus funciones la distribución de semillas y transferencia de tecnología, por lo que no se advierte necesario la expedición de una norma de carácter legal y con efectos transitorios que reitere dicha obligación para aplicar en la zona declarada en conmoción interior”.

- La inaplicación del párrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993 (artículo 5° del decreto). Al respecto, la entidad señaló que se acredita la necesidad y proporcionalidad de la medida porque prescindir del concepto previo del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, permite una asignación más ágil y oportuna de recursos para el desarrollo, continuidad y sostenibilidad del sector”[160].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[161]

- El Decreto Legislativo 0107 de 2025 cumple con el juicio de finalidad, por cuanto se dirige a proteger de manera efectiva a los grupos poblacionales más vulnerables, en el contexto de violencia que dio origen al estado de conmoción interior. Lo anterior, por cuanto los mecanismos allí consagrados promueven el mantenimiento de las cadenas productivas. En consecuencia, la entidad afirmó que el decreto legislativo protege los derechos fundamentales a la alimentación, al mínimo vital y al trabajo de los pobladores rurales al atender los riesgos generados por el conflicto armado a corto y mediano plazo y, a su vez, desincentivar futuros enfrentamientos por escasez de alimentos.

- La normativa bajo estudio cumple con el juicio de conexidad material interna y externa, porque: (i) la escasez de alimentos puede intensificar los desplazamientos forzados generados por el escalamiento de la violencia; (ii) la destrucción de los insumos de las cadenas productivas (maquinaria, materia prima, terrenos, entre otros) expone al territorio a nuevos ciclos de violencia y al aumento de actividades de producción ilícitas y (iii) los

enfrentamientos han afectado de manera considerable la seguridad alimentaria en la región, el abastecimiento de productos esenciales y el transporte de insumos[162].

Finalmente, afirmó que: “[l]as medidas adoptadas buscan [...] restablecer la estabilidad económica y social en una zona donde el conflicto repercute directamente en aspectos fundamentales como la seguridad alimentaria y la continuidad de las cadenas productivas legales, que constituyen en buena medida el principal soporte de la garantía del mínimo vital y del derecho al trabajo de los campesinos y campesinas habitantes de la región”[163].

- El decreto legislativo bajo estudio cuenta con motivación suficiente. Al respecto, la entidad afirmó que la evaluación de este presupuesto debe efectuarse bajo un nivel de intensidad leve, por cuanto no se trata de medidas que limiten derechos fundamentales sino de mecanismos de carácter instrumental y operativo, al tratarse de medidas dirigidas a agilizar la contratación de bienes y servicios, el recaudo y la inversión de recursos públicos y a conservar y asegurar la distribución de semillas.
- En cuanto al juicio de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, la entidad afirmó que el Decreto 0107 de 2025 no contiene ninguna medida que pueda implicar la violación de una prohibición expresamente contenida en la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 o los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados al ordenamiento interno colombiano.
- El Decreto Legislativo 0107 de 2025 cumple con el juicio de incompatibilidad, específicamente en lo que respecta al artículo 5° de dicha normativa, en el que se suspende la vigencia del parágrafo del artículo 7° de la Ley 101 de 1993. Lo anterior, por cuanto el concepto previo previsto en dicha disposición establece una carga de tipo operativo que no se compadece con la urgencia en la adopción de medidas para atender la crisis de orden público en el Catatumbo y en la necesidad de inversión oportuna.
- Sobre la necesidad fáctica de los mecanismos adoptados, la entidad informó que el escalamiento de la violencia produce como efecto a corto plazo la interrupción de los ciclos productivos, el bloqueo de las principales rutas de abastecimiento, la reducción de disponibilidad de productos en los mercados locales, el aumento de los precios al consumidor y la falta de mano de obra, con ocasión del desplazamiento de campesinos y

campesinas.

- Sobre la necesidad jurídica, la entidad se pronunció de manera individualizada respecto de cada una de las medidas adoptadas. En particular, refirió que:

Es necesario dotar de gestión contractual excepcional a la ADR con el fin de generar mecanismos ágiles e inmediatos para enfrentar la crisis y asegurar la sostenibilidad de las cadenas productivas, de suministro y de abastecimiento. Al respecto, afirmó que dicha atribución contractual garantiza la soberanía de los territorios sobre sus alimentos.

La destinación específica del 2% de las contribuciones parafiscales administradas por los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario es un mecanismo necesario para superar los riesgos alimentarios en la región, por cuanto se requiere mayor flexibilidad en el movimiento de recursos de inversión y la destinación de estas contribuciones solamente podía ser modificada por medio de una norma con rango material de ley.

Respecto de la conservación, resguardo y distribución de semillas, la entidad señaló que esta medida tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia T-247 de 2023 de la Corte Constitucional. Lo anterior, en la medida que “busca reconocer la necesidad urgente y agravada por la situación de conflicto de asegurar el mantenimiento del patrimonio biocultural de los pueblos étnicamente diferenciados y demás población de especial protección constitucional”[164].

- En relación con la proporcionalidad de los mecanismos contenidos en el decreto legislativo bajo estudio, el ministerio informó que este presupuesto se acreditó así:

La habilitación prevista para la ADR para llevar a cabo procesos de contratación directa limita de manera temporal la normativa contractual aplicable, pero dicha restricción está justificada y es proporcional, porque: (i) se dirige a objetivos concretos, relacionados con la conservación y recuperación de las cadenas productivas afectadas por la grave perturbación del orden público y (ii) los contratos sólo podrán celebrarse con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y/o agropecuarias de la Ley 2219 de 2022 y organizaciones de Agricultura Campesina, Familia, Étnica y Comunitaria - ACFEC. Adicionalmente, esta medida no sacrifica la materialización y observancia de los principios de la función administrativa.

Sobre el particular, la entidad refirió que en ejercicio de la función prevista en el artículo 2° de este decreto legislativo, la ADR “contrató el servicio de suministro de alimentos y servicio de operación logística en la Subregión del Catatumbo del departamento del Norte de Santander, de la organización de segundo nivel, la Federación Red de Productores del Catatumbo Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (FEDEPROCAP) para la entrega de canastas “Raciones Familiares Para Preparar “-RPP en 12 municipios (Cúcuta, Tibú, Ocaña, San Calixto, Tarra, Hacarí, Convención, Abrego, Teorema, El Carmen, Sardinata, La Playa). Además, la entrega de alimentos a granel en las ollas comunitarias y alojamientos temporales 19 en el municipio de Ocaña”[165].

Por otro lado, la intervención en la destinación de las contribuciones parafiscales administradas por los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario está limitada en términos temporales y territoriales. Lo anterior, con el fin de asegurar el flujo de recursos, conforme con el principio de solidaridad, para las finalidades ya previstas en la Ley 101 de 1993. Esto con el fin de garantizar el presupuesto indispensable para proteger los derechos fundamentales de las comunidades campesinas y étnicas en la región cobijada por la conmoción interior.

Sobre el resguardo de las semillas nativas, la entidad afirmó que la medida es necesaria para la protección urgente e inmediata del patrimonio biocultural de sujetos y comunidades étnicamente diferenciadas, en riesgo crítico por la interrupción de los ciclos productivos ordinarios, el desplazamiento forzado y la violencia.

· Finalmente, respecto del juicio de no discriminación, la entidad advirtió que el decreto legislativo bajo estudio no incurre en criterios de diferenciación sospechosos en ninguna de las medidas adoptadas.

Fundación para el Estado de Derecho[166]

Esta organización manifestó que la grave situación de orden público en la región del Catatumbo debe conjurarse a través de mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico. Al respecto, señaló que si bien el Decreto Legislativo 0107 de 2025 cumple con los requisitos formales para su expedición, no sucede lo mismo con los presupuestos materiales, porque:

- La norma bajo examen no supera el juicio de finalidad, porque las medidas allí contenidas no se dirigen a conjurar las causas de la perturbación del orden público, ya que no están diseñadas para enfrentar el accionar de grupos ilegales, mitigar la violencia generalizada o conjurar la crisis de seguridad y protección a la población civil.
- Tampoco se cumple el requisito de conexidad material, por cuanto los mecanismos adoptados se orientan a solventar obstáculos de índole económico y productivo que, si bien podrían incidir en la región del Catatumbo, no atienden las causas ni los efectos inmediatos del escalamiento de la violencia.
- Respecto del juicio de motivación suficiente, indicó que si bien se alude a los riesgos que se generan por la acción de grupos armados y a la necesidad de proteger el suministro de alimentos y la producción agropecuaria, la exposición de motivos no ofrece argumentos sólidos que expliquen por qué las medidas resultan indispensables para contener la violencia, evitar su escalada y atender la crisis humanitaria.
- Respecto del juicio de incompatibilidad, en relación con el artículo 5° de la norma bajo examen, afirmó que no hay razones para prescindir del concepto previo de la Comisión Nacional Agropecuaria en relación con las áreas de aplicación, productos, montos de los incentivos y apoyos establecidos. Lo anterior, por cuanto no es una medida que permita atender las causas que dieron origen a la declaratoria de conmoción interior.
- Advirtió que el decreto legislativo objeto de control no supera el juicio de necesidad, porque: (i) las medidas no demuestran la relación fáctica necesaria para conjurar la situación de violencia y (ii) no se acreditó que los mecanismos ordinarios en la materia sean insuficientes para atender la crisis de manera efectiva.
- En el mismo sentido, indicó que no se cumple con el juicio de proporcionalidad, porque: (i) las medidas no resultan adecuadas, pues su relación con el restablecimiento del orden público es indirecta y carecen de conexión inmediata con la crisis que dio origen al estado de excepción; (ii) los mecanismos legales existentes, como la Ley 80 de 1993 y programas de desarrollo agropecuario, ofrecen herramientas para abordar los problemas del sector agro sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales y (iii) la flexibilización de la contratación pública y la reasignación de recursos parafiscales, imponen cargas significativas sobre actores económicos y comprometen la transparencia y legalidad de los

procesos administrativos, mientras que su impacto directo en la contención de la crisis de orden público no fue acreditada.

Universidad de Pamplona[167]

La entidad manifestó que el Decreto Legislativo 0107 de 2025 cumple con los requisitos para ser declarado exequible. Específicamente, porque: (i) tienen como fin proteger las zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios en la región; (ii) las medidas adoptadas son necesarias para reaccionar con inmediatez y (iii) no son desproporcionadas ni autoritarias, tienen justificación técnica y generan un incremento de la productividad, la generación de valor agregado mediante la agroindustrialización y de procesos de asociatividad.

Harold Sua Montaña[168]

Indicó que en este caso no se incluyó la firma de todos los ministros del despacho, particularmente porque no existe prueba de que el decreto haya sido suscrito por el señor Octavio Hernando Sandoval Rozo. Además, estableció que el decreto legislativo de la referencia no fue publicado en el diario oficial correspondiente y que, en este caso, la publicación hacia terceros no puede surtirse a través de otros medios alternativos. Finalmente, afirmó que no se cumple con el requisito de motivación suficiente.

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

[2] Corte Constitucional, Comunicado de prensa n.º 14 del 29 de abril de 2025, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14—Abril-29-de-2025>.

[3] Expediente digital RE-363. Archivo “RE0000363-Presentación Demanda-(2025-01-31 06-18-40).pdf”.

[4] El 14 de marzo de 2025, la Sala Especial de Decisión n.º 24 del Consejo de Estado remitió, mediante correo electrónico, auto del 10 de marzo de 2025, en el que no se avoca conocimiento sobre el control inmediato de legalidad del Decreto Legislativo 0107 de 2025 y se remite a la Corte Constitucional. Expediente digital, archivo “RE0000363-Peticiones y Otros-(2025-03-14 09-55-53).pdf”.

[5] Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las alcaldías municipales de Ocaña, Convención, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, Puerto Santander, Río de Oro y a la Gobernación del Norte de Santander.

[6] Las alcaldías municipales de Convención, El Tarra, Tibú, Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia y Río de Oro.

[7] Decreto 0467 de 2025. “ARTÍCULO 2. Prorróguese por noventa (90) días calendario, a partir del 24 de abril de 2025, la vigencia de los Decretos Legislativos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 y 433 de 2025”.

[8] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 03-58-23).pdf”.

[9] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 15-42-15).pdf”.

[10] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”.

[11] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22

01-59-21).pdf”, pág. 8.

[12] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 04-04-40).pdf.

[13] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-21 22-42-19).pdf”

[14] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 02-01-56).pdf”.

[15] Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 15-27-12).pdf”. Remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante correo electrónico, el 8 de mayo de 2025. Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 16-09-33).pdf”.

[16] “Sobre ello, en el acápite considerativo del Decreto Legislativo 0062 de 2025 se advierte que, a corte del 22 de enero de 2025, la cifra de víctimas de desplazamiento forzado ascendía a 36.137 personas. Por su parte, según el boletín número 65 del Puesto de Mando Unificado, a corte del 29 de marzo de 2025, se registró un total 61.565 personas desplazadas y 16.615 confinadas, lo cual, demuestra un aumento del 70% de las víctimas registradas en un plazo de dos meses”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 15-27-12).pdf”, pág. 10.

[17] Ibidem.

[19] Al respecto, citó el Comunicado de Prensa n.º 14, proferido por la Corte Constitucional el 29 de abril de 2025, respecto de la Sentencia C-148 de 2025. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14—Abril-29-de-2025>.

[20] Corte Constitucional, Comunicado de prensa n.º 14 del 29 de abril de 2025, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14—Abril-29-de-2025>.

[21] Corte Constitucional, Comunicado de prensa n.º 14 del 29 de abril de 2025, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14—Abril-29-de-2025>.

[22] Corte Constitucional, Comunicado de prensa n.º 14 del 29 de abril de 2025, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14—Abril-29-de-2025>.

[23]Ibidem.

[24] “El impacto económico de esta crisis constituye un riesgo extraordinario cuya adopción de medidas excepcionales parece razonable, pues la interrupción de actividades productivas, el desplazamiento forzado de trabajadoras y trabajadores, y la falta de acceso a mercados han generado una contracción económica en las regiones afectadas. En este escenario la intervención estatal a través de incentivos económicos se justifica como una medida orientada a mitigar los efectos de la crisis y promover la recuperación económica de la población afectada, así como la agilización de la contratación pública que permita una ejecución más eficiente y oportuna de los recursos dirigidos a la atención de la crisis y una selección expedita de proveedores”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”, pág. 13.

[25] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 19-55-51).pdf”.

[26] Expediente digital, archivo RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-20 07-49-40).pdf, pág. 6. También puede verse, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-10 18-24-01).pdf”.

[27] Expediente digital, archivo RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-20 07-49-40).pdf, pág. 6. También puede verse: “Este mecanismo permite agilizar la asistencia técnica y el acompañamiento a los pequeños productores, facilitando el acceso a conocimientos, tecnología e insumos para mejorar la productividad y generar alternativas económicas sostenibles. [...] En lo que respecta a la sustitución de economías ilícitas, la medida se complementa con la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), el cual brinda apoyo financiero y técnico a los campesinos que optan por transitar hacia cultivos legales. La sinergia entre el PNIS y la contratación directa de expertos en extensión agropecuaria permite una intervención rápida

y efectiva para generar alternativas de producción lícita y mejorar las condiciones de vida de la población rural afectada”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-06 10-08-45).pdf, pág. 9.

[28] Expediente digital, archivo RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-20 07-49-40).pdf, pág. 6. También puede verse, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-06 10-08-45).pdf, pág. 9.

[29] Expediente digital, archivo RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-20 07-49-40).pdf, pág. 6. También puede verse, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-14 03-01-02).pdf”.

[30] Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2010. Reiterado en Sentencia C-069 de 2024.

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995, reiterada en las Sentencias C-135 de 1997, C-256 de 2011, entre otras. La inconstitucionalidad por consecuencia, “no repercute en determinación alguna [...] sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos, pues la invalidez proviene exclusivamente de “la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, mas no de la oposición objetiva de tales decretos con la Constitución”.

[32] Ley 137 de 1994.

[33] Corte Constitucional, sentencias C-092 de 1996, C-135 de 1996, C-136 de 1996, C-344 de 1996, C-452 de 1996, C-876 de 2002, C-940 de 2002, C-947 de 2002, C-1024 de 2002, C-008 de 2003, C-122 de 2003, C-148 de 2003 y C-149 de 2003.

[34] Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-067 de 1996, C-092 de 1996, C-295 de 1996, C-939 de 2002 y C-1065 de 2002.

[35] Artículo 10 de la Ley 137 de 1994. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-067 de 1996, C-136 de 1996, C-876 de 2002, C-940 de 2002, C-1007 de 2002, C-008 de 2003, C-122 de 2003, C-148 de 2003 y C-149 de 2003.

[36] Artículos 213 de la Constitución Política y 8.º y 47 de la Ley 137 de 1994. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-067 de 1996, C-092 de 1996, C-135 de 1996, C-136 de 1996, C-295 de 1996, C-344 de 1996, C-876 de 2002, C-1007 de 2002, C-1024 de 2002, C-148 de 2003, C-149 de 2003 y C-122 de 2003.

[37] Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 2017. “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. También pueden verse las sentencias C-434 de 2017 y C-492 de 2023.

[38] Corte Constitucional, Sentencia Sentencia C-724 de 2015. “La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron”. Puede verse también la Sentencia C-701 de 2015.

[39] Corte Constitucional, sentencias C-149 de 2003, C-194 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011. C-241 de 2011, C-722 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

[40] Artículo 7.º de la Ley 137 de 1994. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-008 de 2003 y C-149 de 2003.

[41] Artículo 7.º de la Ley 137 de 1994.

[42] Artículo 214.4 de la Constitución.

[43] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017.

[44] Artículos 93 y 214 de la Constitución. Corte Constitucional, sentencias C-940 de 2002 y C-149 de 2003.

[45] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003.

[46] Artículo 12 de la Ley 137 de 1994. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-067 de 1996, C-136 de 1996, C-940 de 2002, C-008 de 2003, C-122 de 2003, C-148 de 2003 y C-149 de 2003.

[47] Artículo 11 de la Ley 137 de 1994. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-067 de 1996, C-876 de 2002, C-940 de 2002, C-1007 de 2002, C-148 de 2003, C-149 de 2003 y C-122 de 2003.

[48] En algunas decisiones el juicio de subsidiariedad no hace parte del juicio de necesidad, sino que se analiza de forma independiente. Al respecto pueden consultarse Corte Constitucional, sentencias C-947 de 2002 y C-122 de 2003.

[49] Artículo 13 de la Ley 137 de 1994. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-067 de 1996, C-136 de 1996, C-876 de 2002, C-940 de 2002, C-1007 de 2002, C-008 de 2003, C-122 de 2003, C-148 de 2003 y C-149 de 2003.

[50] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003.

[51] Ibidem.

[52] Artículo 14 de la Ley 137 de 1994. Corte Constitucional, sentencias C-179 de 1994, C-136 de 1996, C-940 de 2002, C-008 de 2003, C-122 de 2003 y C-149 de 2003.

[53] Imprenta Nacional de Colombia. Diario Oficial n.º 53.014 del 29 de enero de 2025. Págs. 5 a 8. Disponible: https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/5_DECRETOS/DECRETOS%202025/Decreto%200107%20de%202025.pdf.

[54] “Por 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”.

[55] Intervención de Harold Eduardo Sua Montaña.

[56] El Diario Oficial n.º 53.014 del 29 de enero de 2025 se encuentra publicado en la página web: <https://www.imprenta.gov.co/diario-oficial>.

[57] Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025. Artículo 1°.

[59] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”

[60] El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña, en su intervención, argumentó que el DL0107 carecía de motivación, por cuanto “a falta de motivación donde el ejecutivo exponga siquiera sumariamente la manera como las circunstancias particulares en torno a lo cual versa lo allí decretado (i.h.c. el estado actual de la actividad agropecuaria y el abastecimiento alimentario 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) han directa o indirectamente confluído de o a lo menos sido agravadas con las sustento de la declaratoria de conmoción interior sine qua non el objeto de control hubiese surgido a la vida jurídica”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 02-01-56).pdf”.

[61] Particularmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; a la Observación General n.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas; a la Resolución 2730 de 2024 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la protección al personal humanitario y a la población civil, en el marco de conflictos armados, específicamente para garantizar el acceso a bienes indispensables y al Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024, sobre los métodos que generan crisis alimentarias y afectan la seguridad alimentaria de la población civil.

[62] Expediente digital RE-363. Archivo “RE0000363-Presentación Demanda-(2025-01-31 06-18-40).pdf”.

[63] Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2003.

[64] Expediente digital RE-363. Archivo “RE0000363-Presentación Demanda-(2025-01-31 06-18-40).pdf”.

[65] Corte Constitucional, sentencias C-802 de 2002, C-156 de 2011, C-310 de 2020 y C-430 de 2020, entre otras.

[66] Corte Constitucional, Sentencia C-256 de 2020.

[67] Juan Fernando Cristo Bustos, Laura Camila Sarabia Torres, Diego Alejandro Guevara Castañeda, Ángela María Buitrago, Iván Velásquez Gómez, Martha Viviana Carvajalino Villegas, Guillermo Alfonso Jaramillo, Gloria Inés Ramírez Ríos, Omar Andrés Camacho Morales, Luis Carlos Reyes Hernández, José Daniel Rojas Medellín, María Susana Muhamad González, Helga María Rivas Ardila, Juan David Correa Ulloa, Luz Cristina López Trejos y Francia Elena Márquez Mina.

[68] Belfor Fabio García Henao, María Fernanda Rojas Mantilla y Octavio Hernando Sandoval Rozo.

[69] Conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por los artículos 20 de la Ley 2162 de 2021 y 15 de la Ley 2281 de 2023, el número actual de ministerios es diecinueve (19). En la respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se allegó copia del Decreto 0115 del 29 de enero de 2025, mediante el cual se autoriza una comisión en el exterior a la ministra Laura Camila Sarabia Torres y se encarga de las funciones “de la Ministra de Relaciones Exteriores, a partir del 29 de enero a las 18:00 horas hasta el 30 de enero de 2025, a la Directora de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales, Adriana del Rosario Mendoza Agudelo”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 255.

[70] “Artículo 2. Encargo. Encargar, a partir del 25 de enero de 2025, del empleo de Ministro, Código 005 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al doctor BELFOR FABIO GARCÍA HENAO, [...], actual Viceministro de Transformación Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin que implique separación de las funciones del cargo que viene ejerciendo”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 252.

[71] “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, [...], 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". Expediente digital, archivo "RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf", pág. 251.

[72] "Artículo 3. Encargo. Durante la ausencia de la señora ÁNGELA 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, [...], quien desempeña el empleo de 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". Expediente digital, archivo "RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf", págs. 253 y 254.

[73] Intervención de Harold Eduardo Sua Montaña.

[74] "ARTÍCULO 7º. Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.

PARÁGRAFO. La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente Ley, emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo".

[75] Corte Constitucional, sentencias C-272 de 2011 y C-416 de 2020.

[76] Corte Constitucional, Sentencia C-148 de 2025: "[...] Esta decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de esta providencia".

[77] Entre estas, la UARIV, el ICBF, las alcaldías municipales y las gobernaciones departamentales, entre otras.

[78] "ARTÍCULO 62A. ATENCIÓN HUMANITARIA AL COFINANCIAMIENTO CONFINAMIENTO. <Artículo adicionado por el artículo 68 de la Ley 2421 de 2024. El nuevo

texto es el siguiente:> Para efectos de la atención humanitaria en los casos de confinamiento, entendido como la situación en la cual las comunidades, a pesar de permanecer en un sector de su territorio, pierden la movilidad debido a la presencia y accionar de grupos armados ilegales, y que afecta a un conjunto de diez (10) o más hogares, o cincuenta (50) o más personas, el Gobierno Nacional brindará atención de conformidad al enfoque territorial [...]"

[79] "ARTÍCULO 63. ATENCIÓN INMEDIATA. Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas. PARÁGRAFO 1o. Podrán acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud. Cuando se presenten casos de fuerza mayor que le impidan a la víctima del desplazamiento forzado presentar su declaración en el término que este parágrafo establece, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento, frente a lo cual, el funcionario del Ministerio Público indagará por dichas circunstancias e informará a la Entidad competente para que realicen las acciones pertinentes. PARÁGRAFO 2o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 153 de la presente Ley".

[80] "ARTÍCULO 64. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias. PARÁGRAFO 1o. La atención humanitaria de emergencia seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta tanto se le garanticen los recursos de operación de la Unidad Administrativa Especial

para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna. PARÁGRAFO 2o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley”.

[81] Artículo 3 del Decreto 4802 de 2011. “ARTÍCULO 3°. Funciones. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cumplirá las siguientes funciones: [...] 7. Desarrollar estrategias en el manejo, acompañamiento, orientación, y seguimiento de las emergencias humanitarias y atentados terroristas en el marco del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011. [...] 9. Entregar la asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas en los términos de los artículos 47, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la reglamenten. 10. Coordinar la creación, implementación y fortalecimiento de los Centros Regionales de Atención y Reparación y gerenciarlos en los términos de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la reglamenten. 11. Implementar acciones para brindar atención oportuna en la emergencia de los desplazamientos masivos. 12. Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas y contribuir su inclusión en los distintos programas sociales que desarrolle el Gobierno Nación 13. Coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten. 14. Implementar el Programa de Reparación Colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011. 15. Apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social de las víctimas. [...] 18. Operar la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a las víctimas. 19. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de la información. 20. Las demás que le sean asignadas conforme a su naturaleza”

[82] Información disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/atencion-humanitaria-2/#:~:text=La%20Atenci%C3%B3n%20Humanitaria%20es%20una,la%20ocurrencia%20del%20hecho%20victimizante..>

[83] Artículo 2.2.6.5.2.1. del Decreto 1084 de 2025.

[84] Artículo 2.2.6.5.2.1. del Decreto 1084 de 2015.

[85] Disponible en:
<https://www.icbf.gov.co/lineamiento-para-la-atencion-la-poblacion-victimas-del-desplazamiento-forzado-y-victimas-de-desastre>.

[86] Artículo 3° del Decreto Ley 2364 de 2015 “Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica”. Disponible en:

[87] “ARTÍCULO 42.- De la Urgencia Manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos.

La urgencia manifiesta se declara mediante acto administrativo motivado.

(La expresión “Concurso” fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007).

PARÁGRAFO.- Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

(Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 772 de 1998, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto).”.

[88] Ley 2294 de 2023. “Artículo 353. Modifíquese el literal l) y adiciónese el literal o) al numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, así: [...] o) En situaciones de emergencia y

desastres y dentro de sus territorios las Entidades Estatales comprarán de manera preferencial y directa productos agropecuarios a los pueblos y comunidades indígenas y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, organizaciones y asociaciones campesinas, los cuales podrán ser donados al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

[89] Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 15-27-12).pdf”.

[90] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 01-59-21).pdf”, pág. 15.

[91] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”

[92] Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 15-27-12).pdf”, pág. 14.

[93] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 18-48-00).pdf”, pág. 24 y 25.

[94] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 01-59-21).pdf”, pág. 8.

[95] Ibidem, pág. 12.

[96] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 19-55-51).pdf”.

[97] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-20 07-49-40).pdf”.

[99] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 18-48-00).pdf”, pág. 24 y 25.

[100] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”.

[101] Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 15-27-12).pdf”, pág. 14.

[102] Indicarón que algunos de los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario con presencia en el área objeto de la declaratoria de conmoción interior son: Fondo de Fomento Palmero, Fondo de Fomento Cauchero, Fondo Nacional del Arroz, Fondo de Fomento Tabacalero, Fondo de Fomento Hortifrutícola, Fondo de Fomento de la Panela, Fondo de Fomento del Cacao, Fondo Nacional del Ganado, Fondo Nacional de la Porcicultura y Fondo Nacional Avícola.

[103] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, págs. 26 a 30.

[104] Ibidem. Pág. 25.

[105] Las entidades aportaron datos sobre el recaudo de los fondos de fomento parafiscales en las últimas 2 vigencias (2023 y 2024), pero no allegaron información sobre el monto total de recursos que se espera obtener con este mecanismo ni los documentos técnicos que den cuenta del estudio presupuestario y fiscal que sustentan la medida establecida en el artículo 3° del decreto legislativo bajo estudio. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, págs. 26-

[106] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”, págs. 22 a 24.

[107] Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 15-27-12).pdf”, pág. 19

[108] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 01-59-21).pdf”, pág. 20.

[109] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”, pág 26.

[110] Mediante decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de septiembre de 2021 Rad. 11001-03-06-0002020-00144-00 CP. Ana María Charry Gaitán, precisó lo

siguiente: “El certificado de existencia y representación legal de 21 de junio de 2021 de la Cámara de Comercio de Bogotá establece que la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria: i) el 7 de abril de 1993 obtuvo personería jurídica otorgada por la Alcaldía Mayor de Bogotá; ii) se encuentra inscrita en el Libro I de las Entidades sin Ánimo de Lucro; iii) está sometida a la inspección, vigilancia y control de la Alcaldía Mayor de Bogotá; iv) por acta de la Asamblea General de Accionistas de 29 de marzo de 2012 cambió su nombre por el de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria Corpoica y v) por acta de la Asamblea General de Accionistas de 17 de mayo de 2018 se aprobó una reforma estatutaria, con la cual, entre otros, cambió su nombre por el de Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia.”

[111] “ARTÍCULO 2º. NATURALEZA JURÍDICA. El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, creado y organizado conforme al Decreto 1562 de 1962, es un Establecimiento Público del Orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

[112] Numeral 25 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, adicionado por el artículo 1º del Decreto 2369 de 2015.

[113] En concreto, indicó lo siguiente: “172. Las anteriores manifestaciones e información presentada en sede de revisión, la Corte Constitucional las comprueba con la lectura sistemática de las normas jurídicas que en Colombia regulan la importación, uso, producción, comercialización, exportación y certificación de todo material genético destinado a la alimentación, la agricultura y el fitomejoramiento de especies. A nivel reglamentario, ningún decreto plantea lineamientos que de manera específica analice y regule la situación de los pueblos indígenas en relación con sus semillas nativas o criollas o los posibles efectos adversos sobre los saberes tradicionales de las comunidades indígenas, que puede causar el uso no autorizado de OGMs en territorios indígenas” (énfasis añadido).

[114] En concreto indicó lo siguiente: “238. Segundo. La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en el marco de las funciones previstas en los numerales 6º, 10º y 13 del artículo 2º del Decreto 1985 de 2013, establezca un marco normativo y de

política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas”.

[115] Expediente digital, archivo “RE0000363-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-08 15-27-12).pdf”

[116] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”.

[117] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 35.

[118] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 40.

[119] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”, pág. 26.

[120] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 38.

[121] ARTÍCULO 4o. FUNCIONES DEL CONSEJO. Las funciones del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial son las siguientes: a) Asesorar al Gobierno Nacional en la investigación, análisis, preparación, planificación, formulación, adopción, aplicación y desarrollo de la política agropecuaria y agroindustrial; b) Conceptuar sobre las líneas generales de la política agropecuaria y agroindustrial; estudiar la programación de la política agropecuaria y agroindustrial a corto, mediano y largo plazo, elaborar un proyecto presupuestal concerniente al sector agropecuario y agroindustrial, proponer alternativas para su mejoramiento; conceptuar sobre la necesidad y conveniencia de las reformas legislativas, evaluar el nivel de preparación de los funcionarios que trabajen en el sector agropecuario y recomendar los programas académicos teóricos que contribuyan a su mejoramiento; establecer un sistema de estímulos y sanciones para estos funcionarios; c) Examinar la evolución periódica del sector agropecuario y pesquero y cada uno de los

subsectores que la integran; d) Evaluar el grado de bienestar social alcanzado por la población campesina y de pequeños pescaderos y proponer las medidas aconsejables para mejorarlo; e) Considerar el estado del comercio internacional de bienes agropecuarios y sugerir medidas para incrementar la participación de Colombia en el mismo; f) Conceptuar sobre los programas de inversión social en el campo que el Estado realice o pretenda realizar; g) Proponer medidas orientadas al incremento de la productividad física, económica y al mejoramiento del sector agropecuario; h) Recomendará un plan de modernización que utilice como instrumentos la informática y la cibernética, de tal manera que permita y facilite el entendimiento, la comunicación y la informática entre los diversos sectores del sistema agropecuario; i) Recomendará un plan de pedagogía de la política agropecuaria para los funcionarios del sistema agropecuario; j) Fortalecer el grado de coordinación necesario entre todas las instituciones del Estado con el fin de unificar esfuerzos por el desarrollo y crecimiento del sector agropecuario y agroindustrial; k) Integrar y enlazar las funciones anteriores con los aspectos del sector agroindustrial; l) Proponer fórmulas de seguridad para el campo y mecanismos para reducir la violencia. PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional proveerá lo necesario para la operación del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, a través de sus agentes respectivos.

[122] La alcaldía de Los Patios, indicó que no era posible suministrar la respuesta requerida dentro del término establecido en el auto del 5 de febrero de 2025. Adicionalmente, la alcaldía de La Playa afirmó que dada la complejidad de las preguntas formuladas por el despacho ponente, estas deben ser atendidas por autoridades de orden departamental y nacional. Por otro lado, la alcaldía de Ocaña informó que la población campesina ubicada en las veredas del municipio no ha reportado afectación o acciones que puedan afectar la estabilidad alimentaria, agrícola, productiva y de suministro de alimentos. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que a través del oficio remitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República fueron resueltos los interrogantes hechos, razón por la cual no estimó necesario realizar consideraciones diferentes y se acogió a lo allegado por dichas entidades. Finalmente, la Gobernación de Norte de Santander informó que la competencia para dar respuesta a lo solicitada era de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin embargo, no se obtuvo pronunciamiento por parte de dicha dependencia.

[123] Como anexo a la respuesta, las entidades aportaron copia del “Examen del informe

presentado por el Gobierno Nacional a la Cámara de Representantes con ocasión del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025 en virtud de lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución Política de 1991”, proferido el 11 de febrero de 2025 por la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes. En este se reseñaron los fundamentos fácticos, contextuales, valorativos y jurídicos que sustentaron la declaratoria de la conmoción interior. Asimismo, se expusieron los fundamentos del Decreto 0062 de 2025 y de los decretos legislativos expedidos en desarrollo del mismo. Al respecto, la Comisión Accidental realizó una evaluación sobre estos y emitió algunas recomendaciones.

[124] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 17.

[125] “Artículo 2. Encargo. Encargar, a partir del 25 de enero de 2025, del empleo de Ministro, Código 005 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al doctor BELFOR FABIO GARCÍA HENAO, [...], actual Viceministro de Transformación Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin que implique separación de las funciones del cargo que viene ejerciendo”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 252.

[126] “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, [...], 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”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 251.

[127] “Artículo 3. Encargo. Durante la ausencia de la señora ÁNGELA 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, [...], quien desempeña el empleo de 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”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, págs. 253 y 254.

[128] “De esta forma, se estimó que en el Catatumbo a partir del agro se generan alrededor de 125 mil empleos, destacándose la caña panelera, el café, la palma de aceite, el plátano, la cebolla de bulbo, el cacao y la yuca. [...] en el primer trimestre de 2025 se estima que se podrían afectar hasta 29.703 empleos, si se prolonga hasta el segundo trimestre se podrían afectar hasta 62.340 empleos, si se prolonga hasta septiembre, se podrían afectar hasta 97.908 empleos y si se prolonga hasta diciembre, como límite superior, se podrían afectar hasta 125.330 empleos”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 249.

[129] “[...] la interrupción de las principales rutas de abastecimiento, por bloqueos o inseguridad, han reducido significativamente la disponibilidad de estos alimentos en los mercados locales, lo que genera una disminución en la oferta [...] y un aumento en los precios al consumidor”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”.

[130] Ibidem. Págs. 12 a 14 y págs. 179 a 257.

[131] Ibidem. Señalaron que las afectaciones en las cadenas de producción y suministro de alimentos impactan principalmente a la población rural dispersa que se encuentra en estado de especial vulnerabilidad y a los consumidores urbanos de estratos bajos. Al respecto, indicaron que la población rural dispersa corresponde a 42.045 personas en el departamento de Norte de Santander y a 10.605 en el departamento del Cesar.

[132] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 20 y págs. 179 a 257.

[134] Las entidades aportaron datos sobre el recaudo de los fondos de fomento parafiscales en las últimas 2 vigencias (2023 y 2024), pero no allegaron información sobre el monto total de recursos que se espera obtener con este mecanismo ni los documentos técnicos que den cuenta del estudio presupuestario y fiscal que sustentan la medida establecida en el artículo 3° del decreto legislativo bajo estudio. Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del

Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, págs. 26 a 30.

[135] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 31.

[136] Ibidem. Pág. 33.

[137] Ibidem. Págs. 35.

[138] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-51-04).pdf”, pág. 38.

[139] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 23-03-13).pdf”.

[140] Ibidem. Adicionalmente, la entidad informó que en las alertas tempranas y en los informes de seguimiento de alertas tempranas, remitidos al Gobierno Nacional en agosto de 2022, marzo y octubre de 2023 y agosto, noviembre y diciembre de 2024 se señaló de manera específica que entre la población en riesgo estaba la población campesina y habitantes de comunidades rurales afectados por la presencia de grupos armados, los transportadores, comerciantes y agricultores sometidos a extorsión y restricciones de movilidad, los campesinos en procesos de restitución de tierras y los campesinos que dependen de la agricultura y ganadería de pequeña escala.

[141] Expediente digital, archivo “RE0000363-Peticiones y Otros-(2025-02-12 05-13-02).pdf”.

[142] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 05-06-32).xlsx”.

[143] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 18-22-57).pdf”

[144] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 19-42-22).pdf.

[145] Expediente digital, archivo “RE0000363 – Pruebas del Expediente (Recepción y Paso

al Despacho) – (2025-02-12 19-42-22).pdf”.

[146] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 19-49-11).pdf”.

[147] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 19-55-51).pdf”.

[148] Expediente digital, archivo “RE0000363 – Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) – (2025-02-12 19-55-51).pdf”.

[149] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 20-13-00).pdf”.

[150] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-14 03-01-02).pdf”.

[151] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-20 07-49-40).pdf”.

[152] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-26 12-54-04).pdf”.

[153] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-06 10-08-45).pdf”.

[154] Expediente digital, archivo “RE0000363-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-10 18-24-01).pdf”.

[155] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 03-58-23).pdf”.

[156] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 15-42-15).pdf”.

[157] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”

[158] “Según las cifras registradas por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “desde el pasado 16 de enero, los enfrentamientos han afectado a aproximadamente 80.000 personas. De ellas, más de 52.000 se vieron forzadas a huir de sus hogares y comunidades, principalmente hacia los municipios de Ocaña, Cúcuta, Tibú y Hacarí. Otras 19.000 personas han enfrentado restricciones a su libertad de movimiento, mientras que más de 8.600 permanecen en confinamiento sin posibilidad de desplazarse (...)”. La situación descrita afecta tanto la producción y distribución como el abastecimiento de alimentos en la subregión”. Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”, pág 12.

[159] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”, pág 17. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo indicó que, si bien las medidas adoptadas cobijan el territorio de las comunidades indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, estas son de carácter general y no constituyen una afectación directa a dichos grupos étnicos. Por lo que, en principio, no es necesario adelantar proceso consultivo para su aplicación. No obstante, señaló que debe asegurarse la participación de dichas comunidades indígenas, al otorgar información clara y completa sobre las actuaciones del Estado y permitir su intervención y la comunicación de sus intereses. Sobre el particular, advirtió que, en el contexto del estado de conmoción interior, “las autoridades del [pueblo Barí] han manifestado que no conocen el contenido de los decretos expedidos en virtud de la declaratoria de conmoción interior, lo que evidencia un déficit en la garantía del derecho a la participación. Esta situación pone en riesgo la pertinencia cultural de las medidas y su adecuación a los usos, costumbres y planes de vida de los pueblos indígenas”.

[160] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 14-56-15).pdf”, pág. 26.

[161] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 01-59-21).pdf”, pág. 8.

[162] Expediente digital, archivo “RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 01-59-21).pdf”, pág. 8.

[163] Ibidem. Pág. 9.

[164] Expediente digital, archivo "RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 01-59-21).pdf", pág. 20.

[165] Expediente digital, archivo "RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 01-59-21).pdf", pág. 22.

[166] Expediente digital, archivo "RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 04-04-40).pdf".

[167] Expediente digital, archivo "RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-21 22-42-19).pdf"

[168] Expediente digital, archivo "RE0000363-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-22 02-01-56).pdf".

This version of Total Doc Converter is unregistered.