REPÚBLICA DE COLOMBIA

Logo

Description automatically generated

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-381 DE 2025

Ref.: expediente RE-382

Asunto: control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 274 del 11 de marzo de 2025, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”

Magistrado ponente:

Miguel Polo Rosero

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 241 de la Constitución y en el Decreto

Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente providencia, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

En este acápite la Corte realizará una síntesis de esta sentencia, luego de lo cual hará una presentación del trámite procesal, de la norma objeto de revisión, de las intervenciones y conceptos recibidos, y del concepto allegado por el procurador general de la Nación.

A. Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 274 de 2025, mediante el cual se adicionó el Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia fiscal de 2025, en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

2. Como cuestión preliminar, la Sala analizó si el decreto legislativo bajo examen tenía una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 62 de 2025 (que declaró el estado de conmoción interior) que fueron objeto de la exequibilidad parcial decretada en la sentencia C-148 de 2025. En particular, si la adición presupuestal buscaba financiar la implementación de medidas relacionadas con el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria y la garantía de los derechos fundamentales de la población afectada por la grave perturbación del orden público, en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior.

3. Al respecto, la Sala explicó que, dado que la adición presupuestal pretende financiar diversas medidas adoptadas en el marco del estado de conmoción interior, algunas de las cuales fueron examinadas por la Corte al revisar la constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo de ese estado de excepción, esa relación de conexidad debía ser examinada, en concreto, frente a cada una de las adiciones presupuestales ordenadas en el artículo 2 del decreto legislativo, que adicionó el presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN.

4. Como resultado de ese análisis, la Sala concluyó que únicamente las adiciones presupuestales correspondientes a la totalidad de las medidas financiadas con recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 de los sectores (i) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), (ii) Transporte y (iii) Vivienda, Ciudad y Territorio son inexequibles por consecuencia, pues están relacionadas con problemáticas históricas y estructurales que deben ser atendidas por medio de los mecanismos ordinarios. La Sala declaró la inexequibilidad de estas adiciones con efectos hacia el futuro, lo que quiere decir que, a partir de la fecha de publicación del comunicado de esta decisión (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025)[1], no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025, para la financiación de las siguientes medidas:

· Sector TIC: (i) instalación de Zonas Comunitarias para la Paz, implementación de Juntas de Internet, desarrollo de una aplicación de emergencia que facilite la comunicación en situaciones críticas y entrega de teléfonos satelitales y kits de Starlink, e (ii) implementación de soluciones de acceso comunitario a las TIC y capacitación de jóvenes y emprendedores en el uso de TIC.

· Sector Transporte: (i) construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Transversal del Catatumbo, en el tramo del corredor que conecta el centro de esa región con la salida a la troncal del Magdalena Medio, y adición de un contrato para el mejoramiento y la gestión predial, social y ambiental sostenible de la Transversal del Catatumbo; (ii) mejoramiento,

mantenimiento y rehabilitación de los Caminos Comunitarios de la Paz Total, incluyendo los caminos ancestrales priorizados con el Pueblo Barí y Catalaura; (iii) construcción, mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación y estudios del Programa Colombia Avanza, en particular, la atención del corredor Convención – La Mata, que conecta municipios de Norte de Santander con la Troncal del Magdalena Medio, y (iv) mejoramiento de los servicios aeroportuarios y la navegación aérea en Norte de Santander, en particular a la ejecución de obras en el aeropuerto de Tibú, con el fin de habilitar su operatividad en el corto plazo.

· Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: (i) construcción de una nueva captación para el abastecimiento de agua potable en la cabecera municipal de Tibú y de unidades sanitarias con saneamiento básico en los municipios de Convención, San Calixto, El Tarra, Teorama, El Carmen, Hacarí, Tibú y Sardinata, y (ii) mejoramientos de vivienda y nuevas viviendas rurales en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander, Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata; así como en los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura, y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

5. La Sala precisó, además, que en atención a la declaratoria de inexequibilidad de estas medidas, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado que dio a conocer esta decisión (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), los contratos celebrados para su ejecución carecerían de fundamento jurídico, razón por la cual, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del Estatuto General de Contratación Pública –EGCAP– de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

6. De otro lado, la Sala concluyó que las adiciones al presupuesto de gastos o de

apropiaciones correspondientes a la totalidad de las medidas financiadas con recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 de los sectores (i) Salud y Protección Social, (ii) Inclusión Social y (iii) Igualdad y Equidad son exequibles, en el entendido de que estos recursos presupuestales adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales relacionadas con la prestación del servicio de salud (sector Salud y Protección Social), la atención de las víctimas de la violencia y la población adulta mayor (sector Inclusión Social), y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las familias y las comunidades (sector Igualdad y Equidad), que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

7. La Corte también concluyó que las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a los sectores (i) Presidencia, (ii) Agricultura y Desarrollo Rural y (iii) Educación son parcialmente exequibles, como se explica a continuación:

· Sector Presidencia: la destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal 2025 a la financiación de: (i) el fortalecimiento de la estrategia de consolidación de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación y (ii) la reactivación de proyectos productivos en favor de personas activas en el proceso de reincorporación obligadas a desplazarse es exequible.

La destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal 2025 a la financiación de: (i) la implementación de PNIS en Norte de Santander, (ii) los pagos condicionados a familias que se vinculen durante un año al programa de tránsito a economías lícitas y (iii) la implementación del programa de tránsito a economías lícitas en la región del Catatumbo es inexequible por consecuencia. En todo caso, la inexequibilidad no abarca los recursos adicionales del PGN que, a la fecha de expedición de la sentencia C-268 de 2025, y en los términos previstos por esta, efectivamente hayan sido destinados a financiar: (i) los pagos por concepto de erradicación voluntaria y asistencia alimentaria inmediata, (ii) las solicitudes

de exención del IVA ya pagadas y las presentadas que ya estén admitidas o que sean admisibles, de acuerdo con las normas de devolución, y (iii) los trámites administrativos priorizados.

La destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal 2025 a la financiación de: (i) el fortalecimiento de líneas productivas estratégicas, a través del desarrollo de infraestructura para la transformación, almacenamiento y procesamiento de productos generados en la región, y (ii) la estructuración y construcción del puente peatonal y mular sobre el río de Oro en la comunidad indígena Pathuina en Norte de Santander es inexequible por consecuencia. La Sala declaró la inexequibilidad de estas medidas con efectos hacia el futuro, lo que quiere decir que a partir de la fecha de publicación del comunicado que dio a conocer esta decisión (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para su financiación. Además, precisó que, en atención a la declaratoria de inexequibilidad de estas medidas, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para su ejecución carecerían de fundamento jurídico, razón por la cual, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del EGCAP de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de las recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

· Sector Agricultura y Desarrollo Rural: la destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 a la financiación de la implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 106 de 2025 es parcialmente exequible. Se exceptúa de la exequibilidad, y, por tanto, es inexequible, en los términos de la sentencia C-246 de 2025, la financiación de la medida que autorizaba trasladar recursos del FONSA al FNRA con el fin de implementar instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios. Por su parte, la destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 que sean

necesarios para financiar las medidas relacionadas con acuerdos de refinanciación y compra de cartera es viable, siempre y cuando tales medidas se implementen por medio de mecanismos ordinarios.

La destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 a la financiación de la implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 107 de 2025 es inexequible por consecuencia, con efectos a partir del 11 de junio de 2025, fecha de la sentencia C-249 de 2025.

La destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 a la financiación de la implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 108 de 2025 es exequible únicamente en lo relacionado con la financiación de las medidas previstas en su artículo 2. La financiación de las demás medidas adoptadas en ese decreto es inexequible por consecuencia. No obstante, en los términos de la sentencia C-266 de 2025, la inexequibilidad no afecta las adiciones presupuestales dirigidas a financiar: (i) los procedimientos para la disposición de bienes inmuebles que se adelantaron en ejercicio de lo dispuesto en su artículo 3, siempre que hubieren culminado al 18 de junio de 2025 (fecha de la sentencia C-266 de 2025), ni (ii) el saneamiento de los predios y mejoras adquiridos con fundamento en su artículo 5, que, a esa misma fecha, contaran con la declaratoria del proceso de saneamiento automático en firme. En lo relacionada con los procesos de expropiación administrativa, de que trata su artículo 4, la inconstitucionalidad de la adición presupuestal tiene efectos retroactivos, en los términos de la sentencia en cita.

La destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 a la financiación del fortalecimiento del programa de reforma agraria y la reforma rural integral es inexequible por consecuencia. La Sala declaró la inexequibilidad de esta medida con efectos hacia el futuro, lo que quiere decir que a partir de la fecha de publicación del comunicado que dio a conocer esta decisión (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para estos efectos.

Igualmente, precisó que, en atención a la declaratoria de inexequibilidad de estas medidas, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para su ejecución carecerían de fundamento jurídico, razón por la cual, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del EGCAP de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

· Sector Educación: la destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 a la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la región del Catatumbo, que impacta el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, es exequible. En cambio, la destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 al desarrollo de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025 es inexequible por consecuencia. No obstante, la inexequibilidad no abarca los recursos adicionales del PGN que se hayan comprometido con anterioridad al 4 de junio de 2025, fecha de expedición de la sentencia C-218 de 2025.

8. Finalmente, la Sala concluyó que la adición al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondiente al sector Defensa es exequible, pues busca el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa del territorio afectado por la grave perturbación del orden público.

9. Resuelta la cuestión preliminar, la Sala examinó si el Decreto Legislativo 274 de 2025, en lo que hace referencia a las adiciones presupuestales que no fueron declaradas inexequibles por consecuencia, cumplió con los requisitos formales y materiales señalados por la Constitución, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional, para la

expedición de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción.

10. En primer lugar, la Sala constató que el decreto legislativo bajo examen satisfizo los requisitos formales de validez, en tanto (i) fue expedido en desarrollo del decreto que declaró el estado de conmoción interior, (ii) se dictó dentro del término de vigencia de ese estado de excepción, (iii) está debidamente motivado con el señalamiento de las razones o causas que dieron lugar a su expedición, (iv) sus medidas tienen aplicación en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior, y (v) fue firmado por el presidente de la República y todos los ministros de despacho.

11. En segundo lugar, la Sala constató que el decreto legislativo bajo examen satisfizo los requisitos materiales, en tanto superó los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

12. Por último, la Sala precisó que el artículo 1 del Decreto Legislativo 274 de 2025, que adicionó el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2025 en la suma de dos billones setecientos sesenta y ocho mil millones de pesos ($2.768.000.000.000) es exequible, en el entendido de que la adición comprende únicamente el monto de los recursos correspondientes a las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones que se declaran exequibles o exequibles de manera condicionada en esta providencia. De otro lado, declaró la exequibilidad del artículo 3 del citado decreto, relacionado con su vigencia.

B. Trámite procesal

13. En desarrollo del Decreto Legislativo 62 de 2025, “[p]or el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, el 11 de marzo de 2025, el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 274 del mismo año, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior en la Región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

14. En oficio del 12 de marzo de 2025, la secretaria jurídica de la Presidencia de la República remitió a la presidencia de la Corte Constitucional copia auténtica del citado decreto[2].

15. Ese mismo día, en sesión virtual de la Sala Plena de la Corte Constitucional, se realizó el reparto aleatorio del expediente, y la sustanciación le correspondió al magistrado Miguel Polo Rosero, razón por la cual el proceso se remitió a su despacho al día siguiente[3].

16. En auto del 18 de marzo de 2025[4], el magistrado sustanciador avocó conocimiento del control automático de constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia y ofició, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que aportara distintos elementos de juicio al debate. Adicionalmente, invitó a organizaciones públicas y privadas a participar del mismo. En esta misma providencia, se ordenó fijar en lista el proceso y correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor.

17. La Secretaría General de la Corte, en oficios de los días 26 de marzo, y 1º y 10 de abril de 2025[5], informó que se recibieron varios de los documentos solicitados. Al revisar su contenido, el magistrado sustanciador consideró que la información que reposaba en el expediente digital era suficiente para continuar con el trámite del proceso.

18. El término de fijación en lista transcurrió entre los días 22 y 28 de abril de 2025, y el 14 de mayo siguiente el Procurador General de la Nación rindió su concepto[6].

19. En auto 706 del 22 de mayo de 2025[7], la Sala Plena de la Corte suspendió los términos procesales en el expediente de la referencia, hasta el día hábil siguiente a la publicación del último comunicado en el que se diera cuenta del resultado del control de constitucionalidad de los siguientes decretos legislativos: 106, 107, 108, 118, 120, 121, 133, 137, 155, 180, 433 y 466 de 2025, todos ellos proferidos en desarrollo del Decreto Legislativo 62 de 2025.

20. La siguiente tabla da cuenta del cumplimiento de la condición de prejudicialidad antes advertida:

Decreto legislativo objeto de revisión

Verificación del cumplimiento de la condición de prejudicialidad

Decreto Legislativo 106 de 2025 (expediente RE-362).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-246 del 11 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 26 del 11 y 12 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 7 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 107 de 2025 (expediente RE-363).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-249 del 11 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 26 del 11 y 12 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 7 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 108 de 2025 (expediente RE-364).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-266 del 18 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 28 del 18 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 27 de junio del mismo año.

Decreto Legislativo 118 de 2025 (expediente RE-367).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-240 del 5 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 25 del 4 y 5 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 9 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 120 de 2025 (expediente RE-369).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-217 del 4 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 25 del 4 y 5 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 9 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 121 de 2025 (expediente RE-370).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-252 del 12 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 26 del 11 y 12 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 7 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 133 de 2025 (expediente RE-373).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-220 del 4 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 25 del 4 y 5 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 9 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 137 de 2025 (expediente RE-377).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-222 del 4 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 25 del 4 y 5 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 9 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 155 de 2025 (expediente RE-379).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-218 del 4 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 25 del 4 y 5 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 9 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 180 de 2025 (expediente RE-381).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-268 del 18 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 28 del 18 de junio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 27 de junio del mismo año.

Decreto Legislativo 433 de 2025 (expediente RE-384).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-273 del 25 de junio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 29 del 25 y 26 de junio de 2025,

publicado en la página web de la Corte el día 9 de julio del mismo año.

Decreto Legislativo 466 de 2025 (expediente RE-385).

La Corte realizó el control del decreto en la sentencia C-326 del 31 de julio de 2025. El sentido de la decisión se dio a conocer en el comunicado No. 35 del 31 de julio de 2025, publicado en la página web de la Corte el día 14 de agosto del mismo año.

21. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a realizar el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 274 de 2025.

C. Decreto legislativo objeto de revisión

22. En el anexo 1 de esta providencia se transcribe el contenido del Decreto Legislativo 274 de 2025, publicado en el Diario Oficial No. 53.056 del 12 de marzo del mismo año.

D. Intervenciones

23. En la siguiente tabla se sintetiza el sentido de las intervenciones y los conceptos recibidos:

Exequibilidad

Exequibilidad parcial

Inexequibilidad

Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Universidad Católica de Colombia (extemporánea)[8]; y Universidad del Norte (extemporánea)[9]

Defensoría del Pueblo y Procurador General de la Nación

Fundación para el Estado de Derecho y Harold Sua Montaña

24. Dado que la generalidad de los intervinientes presentó sus razones para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto legislativo, a partir de la distinción entre las exigencias formales y materiales que rigen el control de este tipo de normas, la Sala Plena agrupará el sentido de las intervenciones, según sean de exequibilidad, exequibilidad parcial o inexequibilidad, sobre la base de dicha distinción. Ello, sin perjuicio de presentar algunas razones específicas, como elementos de contexto del análisis de constitucionalidad.

(i) Argumentos de exequibilidad

25. El Departamento Nacional de Planeación[10] (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[11] solicitaron que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 274 de 2025. De manera preliminar, el DNP señaló que durante el estado de excepción el Gobierno nacional asume una especial atribución como definidor del gasto, en la medida en que se requieren acciones presupuestales para hacerles frente a las situaciones de urgencia que amenazan la seguridad, la estabilidad institucional y la armonía social. Para estos efectos, el decreto bajo examen modificó el PGN de la vigencia fiscal 2025, en el marco de la conmoción interior, y adicionó la suma de $ 2.768.000.000.000 (dos billones setecientos sesenta y ocho mil millones de pesos), con el fin de atender la crisis derivada de la perturbación del orden público en la zona de la declaratoria.

26. En los términos indicados, hizo referencia a las necesidades de gasto de cada uno de los sectores de la administración que se recogen en el decreto legislativo, así: (i) el sector Agricultura y Desarrollo Rural, para el cumplimiento de las medidas adoptadas en los Decretos Legislativos 106, 107 y 108 de 2025, sobre medios de vida y producción de alimentos, protección de tierras, zonas agrícolas, entre otras materias, concernientes a las actividades productivas de los pequeños productores rurales de las zonas afectadas por el conflicto armado; (ii) el sector Defensa, para adquirir elementos que permitan optimizar las operaciones fluviales; (iii) el sector Educación, para implementar las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025 sobre infraestructura física y digital, a nivel rural y urbano; (iv) el sector Igualdad y Equidad, para actividades de alimentación y nutrición de la población afectada en la región; (iv) el sector Inclusión Social, para actividades del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con el fin de atender a la población víctima de desplazamiento; (v) el sector Presidencia, para la promoción de la sustitución de economías ilícitas, así como la construcción de un puente peatonal y mular en el municipio de Río de Oro en Norte de Santander; (vi) el sector Salud y Protección Social, para la atención de la población víctima cobijada por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI); (vi) el sector TIC, para la ampliación de la cobertura de internet; (vii) el sector Transporte, para mejorar la infraestructura que permita el acceso de las Fuerzas Militares y de la población civil a la región, y (viii) el sector Vivienda, para proveer soluciones en el sector rural, que se ve afectado por los casos de desplazamiento.

27. En cuanto a las exigencias formales del control de constitucionalidad del decreto legislativo, los intervinientes coinciden en que estas se acreditan, (i) porque fue expedido en ejercicio de las competencias derivadas del estado de conmoción interior, decretado mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025, y durante su vigencia; (ii) fue suscrito por el presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (iii) en su parte motiva, señala las razones que justifican la adición del Presupuesto General de la Nación (en adelante, también PGN), y (iv) la medida se circunscribe al ámbito territorial de cobertura del estado de conmoción interior.

28. En cuanto a las exigencias materiales del control de constitucionalidad del decreto, afirman que todas ellas se cumplen, por las siguientes razones: (i) se satisface el juicio de finalidad, ya que, de un lado, ante la insuficiencia de medios ordinarios, es necesaria la adición presupuestal y de recursos fiscales extraordinarios, para conjurar la afectación del orden público en la región del Catatumbo. Y, del otro, según precisó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si bien en tiempos de normalidad los recursos del PGN tienen una destinación generalizada, en los de anormalidad las rentas se destinan específicamente para cada uno de los sectores que requieren la ejecución de recursos. De allí que cada una de las entidades vinculadas en el decreto hubiese recibido una asignación presupuestal específica, con el fin de atender las necesidades de gasto correspondientes a cada uno de los sectores administrativos a su cargo. Según precisó, no resulta posible destinar los recursos a otras finalidades por fuera de la conmoción interior, porque la destinación específica de estos recursos fue definida en los recaudos a los que hacen mención las medidas tributarias del Decreto Legislativo 175 de 2025[12], lo que, a su vez, repercute en la existencia de una apropiación específica en el Decreto Legislativo 274 de 2025[13].

29. (ii) Se supera el juicio de conexidad material, porque la autorización de recursos extraordinarios y la adopción de acciones específicas para financiar programas sociales y operativos de la fuerza pública pretende hacer frente a la situación de afectación de la convivencia y estabilidad institucional en la región, que se evidenció en el Decreto Legislativo 62 de 2025. (iii) Se satisfacen las exigencias del juicio de motivación suficiente, ya que se acredita por qué se requieren medidas presupuestales excepcionales y transitorias, destinadas a robustecer ciertas secciones presupuestales "llamadas a conjurar las causas de la grave perturbación"[14]. (iv) Se supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, por cuanto el decreto no suspende garantías de derechos humanos, ni el debido funcionamiento de las ramas del poder público, y no interfiere con las etapas de investigación ni de juzgamiento de delitos. Esto es así, en la medida en que el decreto se limita a repartir los recursos en los ordenadores del gasto de cada una de las secciones presupuestales, con lo cual se cumple el principio de autonomía presupuestal de que trata el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), para que cada entidad pueda ejecutar los recursos que le serán

transferidos.

30. (v) Se cumplen las condiciones del juicio de intangibilidad, por cuanto el decreto no suspende los derechos humanos contenidos en la Constitución Política, ni se opone a lo dispuesto en los artículos 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 de la Ley 137 de 1994, donde se identifican los derechos intangibles, que no pueden ser suspendidos en los estados de excepción. (vi) Se supera el juicio de no contradicción específica, en la medida en que el decreto no es contrario a ninguna disposición específica de la Constitución, ni de tratado internacional alguno. Respecto del principio de legalidad del gasto, los intervinientes coinciden en afirmar que tanto los ingresos como los gastos deben ser decretados con anterioridad y luego incorporados en el presupuesto. Según afirmó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en primer lugar, se deben fijar los ingresos, para que luego sean apropiados en el presupuesto, finalidad específica adscrita al decreto legislativo objeto de revisión. Además, en atención al principio de anualidad presupuestal, los recursos que se incorporaron al PGN corresponden a la vigencia fiscal 2025. (vii) Se satisface el juicio de incompatibilidad, por cuanto las modificaciones presupuestales en estados de excepción no suspenden normas de rango legal.

31. (viii) Se supera el juicio de necesidad, en tanto, de un lado, los recursos destinados a la modificación del presupuesto en las secciones ya mencionadas se orientan a conjurar la grave crisis humanitaria en la región del Catatumbo. De allí que los recursos que se espera recaudar en virtud de las medidas que adopta el Decreto Legislativo 175 de 2025 pretendan cubrir la brecha presupuestal que hace insuficiente los recursos del PGN. En este sentido, según afirmó el DNP, los recursos del PGN para la vigencia 2025 no pueden responder de manera flexible a las circunstancias excepcionales, por lo que se requiere una adición específica que permita superar las limitaciones legales y administrativas, para facilitar una respuesta ágil de las instituciones ante la emergencia. Y, del otro, el principio de legalidad presupuestal exige que los recursos que se incorporan al presupuesto identifiquen previamente la fuente de origen, tal como lo demandan los artículos 345 y 346 de la Constitución. De este modo, se ordenó el recaudo de unos recursos, en los términos de las

disposiciones del Decreto Legislativo 175 de 2025, para luego ser incorporados al PGN, que es el objeto específico del decreto bajo examen.

32. (ix) Se cumplen las exigencias del juicio de proporcionalidad, porque las medidas que adopta el decreto resultan equilibradas para aumentar la capacidad presupuestal de las entidades públicas en la gestión de los recursos destinados a evitar el agravamiento de los efectos del estado de excepción. (x) Finalmente, se supera el juicio de no discriminación, pues el decreto no incorpora ningún tipo de discriminación por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, dado que su objeto es asignar recursos para cada una de las secciones presupuestales que requieren atención en la conmoción.

(ii) Argumentos de exequibilidad parcial

33. El defensor delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo[15] solicitó que se declare la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 274 de 2025. En primer lugar, señaló que en sus intervenciones en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos 107 y 155 de 2025 (expedientes RE-363 y RE-379), que, respectivamente, adoptaron medidas en los sectores de agricultura y desarrollo rural y educación, solicitó la inexequibilidad de algunas de esas medidas[16]. En atención a las razones expuestas en dichas intervenciones, afirma que, en consecuencia, la Corte debe declarar la inexequibilidad parcial de las adiciones al presupuesto de rentas y recursos de capital del PGN, respecto de aquellas medidas que se concretan en las secciones presupuestales 2201[17] y 1701[18], de que trata el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025.

34. En segundo lugar, considera que el Decreto Legislativo 274 de 2025 cumple con las exigencias formales para su expedición, y que respecto de las demás medidas que adicionan

el PGN también se acreditan las exigencias materiales a que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional, razón por la cual se debe declarar su exequibilidad.

35. En relación con estas últimas, precisa que el Decreto Legislativo 274 de 2025 busca que los órganos que son una sección en el PGN atiendan la situación de extrema gravedad de la región del Catatumbo, evidenciada en el decreto que declaró el estado de conmoción interior. Además, la adición presupuestal tiene por finalidad exclusiva atender las necesidades extraordinarias generadas por la perturbación del orden público, las cuales estarán a cargo de los sectores de la administración que buscan atender las causas de esa perturbación: Presidencia; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Educación; TIC; Transporte; Interior; Vivienda, Ciudad y Territorio; Inclusión Social; e Igualdad y Equidad.

36. Igualmente, indica que las medidas presupuestales que se adoptan en el decreto están suficientemente justificadas, no se oponen a los derechos fundamentales, no afectan derechos intangibles, no suspenden normas de orden legal, y su vigencia está sujeta a la temporalidad de la conmoción interior. Además, precisa que el decreto se expidió en ejercicio de la competencia de que trata el artículo 38 de la Ley 137 de 1994, que habilita la modificación del PGN durante el estado de conmoción interior, y que se cumplen las exigencias dispuestas en los artículos 345 y 346 de la Constitución, pues las apropiaciones presupuestales fueron creadas mediante una norma con fuerza de ley de carácter excepcional y se identificaron los gastos a los que se destinarían.

37. Así mismo, señala que la modificación presupuestal es necesaria para atender las limitaciones presupuestales de cada una de las entidades, de allí que existan previsiones específicas por cada una de las secciones del PGN. Finalmente, afirma que existe proporcionalidad entre la medida excepcional de adición presupuestal y la destinación de estos recursos a atender la causa que generó la declaratoria de conmoción. Además, se trata de medidas presupuestales debidamente financiadas en las normas tributarias creadas por el

Decreto Legislativo 175 de 2025, destinadas a superar la crisis humanitaria que se ha generado en la región.

(iii) Argumentos de inexequibilidad

38. La Fundación para el Estado de Derecho[19] y el ciudadano Harold Sua Montaña[20] solicitaron que se declare la inexequibilidad del Decreto Legislativo 274 de 2025. Para la fundación, el decreto satisface las exigencias formales para su expedición. Sin embargo, para el ciudadano Sua Montaña, no se acredita la exigencia formal de que el decreto hubiese sido suscrito por todos los ministros, "por cuanto no hay siquiera la más mínima indicación del acto sine qua non de Adriana del Rosario Mendoza Agudelo, Cielo Eliane Rusinque Urrego y James Hares Chaid Franco Gómez[,] [quienes] ostent[an] la competencia de colocar su firma para la expedición del [acto] objeto de control"[21].

39. En cuanto a las exigencias materiales, para el ciudadano interviniente, no se satisface el juicio de motivación, ya que el Gobierno nacional no explica, "siquiera sumariamente[,] el porqué de los valores allí decretados en cuanto a la efectividad de cada uno de estos de impedir la propagación de los efectos de al menos una de las circunstancias particulares [que] sustento (…) la declaratoria de conmoción"[22].

40. La fundación, por su parte, afirma que no se acreditan varias de las exigencias materiales para el control de este tipo de normas. Señala que no se satisface el juicio de finalidad, ya que el decreto no explica por qué la adición presupuestal para los sectores de la administración que se indican permitiría corregir las causales de la declaratoria del estado de conmoción. Además, no se indica a qué programas, proyectos o acciones específicas se destinarán los recursos derivados del incremento presupuestal. La exigencia de conexidad material externa tampoco se cumple, ya que no existe una relación entre el aumento de recursos que ordena el decreto y la superación de las causas asociadas al escalamiento de la

violencia, en la región objeto de la declaratoria del estado de excepción.

41. Según la fundación, el decreto bajo examen no supera el juicio de motivación suficiente, pues el Gobierno nacional no expuso por qué la situación de excepción no podía ser conjurada mediante los instrumentos ordinarios, como los previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante, también EOP), y omitió explicar los proyectos o programas que se financiarían con los recursos adicionales. Mediante una extensa tabla comparativa, argumenta que aun cuando los 11 sectores de la administración relacionados en el decreto señalan las razones que motivan la necesidad de recursos adicionales, no se hace referencia a las actividades concretas a las que se destinarán los recursos, ni que esa destinación, de ser el caso, esté relacionada con la superación de la crisis en las zonas afectadas. En particular, advierte que la mayoría de los sectores identifican circunstancias que, efectivamente, se refieren a la necesidad de superar ciertas brechas y deficiencias en la prestación de varios servicios, pero estas no corresponden a necesidades sobrevinientes que hubiesen justificado la declaratoria del estado de excepción, sino que se trata de condiciones históricas de abandono estatal.

42. En relación con el juicio de ausencia de arbitrariedad, precisa que no existe una justificación de urgencia, por lo que la expedición de la modificación del presupuesto se convierte en un acto de arbitrariedad que se sobrepone al control del ejercicio presupuestal. Sobre la necesidad fáctica, afirma que, aunque los efectos de la declaratoria cesaron el 24 de abril de 2025, el decreto no precisa si la proyección presupuestal continuará con los recursos recaudados durante la vigencia del estado de conmoción interior o se extenderá hasta diciembre de 2025. También sostiene que el decreto no es necesario desde una perspectiva jurídica, ya que el Gobierno nacional no explicó si pudo haber hecho uso de los instrumentos ordinarios que prevé la Constitución y el EOP para conjurar la situación. En su criterio, los instrumentos ordinarios permitían el ajuste del presupuesto; en particular, se refirió a la posibilidad de que el Gobierno nacional hubiese asumido créditos adicionales para completar el presupuesto de apropiaciones (artículos 79 y 80 del EOP), reducir o aplazar apropiaciones (artículo 76 del EOP) y a la reforma al Programa Anual de Caja – PAC (artículo 77 del EOP).

Finalmente, afirma que el decreto es desproporcionado, pues a pesar de la adición presupuestal, no se especifican las acciones concretas para cada sector administrativo; además, las situaciones que se identifican corresponden a realidades históricas, mas no excepcionales.

E. Concepto del Procurador General de la Nación

43. En el concepto No. 7451[23], el Procurador General de la Nación solicitó que la Corte declare exequible el Decreto Legislativo 274 de 2025, "siempre y cuando los recursos apropiados y distribuidos en la norma bajo estudio, se destinen única y exclusivamente a las medidas que delimitó la Corte (…) en la sentencia C-148 de 2025, la cual se configura como parámetro de control".

44. De un lado, de manera semejante a la generalidad de los intervinientes, indica que el decreto satisface las exigencias formales para su expedición. Y, del otro, en cuanto a las exigencias materiales, precisa que el análisis lo realiza tomando en consideración la sentencia C-148 de 2025, de conformidad con la limitación señalada en la parte resolutiva de esa decisión.

45. Con base en lo anterior, explica que se superan las exigencias de los juicios de finalidad, conexidad material y motivación suficiente, porque los asuntos que regula el decreto tienen relación directa con la declaratoria de conmoción interior y con las consideraciones que motivaron su expedición. Al respecto, afirma que: "Estas situaciones imprevisibles e inminentes crearon una demanda de recursos no prevista en la expedición del Decreto 1523 de 2024, 'Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025', por lo que la limitación en los ingresos legalmente autorizados, así como las inflexibilidades en el gasto, dificultaban el redireccionamiento urgente de los recursos del PGN requeridos para

superar la grave situación de orden público, sin afectar de manera significativa el gasto público social como mandato constitucional".

46. En su criterio, al dotarse de recursos a los sectores que se identifican en el decreto, se les permite responder a las situaciones apremiantes que fundamentaron la declaratoria del estado de conmoción interior. En todo caso, advierte que estas medidas deben estar en consonancia con el Decreto Legislativo 62 de 2025 y, en consecuencia, con los fundamentos de la sentencia C-148 de 2025, que declaró su exequibilidad parcial. Por lo tanto, los recursos apropiados no se pueden destinar a atender situaciones consideradas históricas y estructurales, que deben ser atendidas mediante instrumentos diferentes a los de la declaratoria de conmoción interior.

47. Para el Procurador, el decreto satisface las exigencias de los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, ya que no crea reglas que impliquen una restricción o afectación de derechos fundamentales, en la medida en que busca dotar de recursos a las autoridades gubernamentales para mitigar los efectos de la alteración del orden público, lo que tampoco modifica la estructura de las ramas del poder público.

48. Afirma que se cumplen los juicios de necesidad, incompatibilidad y no contradicción específica, porque, de un lado, las medidas que adopta el decreto no contradicen la Constitución ni los tratados internacionales. Además, la posibilidad de modificar el presupuesto es una de las herramientas que le otorga el ordenamiento al Gobierno nacional en este tipo de asuntos. Y, del otro, precisa que, según los argumentos presentados por el Gobierno nacional, era imposible anticipar en el presupuesto nacional, que se elabora con seis meses de anterioridad a la vigencia fiscal respectiva, los recursos que se habrían de destinar para contener el accionar violento de los grupos armados en la región objeto de la declaratoria de conmoción. De allí que se requieran recursos adicionales para conjurar la crisis, pues existen restricciones presupuestales para atender los hechos de alteración del orden público.

49. También señala que se cumple con el juicio de proporcionalidad, porque las medidas: (i) no restringen o limitan los derechos y garantías constitucionales, sino que buscan garantizar su ejercicio; (ii) cumplen con el principio de anualidad presupuestal de que tratan los artículos 345 y 346 de la Constitución, pues se adhieren a la vigencia fiscal 2025; (iii) no se vulnera el principio de autonomía presupuestal, ya que los recursos fueron asignados a las secciones presupuestales respectivas, según las motivaciones que cada ministerio o departamento administrativo presentó frente al sector administrativo a su cargo, y (iv) se cumplen los principios de universalidad, especialidad, unidad de caja y programación integral del presupuesto, ya que el total de gastos corresponde con los ingresos que se espera ejecutar para la vigencia fiscal 2025. Finalmente, precisa que el decreto no contiene criterios de exclusión por razones de raza, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, por lo que también supera el juicio de no discriminación.

II. CONSIDERACIONES

50. En este acápite la Corte se pronunciará sobre su competencia para revisar el Decreto Legislativo 274 de 2025. En seguida formulará el planteamiento del caso y definirá la metodología de decisión. Luego, como cuestión preliminar, examinará si el decreto bajo examen tiene una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 62 de 2025, que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial decretada en la sentencia C-148 de 2025. En este punto, se referirá a los fundamentos de esa decisión, a la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo y realizará una descripción analítica del objeto y las medidas que contiene el Decreto Legislativo 274 de 2025. A partir de estos elementos, la Sala Plena llevará a cabo la revisión del decreto legislativo bajo examen.

A. Competencia

51. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 214.6, 215 (parágrafo) y 241.7 de la Constitución; 55 de la Ley 137 de 1994 y 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte es competente para revisar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 274 de 2025, por el cual se adiciona el PGN de la vigencia fiscal de 2025, en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

52. La competencia anotada no se afecta por el hecho de que, mediante el Decreto 467 del 23 de abril de 2025, el presidente de la República haya decidido (i) levantar el estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025, y (ii) prorrogar por 90 días calendario únicamente la vigencia de los decretos legislativos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 y 433 de 2025.

53. En efecto, si bien el Decreto Legislativo 274 de 2025 no está comprendido dentro de aquellos cuya vigencia fue prorrogada, como se ha señalado, su contenido normativo adiciona el PGN para la vigencia fiscal de 2025, (i) en el presupuesto de rentas y recursos de capital, y (ii) en el presupuesto de gastos o de apropiaciones. Esto quiere decir que, en virtud del principio de anualidad del presupuesto[24], las adiciones presupuestales que establece deben ser ejecutadas durante la respectiva vigencia fiscal, en este caso, hasta el 31 de diciembre de 2025. De manera que los recursos apropiados no se agotan con el levantamiento del estado de conmoción interior, pues su ejecución sigue la lógica del ciclo anual del presupuesto. Así las cosas, el decreto bajo examen continúa vigente y, en consecuencia, está produciendo efectos jurídicos.

54. Con todo, tal como lo ha señalado esta Corte, cuando se asume el conocimiento de los decretos legislativos, existe la obligación de desarrollar el control de constitucionalidad, en

razón del principio de perpetuación de la competencia (perpetuatio jurisdictionis). En estos casos, no es trascendente examinar si la norma produjo, produce o producirá efectos, pues este tipo de análisis es propio de los controles rogados, mas no del control de normas legales expedidas por el presidente de la República durante un estado de excepción. De lo contrario, esto es, "[d]e aceptarse que la Corte carece competencia por la pérdida de vigencia del decreto legislativo o por el agotamiento de sus efectos, se afectaría el mecanismo institucional de equilibrio de poderes durante el estado de excepción y se incurriría en una forma de incompetencia negativa de la Corte Constitucional, que pondría en riesgo el Estado Constitucional de Derecho"[25].

B. Planteamiento del caso y metodología de decisión

55. Le corresponde a la Corte determinar si el Decreto Legislativo 274 de 2025, por el cual se adiciona el PGN para la vigencia fiscal de este año, en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, cumplió con los requisitos formales y materiales para su expedición, previstos en los artículos 213 y 214 de la Constitución, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional.

56. Para el efecto, la Sala deberá resolver, como cuestión preliminar, si el decreto legislativo bajo examen tiene una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 62 de 2025, que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial decretada en la sentencia C-148 del año en cita. En caso de que la Sala constate dicha relación de conexidad, se procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad de este tipo de medidas, con base en las disposiciones constitucionales y estatutarias correspondientes y la jurisprudencia constitucional. De lo contrario, declarará la inconstitucionalidad por consecuencia del decreto legislativo sometido a revisión.

C. Cuestión preliminar

57. La sentencia C-148 de 2025 avaló parcialmente la constitucionalidad del Decreto Legislativo 62 del año en cita, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, al considerar que ese decreto se ajustaba a la Constitución exclusivamente en lo relacionado con los hechos y las medidas dirigidas a enfrentar dos situaciones concretas:

(i) La intensificación de los enfrentamientos entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros grupos armados organizados (GAOr), así como los ataques y hostilidades indiscriminados contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC (en adelante, el acuerdo de paz o AFP).

(ii) La crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados –internos y transfronterizos– y confinamientos masivos, que desbordó la capacidad institucional del Estado para garantizar atención básica a la población.

58. En relación con estos escenarios, la Corte concluyó que se cumplían los tres presupuestos que justifican la declaratoria de un estado de conmoción interior conforme con los artículos 213 de la Constitución y 34 de la Ley 137 de 1994, es decir: (i) el presupuesto fáctico, por la ocurrencia de hechos graves y verificables; (ii) el presupuesto valorativo, por el carácter inusitado y extraordinario de la crisis, y (iii) el presupuesto de insuficiencia, por la incapacidad de las medidas ordinarias para conjurar la perturbación del orden público y atender a la población afectada, de forma oportuna y eficaz.

59. La Corte resaltó que la exequibilidad de estas causas únicamente habilitaba la adopción de medidas orientadas al fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, la garantía de los derechos fundamentales de la población civil, incluyendo los firmantes del acuerdo de paz, y la financiación para tales fines.

60. Por el contrario, declaró inexequibles las disposiciones del Decreto Legislativo 62 de 2025 fundadas en causas estructurales o crónicas, que no cumplían con el presupuesto valorativo, esto es: (i) la presencia histórica del ELN, GAOr y GDO en la zona objeto de declaratoria; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) las falencias en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); (iv) las necesidades básicas insatisfechas por fallas estructurales en la política social; y (v) los daños a la infraestructura energética, vial y a las operaciones del sector hidrocarburos. La Corte reiteró que los estados de excepción no pueden emplearse como herramienta para resolver problemáticas históricas cuya solución corresponde al marco institucional ordinario.

61. De esta manera, la sentencia C-148 de 2025 delimitó con claridad el ámbito material de validez de los decretos legislativos de desarrollo expedidos durante el estado de conmoción interior. En consecuencia, antes de verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad del Decreto Legislativo 274 de 2025 corresponde constatar si su contenido se encuentra dentro del marco de habilitación definido por la Corte o si, en contraste, regula materias estructurales que fueron excluidas expresamente de dicho ámbito, evento en el cual procedería declarar su inexequibilidad por consecuencia.

62. Para ello, a continuación, la Sala Plena: (i) hará referencia al fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción; (ii) realizará una descripción analítica del contenido y alcance del Decreto Legislativo 274 de 2025 y (iii) determinará si las materias que regula tienen una

relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 62 de 2025, que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial decretada en la sentencia C-148 de 2025.

(i) La inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción

63. La inconstitucionalidad por consecuencia es un efecto en la validez de las disposiciones jurídicas, que la jurisprudencia ha aplicado, esencialmente, respecto de los decretos legislativos adoptados en los estados de excepción[26]. Esta situación tiene lugar cuando se declara la inexequibilidad del decreto declaratorio, circunstancia que, de suyo, genera la inexequibilidad de los decretos de desarrollo adoptados bajo su amparo.

64. En efecto, tal como lo ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia, "si la declaración de la situación excepcional por parte del Presidente de la República es considerada inexequible por la Corte Constitucional, los decretos legislativos derivados de ella y contentivos de las medidas dirigidas al restablecimiento de la normalidad, carecerán igualmente de validez y deberán ser declarados inconstitucionales por su inescindible relación de consecuencia"[27].

65. En el caso específico de la conmoción interior, la Corte ha sostenido que "el decreto declaratorio [...] es el instrumento jurídico a través del cual el Presidente de la República se reviste de facultades de excepción, incluidas las de legislador temporal a través de decretos con fuerza de ley. Excluida la norma de autohabilitación por decisión de inexequibilidad, los decretos legislativos dictados a su amparo han de correr igual suerte"[28].

66. Cuando esta situación se presenta, no es posible "entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución"[29]. Es decir que la decisión sobre la constitucionalidad de estos decretos "no podría implicar un pronunciamiento acerca de la compatibilidad de las medidas decretadas con la Constitución, sino que tendría que considerar la ausencia de sustento jurídico de la norma"[30].

67. Con todo, es posible que la Corte limite los efectos de la inexequibilidad del decreto que declara el estado de excepción, como ocurre cuando modula el alcance de la decisión o cuando declara la inexequibilidad únicamente respecto de algunas materias específicas, pero no del decreto en su totalidad. En tales casos, puede ser necesario que este Tribunal se pronuncie sobre los requisitos formales y materiales de los decretos legislativos de desarrollo, a pesar de la inexequibilidad, modulada o parcial, del decreto declaratorio. Por ejemplo, recientemente, al decidir sobre la constitucionalidad de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, declarado mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023, que a su vez fue declarado inexequible con efectos diferidos mediante la sentencia C-383 de 2023, la Corte explicó que el examen de los requisitos formales y materiales de los decretos de desarrollo, "se requiere cuando los términos en que fue modulado el efecto temporal de la inexequibilidad del decreto que declaró el estado de emergencia permitan concluir que tales decretos quedan cubiertos por el supuesto de modulación aplicado"[31].

68. En tal caso, explicó la Corte, el primer paso de la metodología de revisión "consiste en establecer si el decreto de desarrollo se refiere o queda incluido en el supuesto específico que identificó aquella sentencia [que resolvió sobre la constitucionalidad de decreto declaratorio] y guarda una conexidad material con la razón que dio lugar al diferimiento [de la inexequibilidad]"[32].

69. Con base en lo anterior, es posible concluir que, cuando se declara la inconstitucionalidad del decreto que declara un estado de excepción, pero la misma solo opera respecto de una materia o materias en particular, la procedencia del control formal y material de los respectivos decretos de desarrollo dependerá de la existencia de una relación de conexidad directa y estricta entre las medidas adoptadas en ellos y la materia o materias frente a las cuales se declaró la exequibilidad parcial del decreto declaratorio. En caso contrario, esto es, cuando no se comprueba esa relación, se configura la inconstitucionalidad por consecuencia del decreto legislativo y, por lo tanto, se deberá declarar su inexequibilidad.

70. Cabe anotar que, tal como lo establece el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control "tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario". Esto quiere decir que, de manera excepcional, la Corte puede otorgar efectos hacia el pasado a sus decisiones. En tales casos, la Corte debe valorar el alcance de dos principios que entran en colisión: de un lado, la seguridad jurídica, que aconseja otorgar efectos hacia el futuro a las sentencias y, del otro, la supremacía de la Constitución, que debe garantizarse cuando una norma ha producido efectos contrarios a esta y resulta necesario reparar la inconstitucionalidad producida. En este caso, los efectos hacia el pasado exigen valorar "el grado de afectación de mantener la disposición inconstitucional en el ordenamiento, la cual no puede resultar particularmente lesiva de los valores superiores"[33]. En otras palabras, los efectos retroactivos de los fallos de la Corte se justifican cuando es necesario sancionar una violación flagrante y deliberada de la Constitución o para asegurar la protección de derechos fundamentales abiertamente desconocidos.

(ii) Contenido y alcance del Decreto Legislativo 274 de 2025

71. El Decreto Legislativo 274 de 2025 tiene por objeto adicionar el PGN para la vigencia fiscal de 2025, con el propósito de financiar las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior

en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar e impedir la extensión de sus efectos. Estas medidas no se especifican en el texto del decreto. Sin embargo, en sus consideraciones, se indican las necesidades de gasto adicionales “para intervenir respecto de los actos que han dado lugar a la conmoción interior e impedir que se extiendan sus efectos”.

72. Según se explica en el decreto, los sectores: Presidencia; Defensa; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Educación; TIC; Transporte; Interior; Vivienda, Ciudad y Territorio; Inclusión Social; e Igualdad y Equidad manifestaron la necesidad de contar con adiciones presupuestales para conjurar la crisis, como se expone en la siguiente tabla:

Sector

Entidades para las que se requiere la adición presupuestal

Justificación de la adición presupuestal

Monto requerido

Presidencia

Presidencia de la República, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y Agencia de Renovación del Territorio

Reintegración social y económica en la región afectada, implementación de proyectos de reconversión productiva para el tránsito a economías lícitas y contribución al cierre de brechas, desarrollando, entre otros, el Decreto Legislativo 180 de 2025.

$ 391.371.897.938

Defensa

Ministerio de Defensa, Defensa Civil y Policía Nacional

Fortalecer las capacidades de las fuerzas militares en seguridad pública y defensa en el territorio afectado.

$ 881.297.929.117

Agricultura y Desarrollo Rural

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural

Funcionamiento e inversión para la implementación de las medidas adoptadas en los Decretos Legislativos 106, 107 y 108 de 2025; fortalecimiento del programa de reforma agraria y reforma rural integral nacional; renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto armado e inclusión productiva de los pequeños productores rurales de las zonas afectadas.

$ 218.500.000.000

Salud y Protección Social

Sin especificar

Incorporación del enfoque diferencial para el goce efectivo del derecho a la salud y la promoción social, que potencien la seguridad humana y oportunidades de bienestar para las poblaciones en condición de vulnerabilidad en la región afectada.

$ 58.698.334.256

Educación

Ministerio de Educación Nacional y Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

Desarrollar las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025, en pro del fortalecimiento de las capacidades para la gestión educativa, la construcción, el mejoramiento y las dotaciones de ambientes educativos, y ampliación del Programa de

Alimentación Escolar en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

$ 253.728.594.213

TIC

Sin especificar

Facilitar el acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el territorio afectado por la crisis.

$ 44.098.391.459

Transporte

Instituto Nacional de Vías y Aeronáutica Civil

Fortalecer la infraestructura de transporte en la zona objeto de declaratoria de conmoción, así como para el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de caminos comunitarios.

$ 260.000.000.000

Interior

Unidad Nacional de Protección

Implementación del Decreto Legislativo 137 de 2025.

$ 163.505.000.000

Vivienda Ciudad y Territorio

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda

Implementación de las medidas que permitan el acceso a soluciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico en el territorio afectado.

$ 102.748.000.000

Inclusión Social

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Inclusión social y productiva de la población en situación de vulnerabilidad; atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto que originó la declaratoria de conmoción interior e implementación de procesos de retornos y reubicación.

$ 294.051.853.017

Igualdad y Equidad

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Fortalecimiento de programas que promuevan el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, familias y comunidades y contribución para las acciones en el componente de alimentación y nutrición para la población afectada.

$ 100.000.000.000

73. Según el decreto, estas necesidades presupuestales se solventan con los recursos provenientes de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 175 de 2025[34], destinadas a atender los gastos del PGN necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior. Tales medidas consisten en: (i) el impuesto sobre las ventas (IVA) en los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet en el territorio nacional o desde el exterior, con una tarifa del 19%; (ii) el impuesto especial para el Catatumbo, que grava con una tarifa del 1% la extracción en el territorio nacional de hidrocarburos y carbón para las partidas arancelarias 27.01 y 27.09, al momento de la primera venta o la exportación, y (iii) la modificación de la tarifa del impuesto de timbre en el 1%.

74. Para atender las necesidades presupuestales expresadas por cada sector, el decreto bajo examen dispone lo siguiente. El artículo 1 incorpora al PGN, en el presupuesto de rentas y

recursos de capital, el monto de los recursos que se espera recaudar por vía impositiva (en total, $ 2.768.000.000.000 –dos billones setecientos sesenta y ocho mil millones de pesos–).

75. El artículo 2 adiciona el presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN, según las necesidades de recursos expresadas por cada sector. Estas adiciones buscan financiar tanto medidas establecidas en decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción interior, como medidas que no fueron previstas en tales decretos. En sus intervenciones en el proceso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación especificaron las medidas concretas que se busca financiar con los recursos adicionados, con base en el informe que esa cartera presentó ante el Congreso de la República en cumplimiento de lo previsto por el literal ll) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994[35] y el artículo 84 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP)[36].

76. Las adiciones presupuestales se realizan en las secciones del PGN correspondientes a cada entidad ordenadora del gasto, dentro de sus presupuestos de funcionamiento y de inversión, según el caso. El decreto indica la cuenta y la subcuenta a la que ingresan los recursos, si se trata de un aporte nacional o de recursos propios y el monto total de la adición. La siguiente tabla ilustra la manera en que se realizan las adiciones al PGN en el artículo 2 del decreto bajo examen:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2025

CTA PROG

SUBC SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN: 0201

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

140.926.500.000

140.926.500.000

C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

36.212.224.804

36.212.224.804

0210

MECANISMOS DE TRANSICIÓN HACIA LA PAZ A NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL DESDE EL SECTOR PRESIDENCIA

36.212.224.804

36.212.224.804

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

36.212.224.804

36.212.224.804

TOTAL ADICIÓN SECCIÓN

177.138.724.804

177.138.724.804

77. Finalmente, el artículo 3 dispone que el decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

(iii) Conexidad del Decreto Legislativo 274 de 2025 con la exequibilidad parcial declarada en la sentencia C-148 de ese año

78. Como se explicó previamente, la sentencia C-148 de 2025 declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 62 de 2025 únicamente respecto de: (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, los ataques y las hostilidades contra la población civil y los firmantes del acuerdo de paz, y (ii) la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos de población. La Corte precisó que "[e]sta 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" (negrilla por fuera del texto original).

79. El Decreto Legislativo 274 de 2025 adicionó el PGN para la vigencia fiscal de 2025, con el propósito de financiar las medidas adoptadas para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos. De acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, esa financiación solo se ajusta a lo dispuesto por la sentencia C-148 de 2025, si se dirige a la implementación de medidas para fortalecer la fuerza pública, brindar atención humanitaria o garantizar los derechos fundamentales de la población afectada por la grave perturbación del orden público que tuvo lugar en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior.

80. Dado que las adiciones presupuestales ordenadas en el decreto legislativo bajo examen buscan financiar diversas medidas adoptadas en el marco del estado de conmoción interior, la relación de conexidad de este decreto con las materias del Decreto Legislativo 62 de 2025 declaradas exequibles debe ser examinada, en concreto, frente a cada adición presupuestal. En particular, las adiciones presupuestales que buscan financiar medidas que no fueron previstas en decretos legislativos de desarrollo deben ser objeto de un escrutinio detallado, que permita constatar su conexidad con dichas materias. Para ello, la Sala tendrá en cuenta la justificación que dio cada sector para solicitar la adición presupuestal correspondiente, según lo indicado en los considerandos del decreto bajo examen, y las explicaciones que, al respecto, dieron el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en sus intervenciones en este proceso[37]. Lo anterior, con el fin de identificar, a partir de dichas justificaciones, el tipo de medida que se pretende financiar con los recursos adicionados.

81. Ahora bien, algunas de estas medidas fueron examinadas por esta Corporación al revisar la constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción interior. En algunos casos, la Corte decidió declarar la inexequibilidad por consecuencia de esos decretos o de algunas de sus disposiciones, precisamente, por carecer de conexidad con las materias del Decreto Legislativo 62 de 2025 declaradas exequibles en la sentencia C-148 de 2025. En otros casos, a pesar de que se constató que existía dicha relación de conexidad, los decretos examinados o algunas de sus disposiciones fueron declarados inexequibles, por incumplir los requisitos formales o materiales previstos por el ordenamiento constitucional para la expedición de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción.

82. Por lo tanto, el examen de conexidad de las adiciones presupuestales ordenadas en el decreto bajo examen, con las materias declaradas exequibles en la citada sentencia C-148 de 2025, tendrá en cuenta la decisión adoptada por la Corte respecto de los decretos legislativos, en los cuales se hayan adoptado medidas susceptibles de ser financiadas con adiciones al PGN, para la vigencia fiscal de 2025. En los casos en los que se haya declarado

la inexequibilidad de estos decretos o de algunas de las medidas objeto de financiación, por cuestiones formales o materiales, procederá declarar la inconstitucionalidad por consecuencia de las adiciones presupuestales correspondientes, ante la ausencia de sustento o causa jurídica de la medida presupuestal. En suma, al efectuar el examen de conexidad indicado, la Sala tendrá en cuenta que algunas medidas objeto de financiación: (i) estaban contenidas en decretos legislativos que fueron declarados inexequibles por consecuencia, (ii) fueron incluidas en decretos legislativos declarados inexequibles por el incumplimiento de los requisitos formales o materiales para su expedición, (iii) están previstas en decretos legislativos que no han sido objeto de control constitucional o (iv) no fueron adoptadas mediante decretos legislativos.

83. Ahora bien, en atención a los diferentes tipos de medidas que se buscan financiar con las adiciones presupuestales dispuestas en el decreto bajo examen, el control de conexidad se efectuará por sectores, con base en la siguiente división temática: (i) adiciones que únicamente buscan financiar medidas adoptadas en los decretos legislativos de desarrollo; (ii) adiciones que buscan financiar tanto medidas adoptadas en decretos legislativos de desarrollo como otro tipo de medidas; (iii) adiciones que no buscan financiar las medidas adoptadas en decretos legislativos de desarrollo, y (iv) adiciones que buscan financiar proyectos específicos.

(iv) Conexidad de las adiciones presupuestales ordenadas en el decreto sometido a examen con las materias declaradas exequibles en la sentencia C-148 de 2025

a) Adiciones que únicamente buscan financiar medidas adoptadas en los decretos legislativos de desarrollo

· Sector Interior

84. El sector Interior solicitó recursos adicionales del PGN para la implementación del Decreto Legislativo 137 de 2025, mediante el cual se adoptaron medidas extraordinarias e integrales de protección individual y colectiva para personas, grupos y comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior. Este decreto fue declarado inexequible en la sentencia C-222 del 4 de junio de 2025, por incumplir con el requisito previsto en el artículo 214.1 de la Constitución, según el cual los decretos legislativos deben llevar la firma del presidente de la República y la de todos sus ministros.

85. En esa decisión, la Corte encontró que las medidas contenidas en el decreto estaban amparadas por la sentencia C-148 de 2025, porque guardaban relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior. De otro lado, exhortó a la UNP para que, mediante los instrumentos jurídicos y presupuestales ordinarios, adopte las medidas necesarias para asegurar la continuidad de acciones de protección individual y colectiva similares o equivalentes a las que venían ejecutándose al amparo del decreto legislativo, con el fin de no generar una desprotección de los derechos fundamentales de las personas y las comunidades en situación de riesgo.

86. En todo caso, precisó que la declaratoria de inexequibilidad no afectaba las medidas integrales de protección colectivas e individuales implementadas en el marco del Mecanismo Extraordinario de Emergencia, conforme con el protocolo oficializado el 13 de marzo de 2025, y advirtió que, proferida la sentencia, cesaba la posibilidad de aplicar nuevas medidas amparadas en los artículos 2, 3 y 5 del decreto o en el referido protocolo, a menos que se adopten mecanismos para su continuidad a través de las facultades ordinarias de las autoridades.

87. En relación con el artículo 6 del decreto, que ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiar los recursos necesarios para la implementación de medidas integrales de protección colectiva e individual, la Corte indicó que la declaratoria de inexequibilidad no afectaba las apropiaciones presupuestales efectivamente comprometidas y ejecutadas hasta la fecha de esa decisión. Además, advirtió que en caso de que hubiese un remanente de los recursos no ejecutados, estos no podrían ser utilizados para los fines previstos en dicho artículo, ni para financiar las nuevas medidas que la UNP adopte en ejercicio de sus facultades ordinarias.

88. Con base en lo anterior, la Sala concluye que la adición presupuestal ordenada en el decreto bajo examen para el sector Interior busca financiar los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025. Sin embargo, debido a la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 137 de 2025, la destinación de recursos adicionales del PGN para la implementación de esa normativa únicamente puede subsistir respecto de las apropiaciones presupuestales efectivamente comprometidas y ejecutadas hasta el 4 de junio de 2025, fecha de expedición de la sentencia C-222 de 2025, en los precisos términos de esa decisión.

b) Adiciones que buscan financiar tanto medidas adoptadas en decretos legislativos de desarrollo como otro tipo de medidas

· Sector Presidencia

89. El sector Presidencia requirió recursos adicionales del PGN, para la reintegración social y económica de la región afectada, la implementación de proyectos de reconversión productiva para el tránsito a economías lícitas y la contribución al cierre de brechas, “desarrollando, entre otros, el Decreto 180 del 14 de febrero de 2025”.

90. De acuerdo con la información remitida por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la adición presupuestal solicitada busca financiar, específicamente: (i) el fortalecimiento de la estrategia de consolidación de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación; (ii) la reactivación de proyectos productivos en favor de 464 personas activas en el proceso de reincorporación que, como consecuencia de la situación, se vean obligadas a desplazarse de sus lugares de domicilio; (iii) los pagos condicionados a las familias que se vinculen al programa de tránsito a economías lícitas durante un año; (iv) la estructuración y construcción del puente peatonal y mular sobre el río de Oro en la comunidad indígena Pathuina en Norte de Santander; (v) la implementación del programa de tránsito a economías lícitas en la región del Catatumbo; (vi) el fortalecimiento de líneas productivas estratégicas, a través del desarrollo de infraestructura para la transformación, almacenamiento y procesamiento de productos, así como las estrategias de comercialización que permitan mejorar la competitividad de los productos generados en la región, y (vii) la implementación del PNIS en el Norte de Santander[38].

91. La Sala advierte que el Decreto Legislativo 180 de 2025, que se invoca como fundamento de la adición presupuestal, fue declarado inexequible por consecuencia en la sentencia C-268 del 18 de junio de 2025, pues se refería a materias que se consideraron inexequibles en la sentencia C-148 de 2025. En particular, la Corte encontró que las medidas respondían a problemas estructurales relacionados con cultivos de uso ilícito y deficiencias del PNIS. Al respecto, destacó que: “justificar la expedición del decreto en la necesidad de implementar, de forma urgente y prioritaria, medidas extraordinarias tendientes a impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos los municipios de la región del Catatumbo desconoce que el problema de los cultivos de uso ilícito es histórico y estructural y, por lo tanto, no puede ser atendido a partir de medidas extraordinarias”.

92. En esa medida, la adición presupuestal ordenada en el decreto bajo examen para el sector Presidencia es inexequible por consecuencia, en lo relacionado con la implementación del Decreto 180 de 2025. Esto es así, porque busca financiar medidas relacionas con la

concentración de cultivos ilícitos y las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, asuntos respecto de los cuales se declaró la inexequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, en la sentencia C-148 del mismo año. La declaratoria de inexequibilidad por consecuencia de la adición presupuestal incluye la financiación de las siguientes medidas específicas a las que hicieron referencia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP: los pagos condicionados a las familias que se vinculen al programa de tránsito a economías lícitas durante un año, la implementación del programa de tránsito a economías lícitas en la región del Catatumbo y la implementación del PNIS en el Norte de Santander.

93. Ahora bien, en la sentencia C-268 de 2025, la Corte precisó que la inexequibilidad del Decreto Legislativo 180 de 2025 tenía efectos inmediatos y hacia el futuro. Por consiguiente, dispuso mantener las siguientes situaciones jurídicas consolidadas o que estuvieran en curso al 18 de junio de 2025, fecha de expedición de la sentencia: (i) los pagos por concepto de erradicación voluntaria y asistencia alimentaria inmediata efectivamente realizados con anterioridad a la comunicación de esa sentencia, (ii) las solicitudes de exención del IVA ya pagadas y las presentadas que ya estén admitidas o que sean admisibles, de acuerdo con las normas de devolución, y (iii) los trámites administrativos priorizados. Así las cosas, la inconstitucionalidad por consecuencia de la adición presupuestal solicitada por el sector Presidencia no abarca los recursos adicionales del PGN que efectivamente hayan sido destinados a financiar los asuntos anteriormente enunciados, en los precisos términos de la sentencia C-268 de 2025.

94. De otro lado, la Sala advierte que los recursos adicionales solicitados buscan financiar estrategias, programas y proyectos de infraestructura que no están directamente relacionados con los hechos y las consideraciones por las cuales se declaró la exequibilidad parcial de la declaratoria del estado de conmoción interior. Por el contrario, se refieren a problemáticas estructurales que han afectado históricamente el territorio objeto de la declaratoria, que deben ser atendidas por medio de los mecanismos ordinarios. Por lo tanto, la declaratoria de inexequibilidad por consecuencia de la adición presupuestal también

abarca la financiación de las siguientes medidas específicas: la estructuración y construcción del puente peatonal y mular sobre el río de Oro en la comunidad indígena Pathuina en Norte de Santander; el fortalecimiento de líneas productivas estratégicas, a través del desarrollo de infraestructura para la transformación, almacenamiento y procesamiento de productos, y las estrategias de comercialización para mejorar la competitividad de los productos generados en la región.

95. La declaratoria de inexequibilidad por consecuencia de la adición presupuestal, en lo relacionado con estas medidas específicas, tiene efectos hacia el futuro. Esto es así, pues no se advierte que la destinación de la adición presupuestal a los fines indicados lesione de manera flagrante y deliberada el orden constitucional o desconozca abiertamente derechos fundamentales. Por el contrario, a primera vista, la implementación de tales medidas busca garantizar derechos como la movilidad, la alimentación y el trabajo de la población. Además, a juicio de la Sala, resulta necesario garantizar los principios de seguridad jurídica y buena fe, en relación con las medidas que se encuentren en ejecución o ya se hubieren implementado. De esta manera, además, se garantiza la protección de los derechos de la población que hubiere resultado beneficiada con la implementación de tales medidas.

96. En consecuencia, a partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para su financiación. Así mismo, en atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estas medidas carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del EGCAP de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

97. Finalmente, la Sala constata que la adición presupuestal es exequible únicamente en los relacionado con la financiación de: (i) el fortalecimiento de la estrategia de consolidación de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación y (ii) la reactivación de proyectos productivos en favor de personas activas en el proceso de reincorporación que, como consecuencia de la situación de orden público, se vean obligadas a desplazarse de sus lugares de domicilio. Esto es así, pues se trata de medidas relacionadas con los derechos y garantías fundamentales de la población, como consecuencia de la intensificación de las hostilidades contra la población civil y los firmantes del acuerdo de paz, y de la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos de población. En particular, la Sala observa que estas medidas buscan beneficiar a la población firmante del acuerdo de paz, que, como se indicó en la sentencia C-148 de 2025, además de haber sido afectada en forma desproporcionada por el recrudecimiento del conflicto armado en la región del Catatumbo, "tiene garantías específicas y diferenciadas para su reincorporación y seguridad".

· Sector Defensa

98. El sector Defensa solicitó recursos adicionales del PGN para fortalecer las capacidades de las fuerzas militares en seguridad pública y la defensa del territorio afectado. La Sala observa que la adición de recursos solicitada busca financiar uno de los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025, esto es, las medidas "necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública", por lo que se ajustan al criterio de conexidad estricta y directa.

99. Cabe agregar que, en las sentencias C-240 del 5 de junio de 2025 y C-326 del 31 de julio de este año, la Corte declaró exequibles los Decretos Legislativos 118 y 466 de 2025, respectivamente, en los que se adoptaron medidas extraordinarias relacionadas con este

sector. Entre otras razones, la Corte señaló que el Decreto Legislativo 118 del 2025 se enmarca en el conjunto de medidas avaladas en la sentencia C-148 de 2025, al establecer un esquema excepcional, transitorio y delimitado de control operacional de la Fuerza Pública en cabeza de un comandante militar designado por el presidente de la República, bajo su conducción directa y por conducto del ministro de Defensa Nacional.

100. Así mismo, indicó que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 466 de 2025, por el cual se establece un reconocimiento económico, temporal y excepcional a los miembros de la fuerza pública, está relacionada con los hechos y consideraciones por los que se declaró parcialmente exequible el Decreto 062 de 2025. Concretamente, con "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".

· Sector Agricultura y Desarrollo Rural

101. El sector Agricultura y Desarrollo Rural solicitó recursos adicionales del PGN, para la implementación de las medidas adoptadas en los decretos legislativos 106, 107 y 108 de 2025, sin distinguir cuáles de ellas efectivamente los requerían. De acuerdo con la información remitida por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estos recursos buscan garantizar los medios de vida y la producción de alimentos; la protección de tierras, zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro; la prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario; así como el fortalecimiento del programa de reforma agraria y la reforma rural integral nacional, la renovación territorial para el desarrollo integral y la inclusión productiva de los pequeños productores rurales de las zonas afectadas por el conflicto armado34.

102. Los Decretos Legislativos 106, 107 y 108 de 2025, cuyas medidas se pretende financiar

con las adiciones presupuestales solicitadas, fueron declarados parcialmente exequibles, mediante las sentencias C-246, C-249 y C-266 de 2025, respectivamente. Debido a su extensión, a continuación, la Sala se referirá por separado a los alcances de las citadas sentencias frente a cada uno de los decretos examinados.

103. Sentencia C-246 de 2025 (Decreto Legislativo 106 de 2025). El Decreto Legislativo 106 de 2025 adoptó medidas excepcionales para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario. La Corte destacó que este decreto buscaba mitigar los efectos del desplazamiento, el desarraigo y la desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de los campesinos, los pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, afectados por la situación de orden público.

104. Sin embargo, declaró: (i) la inconstitucionalidad por consecuencia del artículo 6; (ii) la exequibilidad de los artículos 1, 2, 4, 5 (parcial) y 7, salvo las expresiones "con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución" del artículo 2, y "otros" del artículo 4; (iii) la exequibilidad condicionada de la expresión "personas incluidas al PNIS", contenida en los artículos 4 y 5, y (iv) la inexequibilidad del artículo 3 y el parágrafo 2 del artículo 5.

105. En particular, la Corte advirtió que la medida prevista en el artículo 6, que autorizaba el traslado de recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA), con el fin de implementar instrumentos integrales para la gestión de riesgos, no tenía conexidad directa con las materias declaradas exequibles en la sentencia C-148 de 2025.

106. Por el contrario, las medidas de suspensión de procesos ejecutivos que tengan por objeto una obligación de crédito agropecuario (art. 2), la celebración de acuerdos para la

refinanciación de deudas (art. 3), los criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento (art. 4), los acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5, parágrafo 1) y la compra de cartera (art. 5, parágrafo 2) sí demostraron esa relación de conexidad. Esto, en tanto buscan mitigar la afectación de la capacidad de pago de las obligaciones por parte de los productores agropecuarios víctimas del conflicto armado.

107. Con todo, la Corte encontró que las medidas de acuerdos de refinanciación (art. 3) y de compra de cartera (art. 5, parágrafo 2) no superaron el juicio de necesidad jurídica, pues el ordenamiento jurídico ordinario prevé medidas que permiten la celebración de acuerdos, sin el cobro de intereses moratorios y la compra de cartera por parte del FONSA.

108. De otro lado, no encontró acreditado el juicio de finalidad respecto de las expresiones "con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución" (art. 2) y "otros" (art. 4), pues ambas introducen un margen indeterminado de posibles beneficiarios. En cuanto a la expresión "personas incluidas al PNIS" (arts. 4 y 5), constató el cumplimiento del requisito de finalidad, siempre que su aplicación se limite a las víctimas de los hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025. Finalmente, declaró exequibles los artículos 1 y 7 (referidos, respectivamente, al objeto y la vigencia del decreto), por tratarse de disposiciones instrumentales.

109. Con base en lo anterior, la Sala constata que la adición presupuestal tiene relación con los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025, en lo que concierne a las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 106 de este año. Esto, con excepción de la medida que autorizaba trasladar recursos del FONSA al FNRA, con el fin de implementar instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, que fue declarada inexequible por consecuencia. Cabe anotar que si bien las medidas relacionadas con acuerdos de refinanciación (art. 3) y de compra de cartera (art. 5, parágrafo 2) fueron declaradas inexequibles por no superar el juicio de necesidad jurídica, esa decisión no afecta la destinación de los recursos adicionales del PGN que sean necesarios para financiarlas,

siempre y cuando se implementen por medio de los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento y no aquellos previstos en el Decreto 106 de 2025.

110. Sentencia C-249 de 2025 (Decreto Legislativo 107 de 2025). El Decreto Legislativo 107 de 2025 adoptó medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y de generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y de garantía del derecho a la alimentación. La Corte declaró la inconstitucionalidad por consecuencia de la expresión "o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución", contenida en el inciso 2 del artículo 2, y la inexequibilidad del resto del decreto, por el desconocimiento de los juicios de finalidad, motivación, conexidad y necesidad.

111. Señaló que, en principio, el decreto tenía una conexidad directa con el Decreto Legislativo 62 de 2025, porque sus medidas se relacionaban con la atención humanitaria y los derechos y garantías fundamentales de la población civil. En especial, con la garantía del derecho a la alimentación, mediante la protección de las cadenas de abastecimiento y suministro de alimentos afectadas por la grave perturbación del orden público. Esto, con excepción de la expresión declarada inexequible, que estaba relacionada con las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, es decir, con uno de los supuestos de inexequibilidad parcial establecidos en la sentencia C-148 de 2025.

112. En todo caso, la Corte concluyó que el artículo 2, que facultaba a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) 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, no superó el juicio de necesidad jurídica, porque el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 contempla la figura de la urgencia manifiesta, que habilita la contratación directa por parte de entidades públicas, cuando la continuidad del servicio o la atención de hechos excepcionales, incluidos los relacionados con estados de excepción, exige una actuación inmediata. Además, tampoco superó (i) el juicio de conexidad material, pues la habilitación

otorgada a la ADR no es una medida dirigida a conjurar las causas, ni a mitigar los efectos, derivados de la conmoción interior. Ello igualmente se tradujo en el incumplimiento (ii) del juicio de motivación suficiente, porque dicha habilitación no estaba sustentada en estudios técnicos y presupuestales.

113. Similar suerte tuvieron los artículos 3, 4 y 5. El artículo 3 no satisfizo el juicio de finalidad, pues la medida de protección de cadenas productivas y sistemas agroalimentarios no estaba específicamente diseñada para conjurar la crisis humanitaria y de orden público. El artículo 4 no superó el juicio de necesidad, porque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agrosavia y el ICA tienen funciones ordinarias relacionadas con la conservación y distribución de semillas y material de propagación. El artículo 5 no cumplió con (i) el juicio de finalidad, porque la inaplicación del artículo 7 de la Ley 101 de 1993 no estaba dirigida a superar las causas ni a mitigar los efectos derivados de la conmoción interior; ni (ii) el juicio de necesidad jurídica, pues, en principio, la atribución contenida en dicha norma estaba dirigida a una entidad que ya no existe: la Comisión Nacional Agropecuaria. Finalmente, los artículos 1 y 6, relacionados con el objeto de las medidas y la vigencia del decreto, fueron declarados inexequibles por sustracción de materia.

114. Con base en lo anterior, la Sala constata que si bien, en principio, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 107 de 2025, salvo la expresión “o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución” contenida en el inciso 2 del artículo 2, tenían una relación de conexidad directa con la atención humanitaria y los derechos y garantías fundamentales de la población civil, la adición presupuestal solicitada para financiarlas es inexequible, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de dicho decreto, mediante la sentencia C-249 de 2025. Por lo mismo, la inexequibilidad de la adición presupuestal, en lo que se refiere a la implementación del Decreto Legislativo 107 de 2025, tiene efectos a partir del 11 de junio de 2025, fecha de la citada sentencia.

115. Sentencia C-266 de 2025 (Decreto Legislativo 108 de 2025). El Decreto Legislativo 108

de 2025 adoptó medidas de protección de tierras, territorios y activos, y de prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario, para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público. La Corte (i) declaró la inexequibilidad por consecuencia de la expresión "y las personas que se reincorporen a la vida civil" incluida en el artículo 2[39], y de los artículos 3, 4 y 7[40]; (ii) declaró exequibles los artículos 1 y 8, relacionados con el objeto y la vigencia del decreto; (iii) condicionó la exequibilidad del artículo 2, y (iv) declaró inexequibles algunas expresiones de ese artículo, así como de los artículos 5 y 6[41].

116. Según indicó, las medidas contenidas en los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1997), 5, 6 y 8 tenían relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, específicamente, con la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos que implicaron el abandono de tierras y territorios que deben ser protegidos.

117. Por el contrario, las medidas contenidas en el artículo 2 (en cuanto modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997) y los artículos 3, 4 y 7 excedieron los límites definidos en la sentencia C-148 de 2025, pues afrontaban problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria.

118. La Corte encontró, además, que los artículos 5 y 6 no superaron el juicio de motivación suficiente. El primero, por la insuficiencia en la definición de los motivos de utilidad pública o interés social necesarios para limitar el derecho a la propiedad frente a cualquier forma de adquisición del dominio por parte del Estado. El segundo, porque no se justificó por qué la suspensión de inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria constituye una alternativa constitucionalmente viable para evitar el acaparamiento de tierras.

119. En relación con el artículo 2, declaró inexequibles las modificaciones introducidas al inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, por incumplir el juicio de necesidad jurídica. Al respecto, consideró que la normativa ordinaria contenida en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y en el Decreto 1071 de 2015 es idónea para garantizar el registro de los predios rurales abandonados, por quienes se vieron forzados a desplazarse con ocasión de la violencia, se encuentren en confinamiento y estén en riesgo inminente de desplazamiento.

120. En cambio, concluyó que la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 superó todos los juicios materiales, en tanto resulta acorde con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Sin embargo, debido a que ninguno de los incisos adicionados indica los límites temporales y geográficos de las medidas que contemplan, condicionó su exequibilidad a que las medidas establecidas en ellos se sujetaran al término de vigencia del Decreto 108 de 2025 y su prórroga, y se limitarán a la región objeto de la declaratoria de emergencia.

121. Con base en lo anterior, la Sala observa que la adición presupuestal tiene relación con los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025, únicamente en lo que respecta a la financiación de las medidas previstas en el artículo 2 del Decreto Legislativo 108 de 2025. En lo relacionado con las demás medidas adoptadas en dicho decreto, la adición presupuestal es inconstitucional por consecuencia.

122. En suma, la Sala observa que: (i) las medidas adoptadas en los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1997) 5, 6 y 8 tenían relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior. Por el contrario, (ii) las medidas adoptadas en los artículos 2 (en cuanto modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997), 3, 4 y 7 excedieron los límites definidos en la sentencia C-148 de 2025. Por su parte, (iii) los artículos 5 y 6 no superaron los requisitos materiales para su expedición.

123. En consecuencia, la adición presupuestal, en lo que se refiere a la implementación del Decreto Legislativo 108 de 2025, es exequible únicamente en lo relacionado con la financiación de las medidas previstas en su artículo 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1997). Esto es así, pues (i) las medidas previstas en los artículos 1 y 8 (relacionados con el objeto y la vigencia del decreto), que fueron declarados exequibles en la sentencia C-266 de 2025, son meramente instrumentales, y (ii) las medidas contenidas en los demás artículos del referido decreto fueron declaradas inexequibles.

124. No obstante, en atención a los efectos otorgados en la sentencia C-266 de 2025, dicha inconstitucionalidad no afecta las adiciones presupuestales dirigidas a financiar: (i) los procedimientos para la disposición de bienes inmuebles que se adelantaron en ejercicio del artículo 3, siempre que hubieren culminado al 18 de junio de 2025 (fecha de esa sentencia), ni (ii) el saneamiento de los predios y mejoras adquiridos con fundamento en el artículo 5 que, a esa misma fecha, contaran con la declaratoria del proceso de saneamiento automático en firme. En lo relacionado con los procesos de expropiación administrativa (artículo 4), la inconstitucionalidad de la adición presupuestal tiene efectos retroactivos.

125. Finalmente, la Sala advierte que la destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal 2025 a la financiación del fortalecimiento del programa de reforma agraria y la reforma rural integral es inexequible por consecuencia, pues busca atender asuntos de carácter histórico relacionados con la transformación estructural del campo, que no tienen una relación de conexidad directa con los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025, esto es, con el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria y los derechos y garantías fundamentales de la población civil afectada por la grave perturbación del orden público en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior.

126. La declaratoria de inexequibilidad por consecuencia de la adición presupuestal en lo relacionado con esta medida específica tiene efectos hacia el futuro. Esto es así, pues no se advierte que la destinación de la adición presupuestal al fin indicado lesione de manera flagrante y deliberada el orden constitucional o desconozca abiertamente derechos fundamentales. Por el contrario, los programas de reforma agraria y reforma rural integral buscan, entre otros propósitos, mejorar las condiciones de vida de la población rural y garantizarle oportunidades de desarrollo. Además, a juicio de la Sala, resulta necesario garantizar los principios de seguridad jurídica y buena fe, en relación con las medidas que, sobre el particular, se encuentren en ejecución o ya se hubieren implementado. De esta manera, además, se garantiza la protección de los derechos de la población que hubiere resultado beneficiada con su implementación.

127. En consecuencia, a partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para su financiación. Así mismo, en atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de esta medida específica carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del EGCAP de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

· Sector Educación

128. El sector Educación señaló que requiere recursos adicionales del PGN para: (i) desarrollar las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025, en pro del

fortalecimiento de las capacidades para la gestión educativa, la construcción, mejoramiento y dotaciones de ambientes educativos, y (ii) la ampliación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la región del Catatumbo, "que impacta de manera intensa el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

129. En sus intervenciones en este proceso, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicaron que estos recursos se requieren para: (i) financiar dotaciones pedagógicas para educación básica y media, uniformes y transporte para los alumnos; (ii) implementar medidas de intervención, mejoramiento y dotación de instituciones educativas; (iii) fortalecer el programa de alimentación escolar de los niños, niñas y adolescentes matriculados en la región; y (iv) crear un apoyo de sostenimiento, en el marco de la política de gratuidad de la educación para los jóvenes de la región. Todo esto, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el servicio educativo36.

130. La Sala advierte, en primer lugar, que el Decreto Legislativo 155 de 2025 fue declarado inexequible por consecuencia, mediante la sentencia C-218 del 4 de junio de este año, pues se refería a materias declaradas inexequibles en la sentencia C-148 de 2025, en particular, a problemas estructurales relacionados con la prestación del servicio de educación superior en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

131. Con base en lo anterior, la Sala concluye que la adición presupuestal, en lo relacionado con el desarrollo de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 155 de 2025, no busca financiar los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025. Por lo tanto, es inconstitucional por consecuencia.

132. Ahora bien, en la sentencia C-218 de 2025, la Corte precisó que la inexequibilidad del decreto legislativo tenía efectos hacia el futuro y, por ende, a partir del 4 de junio de 2025,

fecha de su expedición, no podían comprometerse nuevos recursos bajo el amparo de esa normativa. Así las cosas, la inconstitucionalidad por consecuencia de la adición presupuestal, en lo relacionado con el desarrollo de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 155 de 2025, no abarca los recursos adicionales del PGN que se hayan comprometido con anterioridad a esa fecha.

133. En segundo lugar, la Sala observa que la medida de ampliación del PAE en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior (materia que no fue regulada mediante un decreto legislativo de desarrollo) busca garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes afectados por la intensificación del conflicto armado, los ataques indiscriminados contra la población civil y los desplazamientos forzados y confinamientos masivos de población. En ese sentido, corresponde a las materias que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del estado de conmoción interior en la sentencia C-148 de 2025, específicamente, a la atención humanitaria y la garantía de los derechos fundamentales de la población civil.

134. En efecto, a juicio de la Sala, en un escenario de grave afectación del orden público, como el que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del César, la inseguridad alimentaria y la deserción escolar son fenómenos que pueden llegar afectar de manera intensa los derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad personal y la educación de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de especial protección constitucional. En esa medida, la garantía alimentaria, mediante la ampliación del PAE, constituye un mecanismo idóneo para asegurar la atención humanitaria y los derechos fundamentales de esta población especialmente vulnerable.

135. Cabe anotar que, en la sentencia C-492 de 2023[42], la Corte declaró la exequibilidad de una medida similar adoptada en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada en el departamento de La Guajira como consecuencia de la crisis

climática y la escasez de agua. En esa oportunidad, la Corte concluyó que "(…) en un contexto de crisis como el que caracteriza la situación humanitaria de la región debe considerarse que el cumplimiento y extensión (…) -inclusive durante el tiempo de receso- de la entrega del PAE responde a la finalidad de preservar los derechos, la integridad y la vida de las y los niños". De manera similar, en lo que respecta al asunto bajo examen, la ampliación del PAE pretende garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de la región objeto de la declaratoria de conmoción interior (en particular, sus derechos a la alimentación y la educación), afectados por la crisis humanitaria derivada de la grave perturbación del orden público.

· Sector Inclusión Social

136. Este sector solicitó recursos adicionales del PGN para la inclusión social y productiva de la población en situación de vulnerabilidad; para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto que originó la declaratoria de conmoción interior; y para la implementación de procesos de retorno y reubicación.

137. En sus intervenciones en este proceso, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicaron que estos recursos se requieren específicamente para: (i) fortalecer las acciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas, con el fin de brindar atención a esta población mediante la entrega de asistencia humanitaria por desplazamiento forzado, confinamiento y asistencia funeraria, y (ii) financiar un apoyo económico enfocado en población adulta mayor43.

138. A juicio de la Sala, la adición presupuestal ordenada en el decreto bajo examen para el sector Inclusión Social constituye una medida adecuada para la financiación de los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025. Esto es así, en tanto se dirige a la atención humanitaria requerida por la población víctima de los hechos que dieron lugar a la

declaratoria del estado de conmoción interior. Además, busca garantizar el derecho al mínimo vital de una población especialmente vulnerable en el contexto de grave alteración del orden público que afectó a dicho territorio, como la población adulta mayor.

139. Con todo, la Sala advierte que estos recursos presupuestales adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales relacionadas con la atención de las víctimas de la violencia y la población adulta mayor, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

· Sector Igualdad y Equidad

140. El sector Igualdad y Equidad solicitó recursos adicionales del PGN para el fortalecimiento de programas que promuevan el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las familias y las comunidades, y acciones en el componente de alimentación y nutrición para la población afectada. Sobre el particular, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no hicieron precisiones adicionales.

141. La Sala observa que, por medio del Decreto Legislativo 433 de 2025, se adoptaron medidas excepcionales dirigidas a ampliar la planta de personal del ICBF, con el fin de conformar nuevas defensorías de familia en la región del Catatumbo. La Corte declaró la constitucionalidad de este decreto, en la sentencia C-273 de 2025. Según indicó, las medidas adoptadas buscan atender y garantizar los derechos fundamentales de la población civil afectada por la intensificación del conflicto armado en la región. En particular, evidenció que el decreto busca impedir la extensión de los efectos de la perturbación del orden público sobre la garantía de los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad en ese territorio. Si bien este decreto no tiene una relación estricta y necesaria con las medidas que se busca financiar con la adición

presupuestal, contempla medidas igualmente orientadas a garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes afectados por la grave crisis de orden público y de sus familias.

142. En línea con lo anterior, la Sala concluye que la adición presupuestal ordenada en el decreto bajo examen para el sector Igualdad y Equidad constituye una medida adecuada para la financiación de los propósitos específicos a los que se refiere la sentencia C-148 de 2025, en tanto pretende garantizar los derechos fundamentales de la población civil afectada por la intensificación del conflicto armado en la región. Con todo, se advierte que estos recursos presupuestales adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales relacionadas con el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las familias y las comunidades, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

c) Adiciones que no buscan financiar medidas adoptadas en decretos legislativos de desarrollo

· Sector Salud y Protección Social

143. El sector Salud y Protección Social no adoptó medidas por medio de decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción interior. En todo caso, indicó que requería recursos adicionales del PGN para incorporar el enfoque diferencial en el goce efectivo del derecho a la salud y la promoción social. Esto, con el fin de potenciar la seguridad y el bienestar de la población en condición de vulnerabilidad en la región afectada por la grave perturbación del orden público.

144. De acuerdo con la información remitida por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con estos recursos se busca financiar: (i) la dotación de vehículos de transporte asistencial básico, (ii) el fortalecimiento de la prestación de servicios de salud en las empresas sociales del Estado de la región, (iii) el fortalecimiento del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), (iv) un hospital móvil y (v) medidas de intervención de infraestructura y dotación de hasta 15 instituciones prestadoras de servicios de salud que consideran la atención con enfoque intercultural35.

145. La Sala observa que, aunque la adición presupuestal se requirió específicamente para incorporar el enfoque diferencial en el goce efectivo del derecho a la salud y la promoción social, con el fin de potenciar la seguridad y el bienestar de la población vulnerable afectada por los hechos que dieron lugar la declaratoria de conmoción interior, las medidas anunciadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP apuntan a propósitos más generales, referidos a la prestación del servicio de salud, que pueden estar relacionados con problemáticas históricas y estructurales. En todo caso, es claro que las mejoras en la prestación de dicho servicio pueden contribuir a garantizar el acceso de la población afectada por la grave crisis de orden público al servicio de salud, en condiciones de oportunidad, eficiencia y calidad, lo que, a su vez, contribuye a garantizar sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

146. En esa medida, a juicio de la Sala, la adición presupuestal solo tiene conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto 062 de 2025, adoptada mediante la sentencia C-148 del mismo año, si se dirige exclusivamente a financiar la prestación del servicio de salud de la población afectada por: (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, (ii) los ataques y las hostilidades contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz y (iii) la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos de población.

147. Por lo tanto, la Sala concluye que la adición presupuestal se ajusta al ordenamiento

constitucional, en el entendido de que estos recursos presupuestales adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales relacionadas con la prestación del servicio de salud, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

d) Adiciones que buscan financiar proyectos específicos

· Sector TIC

148. El sector TIC solicitó recursos adicionales del PGN para facilitar el acceso y uso de estas tecnologías en el territorio afectado por la crisis de orden público. Si bien no se refirió a un decreto legislativo de desarrollo en particular, la Sala observa que, por medio del Decreto Legislativo 133 de 2025, se adoptaron medidas en esa materia, dirigidas a permitir el uso de espectro radioeléctrico a entidades públicas y organismos humanitarios, con fines de socorro y seguridad, durante el estado de conmoción interior.

149. La constitucionalidad de este decreto legislativo fue examinada en la sentencia C-220 del 4 de junio de 2025. En ella, la Corte señaló que las medidas adoptadas buscaban facilitar comunicaciones seguras y eficaces para el desarrollo de operaciones de socorro y atención a la población civil en riesgo, mediante la flexibilización de los requisitos para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico, por lo que su contenido se ajustaba a los fines constitucionalmente autorizados en la sentencia C-148 de 2025. Sin embargo, advirtió que el decreto fue suscrito por dos funcionarios que no tenían competencia al momento de su expedición. Por lo tanto, declaró la inexequibilidad el decreto legislativo.

150. Cabe anotar que, a primera vista, las medidas adoptadas en ese decreto no requerían la

destinación de recursos económicos, pues se limitaban a regular: (i) la autorización del uso del espectro radioeléctrico en los servicios terrestres fijos y móviles, con fines de socorro y seguridad, y (ii) las características técnicas de la solicitud de espectro con fines de socorro y seguridad durante el estado de conmoción interior, para las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados.

151. En línea con lo anterior, con base en la información aportada a este proceso por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[43], la Sala observa que, efectivamente, las medidas que se busca financiar con la adición presupuestal no se refieren al uso del espectro radioeléctrico con fines de socorro y seguridad. De acuerdo con estas entidades, la adición se requiere para financiar dos proyectos de inversión específicos[44]. El primero de ellos está relacionado con la instalación de Zonas Comunitarias para la Paz, que amplíen la cobertura de internet en instituciones educativas y comunidades, la implementación de Juntas de Internet que permitan a las comunidades gestionar su propio acceso a la conectividad, el desarrollo de una aplicación de emergencia que facilite la comunicación en situaciones críticas, y la entrega de teléfonos satelitales y kits de Starlink para mejorar la comunicación en zonas vulnerables. El segundo se refiere a la implementación de soluciones de acceso comunitario a las TIC y la capacitación de jóvenes y emprendedores en el uso de estas herramientas.

152. Con base en lo anterior, la Sala advierte que la medida no está justificada en los hechos y las consideraciones por los cuales se declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, esto es, la intensificación del conflicto armado, los ataques y las hostilidades contra la población civil y la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos. Por el contrario, obedece a la necesidad de mejorar las condiciones de acceso y uso de la TIC en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior, en particular, a la implementación de soluciones de acceso comunitario a dichas tecnologías. Esto quiere decir que la medida está relacionada con problemáticas históricas y estructurales, que deben ser atendidas por medio de los mecanismos ordinarios. Por lo tanto, la adición presupuestal también es inconstitucional por consecuencia.

153. La declaratoria de inconstitucionalidad por consecuencia de la adición presupuestal tiene efectos hacia el futuro. Esto es así, pues no se advierte que la destinación de la adición presupuestal a los fines indicados lesione de manera flagrante y deliberada el orden constitucional o desconozca abiertamente derechos fundamentales. Por el contrario, a primera vista, la implementación de tales medidas busca garantizar el acceso a internet de la población, así como contar con herramientas que faciliten la comunicación en zonas de difícil acceso. Además, a juicio de la Sala, resulta necesario garantizar los principios de seguridad jurídica y buena fe, en relación con las medidas que se encuentren en ejecución o ya se hubieren implementado. De esta manera, además, se garantiza la protección de los derechos de la población que hubiere resultado beneficiada con la implementación de tales medidas.

154. En consecuencia, a partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 de 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para la financiación de los proyectos de inversión anteriormente referidos. Así mismo, en atención a la declaratoria de inconstitucionalidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estos proyectos de inversión carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del EGCAP de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

· Sector Transporte

155. Este sector solicitó recursos adicionales del PGN para fortalecer la infraestructura de transporte en la zona objeto de declaratoria de conmoción interior, así como para el mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de caminos comunitarios.

156. La Sala observa que mediante el Decreto Legislativo 120 de 2025, se adoptaron medidas extraordinarias relacionadas con la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto. La constitucionalidad de este decreto fue examinada en la sentencia C-217 de 2025, que lo declaró exequible, por cuanto las medidas adoptadas eran necesarias "para proteger los derechos fundamentales de la población civil, como el derecho a la libre circulación, a la vida y a la integridad personal, especialmente en zonas donde persisten enfrentamientos armados".

157. Cabe anotar que, a primera vista, las medidas adoptadas en ese decreto no requerían la destinación de recursos económicos, pues se limitaban a regular: (i) la autorización de la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera a las empresas habilitadas, (ii) la autorización de la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor mixto en el radio de acción nacional a las empresas habilitadas y (iii) la coordinación, con las autoridades militares o de policía, de horarios, recorridos e infraestructura que ofrezcan condiciones de seguridad antes de iniciar los recorridos.

158. En línea con lo anterior, con base en la información aportada a este proceso por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[45], la Sala observa que, efectivamente, las medidas que se busca financiar con la adición presupuestal no se refieren a la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto. De acuerdo con estas entidades, la adición se requiere para financiar cuatro proyectos de inversión específicos[46]. El primero de ellos está relacionado con: (i) la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Transversal del Catatumbo, en el tramo del corredor que conecta el centro de esa región con la salida a la troncal del Magdalena Medio, y (ii) la adición de un

contrato para el mejoramiento, el mantenimiento y la gestión predial, social y ambiental sostenible de la Transversal del Catatumbo.

159. El segundo se refiere al mejoramiento, el mantenimiento y la rehabilitación de los Caminos Comunitarios de la Paz Total, incluyendo los caminos ancestrales priorizados con el Pueblo Barí y Catalaura. El tercero, a la construcción, mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación y estudios del Programa Colombia Avanza, en particular, a la atención del corredor Convención – La Mata, que conecta municipios de Norte de Santander con la Troncal del Magdalena Medio. El cuarto, al mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea en Norte de Santander, en particular a la ejecución de las obras en el aeropuerto de Tibú, con el fin de habilitar su operatividad en el corto plazo.

160. Con base en lo anterior, la Sala advierte que la medida no está justificada en los hechos y las consideraciones por los cuales se declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, esto es, la intensificación del conflicto armado, los ataques y las hostilidades contra la población civil y la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos. Por el contrario, obedece a la necesidad de mejorar la infraestructura vial y de transporte en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior. Esto quiere decir que la medida está relacionada con una problemática histórica y estructural, que debe ser atendida por medio de los mecanismos ordinarios. Por lo tanto, la adición presupuestal es inconstitucional por consecuencia.

161. La declaratoria de inconstitucionalidad por consecuencia de la adición presupuestal tiene efectos hacia el futuro. Esto es así, pues no se advierte que la destinación de la adición presupuestal a los fines indicados lesione de manera flagrante y deliberada el orden constitucional o desconozca abiertamente derechos fundamentales. Por el contrario, a primera vista, la implementación de tales medidas busca garantizar el derecho a la movilidad de la población. Además, a juicio de la Sala, resulta necesario garantizar los principios de seguridad jurídica y buena fe, en relación con las medidas que se encuentren en ejecución o

ya se hubieren implementado. De esta manera, además, se garantiza la protección de los derechos de la población que hubiere resultado beneficiada con su implementación.

162. En consecuencia, a partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para la financiación de los proyectos de inversión anteriormente referidos. Así mismo, en atención a la declaratoria de inconstitucionalidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estos proyectos de inversión carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del EGCAP de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

· Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

163. El sector Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó recursos adicionales del PGN para la implementación de las medidas que permitan el acceso a soluciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico en el territorio afectado. La Sala observa que mediante el Decreto Legislativo 121 de 2025, se adoptaron medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda. La constitucionalidad de este decreto fue examinada en la sentencia C-252 de 2025, que lo declaró parcialmente exequible. La Corte constató que las medidas previstas en los artículos 1 (objeto y alcance), 2 (subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo), 3 (usos de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico), 6 (mecanismos de apoyo para la inversión y la sostenibilidad), 7 (reportes) y 8 (vigencia) buscaban enfrentar la crisis humanitaria y estaban

dirigidas a garantizar la atención humanitaria y los derechos fundamentales de las personas desplazadas y confinadas en la región del Catatumbo.

164. En cambio, declaró la inconstitucionalidad por consecuencia de los artículos 4 (habilitación y uso del suelo) y 5 (competencia funcional en materia de agua y saneamiento básico), porque adoptaron medidas permanentes y estructurales en materia de vivienda y acceso al agua y saneamiento básico cuya finalidad era resolver "las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social". En concreto, estas disposiciones facultaban a los alcaldes de la región afectada para ajustar los planes de ordenamiento territorial, con el fin de atender a la población desplazada, y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para estructurar y ejecutar proyectos de agua y saneamiento básico con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de estos servicios a la población.

165. En sus intervenciones en este proceso, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[47] indicaron que la adición presupuestal se requería para financiar dos proyectos de inversión específicos[48]. El primero se refiere a la construcción de una nueva captación para el abastecimiento de agua potable en la cabecera municipal de Tibú y de unidades sanitarias con saneamiento básico en los municipios de Convención, San Calixto, El Tarra, Teorama, El Carmen, Hacarí, Tibú y Sardinata. El segundo, a mejoramientos de vivienda y nuevas viviendas rurales en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander, Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata; así como en los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura, y los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar.

166. Con base en lo anterior, la Sala advierte que la medida no está justificada en los hechos y las consideraciones por los cuales se declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, esto es, la intensificación del conflicto armado, los ataques y las hostilidades

contra la población civil y la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos. Por el contrario, obedece a la necesidad de mejorar la infraestructura para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, y de construir y mejorar viviendas en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior. Como lo advirtió esta Corte en la sentencia C-252 de 2025, este tipo de medidas permanentes y estructurales buscan resolver "las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social". De hecho, están relacionadas con la facultad otorgada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para estructurar y ejecutar proyectos de agua y saneamiento básico, que fue declarada inexequible por consecuencia en dicha sentencia. Por lo tanto, la adición presupuestal es inconstitucional por consecuencia.

167. La declaratoria de inconstitucionalidad por consecuencia de la adición presupuestal tiene efectos hacia el futuro. Esto es así, pues no se advierte que la destinación de la adición presupuestal a los fines indicados lesione de manera flagrante y deliberada el orden constitucional o desconozca abiertamente derechos fundamentales. Por el contrario, a primera vista, la implementación de tales medidas busca garantizar los derechos a la vivienda y al acceso al agua y el saneamiento básico de la población. Además, a juicio de la Sala, resulta necesario garantizar los principios de seguridad jurídica y buena fe, en relación con las medidas que se encuentren en ejecución o ya se hubieren implementado. De esta manera, además, se garantiza la protección de los derechos de la población que hubiere resultado beneficiada con la implementación de tales medidas.

168. En consecuencia, a partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para la financiación de los proyectos de inversión anteriormente referidos. Así mismo, en atención a la declaratoria de inconstitucionalidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estos proyectos de inversión carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción (esto es, el previsto en las disposiciones del

EGCAP de que tratan, en especial, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, o el de las entidades estatales exceptuadas de esta normativa), y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

169. A continuación, se resumen las conclusiones del examen de conexidad de las adiciones presupuestales ordenadas en el decreto bajo examen con las materias declaradas exequibles en la sentencia C-148 de 2025:

ADICIONES PRESUPUESTALES QUE SUPERAN EL ANÁLISIS DE CONEXIDAD

SECTOR

OBSERVACIONES

Presidencia

La adición presupuestal es inexequible por consecuencia, en lo relacionado con la financiación de: (i) la implementación del PNIS en Norte de Santander; (ii) los pagos condicionados a familias que se vinculen durante un año al programa de tránsito a economías lícitas; (iii) la implementación del programa de tránsito a economías lícitas en la región del Catatumbo; (iv) el fortalecimiento de líneas productivas estratégicas, a través del desarrollo de infraestructura para la transformación, almacenamiento y procesamiento de productos, así como estrategias de comercialización que permitan mejorar la competitividad de los productos generados en la región, y (v) la estructuración y construcción del puente peatonal y mular sobre el río del Oro en la comunidad indígena Pathuina en Norte de Santander.

Defensa

Ninguna

Agricultura y Desarrollo Rural

La adición presupuestal es inexequible por consecuencia, en lo relacionado con la financiación de: (i) la implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 107 de 2025 y (ii) el fortalecimiento del programa de reforma agraria y la reforma rural integral.

En cuanto a la financiación de la implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 106 de 2025 y en el Decreto Legislativo 108 de 2025, la adición presupuestal es parcialmente exequible.

Salud y Protección Social

Los recursos adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales referidas a la prestación del servicio de salud, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

Educación

La adición presupuestal es inexequible por consecuencia, en lo relacionado con la financiación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025.

Inclusión Social

Los recursos adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales referidas a la atención de las víctimas de la violencia y la población adulta mayor, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

Igualdad y Equidad

Los recursos adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales referidas al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las familias y las comunidades, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

ADICIONES PRESUPUESTALES QUE NO SUPERAN EL ANÁLISIS DE CONEXIDAD Y, POR LO TANTO, SON INCONSTITUCIONALES POR CONSECUENCIA

SECTOR

OBSERVACIONES

TIC

Con efectos hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025.

Transporte

Con efectos hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025.

Interior

La destinación de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 para la implementación del Decreto Legislativo 137 de 2025 subsiste respecto de las apropiaciones presupuestales efectivamente comprometidas y ejecutadas hasta el 4 de junio de 2025,

fecha de la sentencia C-222 de 2025.

Vivienda, Ciudad y Territorio

Con efectos hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025.

170. Definidas las adiciones presupuestales que tienen relación de conexidad con la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025 y aquellas que, por carecer de dicha relación de conexidad, son inconstitucionales por consecuencia; la Sala procederá, a continuación, a verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para la expedición del Decreto Legislativo 274 de 2025, con base en el siguiente problema jurídico y en la metodología que se describe.

D. Problema jurídico y metodología de análisis

171. Para adelantar el control de constitucionalidad del decreto legislativo bajo examen, la Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 274 de 2025 cumple con los requisitos formales y materiales señalados por la Constitución, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional?

172. Para resolver el problema jurídico, la Sala Plena: (i) realizará algunas consideraciones sobre la regulación de los estados de excepción y hará una breve alusión a los rasgos distintivos del estado de conmoción interior; (ii) abordará las facetas del control constitucional sobre los decretos de desarrollo expedidos en virtud de la declaratoria del estado de conmoción interior; (iii) se referirá a la competencia extraordinaria del Gobierno

nacional para modificar el PGN y a su control por parte de la Corte Constitucional; (iv) verificará si el decreto legislativo bajo examen cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición; (v) examinará si el referido decreto supera los juicios materiales de constitucionalidad y (vi) expondrá sus conclusiones sobre la constitucionalidad del decreto legislativo bajo examen.

(i) Caracterización general de los estados de excepción y rasgos distintivos del estado de conmoción interior

173. La Constitución regula, en los artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el presidente de la República, con la firma de todos ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

174. El artículo 213 regula el estado de conmoción interior, que puede ser declarado "[e]n caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía". Su declaratoria confiere al Gobierno nacional "las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos". La principal manifestación de dichas facultades es la posibilidad de que el Gobierno expida normas con fuerza de ley[49]. En este sentido, entre otras, la Constitución permite al presidente y a sus ministros dictar decretos legislativos para "suspender las leyes incompatibles con el [e]stado de [c]onmoción". Estos decretos legislativos dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público, salvo que el Gobierno prorrogue por noventa días más su vigencia.

175. Esta Corte ha precisado que los estados de excepción son respuestas fundadas en la juridicidad que impone la Constitución a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no es omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos que declaran el estado de excepción, como 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 que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad entre los decretos y la Constitución. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios sujetos, en todo caso, a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

176. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados constan en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan los estados de excepción (los artículos 212 a 215), (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la Ley 137 de 1994[50], y (iii) las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles), precisados en el inciso 1 del artículo 93[51] y en el artículo 214.2 de la Constitución[52]. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se ratifica por medio de la estricta regulación de las normas descritas, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial, este último, a cargo de la Corte.

(ii) Facetas del control judicial de los decretos de desarrollo que se dictan en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior

177. La jurisprudencia ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de conmoción interior tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean respetados por el Gobierno nacional[53].

178. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de cinco exigencias básicas: (a) si fue expedido en desarrollo del decreto que declaró el estado de conmoción interior o el que dispuso su prórroga, (b) si se dictó dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior, incluidas sus posibles prórrogas, (c) si se limitó al ámbito territorial dentro del cual se declaró el estado de conmoción interior, (d) si está debidamente motivado con el señalamiento de las razones o causas que dieron lugar a su expedición y (e) si lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros de despacho[54].

179. El examen material, por su parte, 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. En la sentencia C-215 de 2020, la Corte unificó su alcance, a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios a realizar, e indicó el orden en que deben ser aplicados[55]. En consecuencia, siempre que se supere el examen de los requisitos formales mencionados, el control constitucional material del decreto de desarrollo dictado bajo el amparo de un estado de conmoción interior supondrá el desarrollo de los siguientes juicios: (i) finalidad, (ii) conexidad material, (iii) motivación suficiente, (iv) ausencia de arbitrariedad, (v) intangibilidad, (vi) no contradicción específica, (vii) incompatibilidad, (viii) necesidad, (ix) proporcionalidad y (x) no discriminación. El contenido de estos juicios se presentará en la sección correspondiente al examen material de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 274 de 2025.

(iii) La competencia extraordinaria del Gobierno nacional para modificar el PGN y su control por parte de la Corte Constitucional

180. El artículo 345 de la Constitución dispone que le "corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado". Con todo, de manera excepcional, es decir, en tiempos de anormalidad institucional, el ejecutivo puede actuar como legislador transitorio, para "interven[ir] el Presupuesto General de la Nación […] con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción"[56]. En esa medida, el Gobierno nacional tiene la facultad para disponer los términos en los cuales se efectuarán las correspondientes operaciones presupuestales.

181. El artículo 83 del EOP prevé el procedimiento que se debe seguir para que el ejecutivo adicione el PGN en el marco de los estados de excepción. En particular, dispone que el Gobierno nacional podrá efectuar créditos adicionales al PGN, "en los términos que este señale". La Corte ha precisado que "los créditos adicionales son aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la liquidación del presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de este"[57]. Por lo tanto, en el marco de los estados de excepción, si el Gobierno nacional necesita crear nuevas apropiaciones fiscales o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales. En otras palabras, las "adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto".

182. Con todo, como se explicó previamente, las facultades que el Gobierno nacional ejerce durante un estado de excepción deben someterse a un riguroso control constitucional, tanto formal como material, lo que constituye un límite a las actuaciones del ejecutivo en tiempos de anormalidad institucional. Así, la jurisprudencia constitucional ha señalado que debe existir una conexidad entre los fines que conducen a la modificación presupuestal y las

causas que originaron la declaración del estado de excepción, lo que comprende “de un lado la [conexidad] existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre las causas de la expedición del decreto legislativo que modifica el presupuesto y las materias que regula”[58].

183. Así mismo, ha establecido una necesaria relación de especificidad entre las razones que sirvieron de fundamento a la modificación del presupuesto y la materia del estado de emergencia. De esta manera, los propósitos del gasto público que pretenden cumplirse con la modificación presupuestal deben circunscribirse a la implementación de medidas y acciones dirigidas a conjurar y atender las necesidades derivadas de la crisis. Otros condicionamientos conducen a tener en cuenta los principios contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en normas como la Ley 137 de 1994 y, en general, en las disposiciones normativas que para el caso de los estados de excepción constituyen, junto con las de la Constitución Política, bloque de constitucionalidad.

184. En consecuencia, el control de constitucionalidad cuando se modifica el Presupuesto General de la Nación implica verificar ciertas condiciones relacionadas con la conexidad entre la finalidad de la modificación y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, su necesidad y proporcionalidad, y el cumplimiento de las normas orgánicas que regulan el régimen propio de las afectaciones al presupuesto en estados de excepción.

(iv) Examen de los requisitos formales

185. La Sala constata que el decreto legislativo bajo examen satisface los requisitos formales previstos por la Constitución y la Ley 137 de 1994 para su expedición. En concreto, el decreto fue proferido (i) “en desarrollo de lo previsto en el Decreto número 0062 de 2025”, que 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. Dicha actuación tuvo lugar (ii) el 11 de marzo de 2025, esto es, dentro del término de vigencia del estado de excepción[59], decretado, inicialmente, por un término de 90 días, a partir del 24 de enero de 2025. Además, (iii) las medidas contenidas en el decreto están dirigidas a solventar las necesidades de gasto adicionales requeridas para atender la crisis que se generó en la región del Catatumbo y las demás zonas delimitadas en la declaratoria de conmoción interior.

186. Así mismo, el decreto (iv) cuenta con la correspondiente motivación, pues, en sus considerandos expone las razones que justifican la adición del PGN; en particular, el decreto señala que su expedición se sustenta en la necesidad de "solventar las necesidades de gasto adicionales requeridas para atender la conmoción interior, [por lo que] es necesario que una vez determinada la fuente de recursos, se modifique el Presupuesto General de la Nación para apropiar los recursos correspondientes". Finalmente, (v) el decreto fue firmado por el presidente de la República y los 19 ministros de despacho[60].

187. En su intervención en este proceso, el ciudadano Harold Sua Montaña advirtió que el decreto legislativo bajo examen no satisfacía este último requisito, porque "no hay siquiera la más mínima indicación del acto sine qua non [de] Adriana del Rosario Mendoza Agudelo, Cielo Eliane Rusinque Urrego y James Hares Chaid Franco Gómez [de] ostent[ar] la competencia de colocar su firma para la expedición del objeto de control"[61]. Al respecto, esta Corte ha precisado que los decretos legislativos pueden ser suscritos por funcionarios encargados de funciones ministeriales, siempre y cuando exista prueba o constancia de la designación correspondiente56. Ello, en tanto no existe una prohibición constitucional o legal para el uso de la figura del encargo en este tipo de asuntos. En este caso, de las pruebas aportadas al proceso por el Gobierno nacional, es posible constatar que, para la fecha de expedición del decreto legislativo, estos funcionarios ejercían en encargo las funciones de ministros de despacho, de conformidad con dispuesto por los Decretos 266 del 6 de marzo de 2025, 272 del 10 marzo de 2025 y 260 del 5 de marzo de 2025, respectivamente.

188. Así las cosas, y como quiera que el Decreto Legislativo 274 de 2025 cumple con los requisitos para su validez formal, la Corte proseguirá con el análisis de su contenido material.

(v) Examen de los requisitos materiales

189. A fin de determinar la constitucionalidad sustantiva del decreto bajo examen, a continuación, la Sala desarrollará la metodología de juicios prevista por la jurisprudencia constitucional.

a) Finalidad

190. Este juicio exige demostrar que las medidas adoptadas estén directa, cierta y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

191. El Decreto Legislativo 274 de 2025 adopta dos medidas concretas: (i) adiciona el presupuesto de rentas y recursos de capital del PGN de la vigencia fiscal 2025 en $ 2.768.000.000.000 (dos billones setecientos sesenta y ocho mil millones de pesos) y (ii) adiciona el presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN de la vigencia fiscal 2025 en esa misma suma, según el detalle que se presenta en el cuadro incluido en el artículo 2, que describe la manera en que se adicionan las correspondientes secciones presupuestales.

192. Esas adiciones, según se indica en las consideraciones del decreto, buscan “obtener nuevas fuentes de financiación para atender la conmoción” declarada mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025 en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de

Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. Lo anterior, por cuanto "la situación que da lugar al estado de conmoción interior en la región afectada genera una demanda de recursos no prevista en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia 2025 para conjurar la perturbación e impedir la extensión de sus efectos".

193. Esos recursos están dirigidos a once sectores del Gobierno nacional que expresaron la necesidad de contar con recursos adicionales del PGN, para adoptar medidas dirigidas a afrontar el estado de conmoción interior y conjurar la crisis desatada por la grave perturbación del orden público que motivó la declaratoria de ese estado de excepción.

194. De conformidad con lo expuesto, la Sala observa que, en general, las medidas adoptadas, que adicionan recursos al PGN, están directa, cierta y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos. Esto es así, pues buscan dotar de recursos económicos a entidades del Gobierno nacional, representadas en distintas secciones presupuestales, "para hacer frente a las causas que dieron lugar a la conmoción interior". Por lo tanto, dichas medidas satisfacen el juicio de finalidad.

195. Ahora bien, cabe anotar que el juicio de finalidad se acredita respecto de las adiciones presupuestales que, según se constató en la cuestión preliminar de esta providencia, tienen una relación de conexidad directa con los hechos y consideraciones frente a los cuales se declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025 en la sentencia C-148 de este mismo año; es decir, las adiciones presupuestales correspondientes a los sectores: Defensa, Presidencia (parcialmente), Agricultura y Desarrollo Rural (parcialmente), Educación (parcialmente), Salud y Protección Social (de manera condicionada), Inclusión Social (de manera condicionada) e Igualdad y Equidad (de manera condicionada). Esto es así, en tanto se dirigen a financiar medidas que efectivamente buscan conjurar las causas de la grave perturbación del orden público en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos.

b) Conexidad material

196. Con este juicio se busca determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que dicha conexidad debe ser evaluada desde dos perspectivas: interna y externa. La conexidad interna se refiere a la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto. La conexidad externa, al vínculo entre esas medidas y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

· Conexidad interna

197. Como se indicó previamente, el artículo 1 del decreto bajo examen adiciona el presupuesto de rentas y recursos de capital en la suma de $ 2.768.000.000.000 (dos billones setecientos sesenta y ocho mil millones de pesos). Estos recursos corresponden a los conceptos de (i) ingresos del presupuesto nacional, e (ii) ingresos corrientes de la Nación.

198. En sus considerandos, el decreto señala que “la situación que da lugar al estado de conmoción interior en la región afectada genera una demanda de recursos no prevista en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia 2025 para conjurar la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”. Además, que “el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2025, expedido mediante el Decreto número 1523 de 2024, presenta unas limitaciones en los ingresos autorizados así como inflexibilidades en el gasto”. Esto, advierte, hace necesario tomar medidas excepcionales “con el fin de obtener nuevas fuentes de financiación para atender la conmoción”.

199. El decreto agrega que, de acuerdo con el principio de legalidad del presupuesto, “los ingresos y los gastos no solo deben ser decretados previamente, sino que, además, deben estar apropiados en el presupuesto para ser ejecutados”. Por lo tanto, “en el presupuesto anual debe establecerse el monto de ingresos y las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman”. Así, “es necesario que una vez determinada la fuente de recursos, se modifique el Presupuesto General de la Nación para apropiar los recursos correspondientes”.

200. Al respecto, el decreto cita (i) la sentencia C-947 de 2002, para indicar que “en los estados de excepción es viable que las modificaciones al presupuesto se hagan por el ejecutivo, mediante decreto legislativo”, y (ii) el artículo 38 de la Ley 137 de 1994, que “confiere al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto durante el Estado de Conmoción Interior”

201. A partir de lo anterior, la Sala constata que la adición de recursos al presupuesto de rentas y recursos de capital dispuesta por el artículo 1 del decreto legislativo bajo examen guarda relación con las consideraciones del decreto, pues incluye en dicho presupuesto los recursos que el Gobierno nacional estima necesarios para hacer frente a las crisis generada por la grave perturbación del orden público que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos, ante las limitaciones e insuficiencias en el gasto que, según afirma, presenta el PGN de la vigencia fiscal de 2025.

202. Ahora bien, el artículo 2 del decreto legislativo adiciona el presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN de la vigencia fiscal de 2025 y describe la manera en que esa adición se distribuye entre las correspondientes secciones presupuestales, en las que se incluyen los recursos requeridos por las entidades del Gobierno nacional para atender la crisis de orden público en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior.

203. En sus considerandos, el decreto indica que el EOP “establece que la ejecución de los recursos que son aprobados mediante la Ley Anual de Presupuesto queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el artículo 110 del referido Estatuto”. Agrega que, en ejercicio de esa autonomía, “corresponde a cada una de las secciones presupuestales, indicar las necesidades de gasto adicionales que enfrentan para intervenir respecto de los actos que han dado lugar a la conmoción interior e impedir que se extiendan sus efectos”. En seguida, el decreto presenta las necesidades informadas por cada sector del Gobierno nacional, indica las entidades que lo integran para los efectos del decreto y señala el monto de los recursos requeridos.

204. En esa medida, la Sala constata que la adición al presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN de la vigencia fiscal 2025, ordenada en el artículo 2 del decreto bajo examen, guarda relación con las consideraciones del decreto, pues determina la manera en que los recursos adicionales del PGN son distribuidos entre las distintas secciones presupuestales, de acuerdo con las necesidades expresadas por cada sector del Gobierno nacional.

· Conexidad externa

205. El Decreto Legislativo 62 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior, advirtió que la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo generó “una demanda de recursos no prevista en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para conjurar la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”. Según se indicó: “la limitación en los ingresos legalmente autorizados, así como las inflexibilidades en el gasto, dificultan el redireccionamiento urgente de los recursos del PGN requeridos para superar la grave situación de orden público, sin afectar de manera significativa el gasto público social

como mandato constitucional".

206. Debido a esto, ante la insuficiencia de medios económicos disponibles, se consideró necesario "que el Gobierno nacional adopte las medidas presupuestales y fiscales necesarias que permitan atender la región del Catatumbo de manera efectiva", proveyendo, de esa manera, recursos adicionales "a las entidades del Estado que deben intervenir respecto de los actos que han dado lugar a la conmoción interior para impedir que se extiendan sus efectos". En particular, este decreto consideró necesario "recurrir a recursos fiscales extraordinarios y a modificaciones del PGN, con el objeto de financiar, por una parte, las acciones y capacidades de la Fuerza Pública para el restablecimiento del orden público y, por otra, los proyectos y programas de inversión social".

207. Como se explicó al resolver la cuestión preliminar de esta providencia, en la sentencia C-148 de 2025, la Corte declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con la intensificación del conflicto armado, los ataques y hostilidades contra la población civil y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos. Esa decisión solo incluyó "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" (negrilla por fuera del texto original).

208. Con base en lo anterior, la Sala constata que las medidas adoptadas en el decreto legislativo bajo examen, mediante las cuales se adiciona el PGN de la vigencia fiscal de 2025, en sus componentes de (i) presupuesto de rentas y recursos de capital y (ii) presupuesto de gastos o de apropiaciones, y se distribuyen esos recursos adicionales entre las distintas secciones del presupuesto, de acuerdo con las necesidades económicas expresadas por cada sector del Gobierno nacional, tienen una relación específica con las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto Legislativo 62 de 2025, en particular con las referidas a la necesidad de realizar ajustes presupuestales para afrontar la grave perturbación del orden

público e impedir la extensión de sus efectos.

209. Ahora bien, cabe anotar que esa conexidad externa evidentemente se acredita respecto de las adiciones presupuestales que, según se constató en la cuestión preliminar de esta providencia, tienen una relación de conexidad directa con los hechos y consideraciones frente a los cuales se declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025 en la sentencia C-148 de este mismo año; es decir, las adiciones presupuestales correspondientes a los sectores Defensa, Salud y Protección Social, Interior, Inclusión Social, e Igualdad y Equidad.

c) Motivación suficiente

210. Este juicio busca establecer, de un lado, si el decreto legislativo fue fundamentado y, del otro, si las razones presentadas son suficientes para justificar las medidas adoptadas. La Corte ha señalado que el nivel de intensidad de este juicio varía en atención al contenido de la medida analizada[62], así: (i) aplica el nivel estricto, para las medidas que limitan derechos constitucionales[63], en donde se exige al Gobierno nacional la explicación detallada de las razones que justifican tal limitación; (ii) se presenta el nivel intermedio, cuando "la medida adoptada no limita derechos"[64], de suerte que el Gobierno nacional debe expresar "al menos un motivo que la justifique"[65] y (iii) cabe el nivel leve, para aquellas medidas meramente instrumentales y operativas, caso en el cual se exige simplemente que el Gobierno sustente la adopción de las medidas. En particular, este Tribunal ha señalado que el decreto legislativo que adiciona el PGN tiene carácter instrumental[66], de ahí que se le aplica un juicio de motivación de intensidad leve.

211. Las consideraciones del decreto legislativo bajo examen se pueden agrupar en los siguientes ejes temáticos: (i) el marco legal y constitucional de los estados de excepción, (ii) la caracterización de la conmoción interior declarada mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025, (iii) la justificación de la adición de recursos económicos al PGN, (iv) la justificación de los recursos adicionales del PGN requeridos por los sectores del Gobierno nacional, según sus necesidades, y (v) la definición de la fuente de recursos adicionales.

212. En ese orden de ideas, el decreto se refiere a la facultad constitucional del presidente de la República para decretar el estado de conmoción interior, ante la grave perturbación del orden público, y a los requisitos que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en desarrollo de ese estado de excepción. Así mismo, explica que mediante el Decreto Legislativo 62 de 2025 se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, debido a una grave y excepcional perturbación del orden público, entre otros factores, caracterizada por fuertes enfrentamientos entre grupos armados, afectaciones a la población civil y desbordamiento de las capacidades institucionales ordinarias.

213. En particular, el decreto bajo examen señala que la grave perturbación del orden público en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior obligó al Gobierno nacional a adoptar medidas excepcionales para restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como para garantizar los derechos fundamentales de la población. En ese sentido, desataca la necesidad de "adoptar medidas excepcionales en materia presupuestal; sin las que no podría cumplirse cabalmente con el restablecimiento del orden y la limitación de sus efectos adversos".

214. Para justificar lo anterior, advierte, entre otras razones, que: (i) la grave situación de orden público generó una demanda de recursos no prevista en el PGN, para conjurar la perturbación e impedir la extensión de sus efectos; (ii) las limitaciones en los ingresos

autorizados y las inflexibilidades en el gasto del PGN para la vigencia 2025 dificultan el redireccionamiento urgente de recursos, y (iii) la insuficiencia de medios económicos disponibles exige que el Gobierno nacional adopte medidas fiscales y presupuestales para atender la crisis, dirigidas a proveer de recursos adicionales a las entidades del Estado, que así lo requieran.

215. El decreto agrega que, para modificar el PGN, se requiere determinar la fuente de recursos adicionales y expedir una norma con fuerza de ley que efectúe dicha modificación. Así, "para solventar las necesidades de gasto adicionales requeridas para atender la Conmoción Interior, es necesario que una vez determinada la fuente de recursos, se modifique el Presupuesto General de la Nación para apropiar los recursos correspondientes".

216. En cuanto a la destinación de esos recursos, indica que (i) el sector Presidencia requiere recursos adicionales para financiar la reintegración social y económica y los proyectos de reconversión productiva; (ii) el sector Defensa, para fortalecer las capacidades de las fuerzas militares en seguridad y defensa; (iii) el sector Agricultura y Desarrollo Rural, para implementar medidas de reforma agraria, renovación territorial e inclusión productiva; (iv) el sector Salud y Protección Social, para el enfoque diferencial en salud y la promoción social de las poblaciones vulnerables; (v) el sector Educación, para fortalecer la gestión educativa, la infraestructura y la ampliación del PAE; (vi) el sector TIC, para facilitar acceso y uso de las TIC; (vii) el sector Transporte, para fortalecer la infraestructura, mejorar y rehabilitar los caminos comunitarios; (viii) el sector Interior, para implementar las medidas específicas del Decreto 137 de 2025[67]; (ix) el sector Vivienda Ciudad y Territorio, para el acceso a soluciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico; (x) el sector Inclusión Social, para la inclusión social y productiva, la atención, la asistencia y la reparación a las víctimas, así como para los procesos de retorno y reubicación, y (xi) el sector Igualdad y Equidad, para el fortalecimiento de los programas de desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes, familias y comunidades.

217. Finalmente, el decreto explica que la fuente de recursos para la adición presupuestal es el Decreto Legislativo 175 de 2025, que adoptó “medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

218. A partir de lo anterior, la Sala constata que el decreto bajo examen contiene argumentos suficientes que explican la necesidad de ordenar una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital (art. 1) y en el presupuesto de gastos o de apropiaciones (art. 2) del PGN de la vigencia fiscal de 2025, con el fin de que las entidades del Gobierno nacional implementen las medidas que consideran necesarias para atender la crisis generada en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos. En particular, el Gobierno nacional sustentó la adopción de las medidas presupuestales contenidas en el decreto legislativo bajo examen, con lo que satisfizo el juicio de motivación suficiente de intensidad leve, propio de las medidas instrumentales y operativas, como son las adiciones al PGN.

219. Ahora bien, cabe anotar que el juicio de motivación suficiente se acredita respecto de las adiciones presupuestales que, según se constató en la cuestión preliminar de esta providencia, tienen una relación de conexidad directa con los hechos y consideraciones frente a los cuales se declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025 en la sentencia C-148 de este mismo año; es decir, las adiciones presupuestales correspondientes a los sectores: Defensa, Presidencia (parcialmente), Agricultura y Desarrollo Rural (parcialmente), Educación (parcialmente), Salud y Protección Social (de manera condicionada), Inclusión Social (de manera condicionada) e Igualdad y Equidad (de manera condicionada). Esto es así, pues cada uno de estos sectores indicó tanto la finalidad como el monto de los recursos adicionales requeridos para atender la crisis generada por la perturbación del orden público y contrarrestar sus efectos.

d) Ausencia de arbitrariedad

220. Este juicio tiene por objeto comprobar que el decreto legislativo no establezca medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la Ley 137 de 1994 y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

221. La Sala constata que el decreto legislativo bajo examen satisface el juicio de ausencia de arbitrariedad, porque las medidas que adopta: (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

e) Intangibilidad

222. El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional sobre el carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

223. La Sala constata que el decreto bajo examen supera este juicio, porque sus disposiciones no limitan ni suspenden ninguno de los derechos previstos por el artículo 4 de la Ley 137 de 1994[68], ni sus mecanismos de protección.

f) No contradicción específica

224. Este juicio 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 en el estado de conmoción interior, esto es, el contenido en los artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de la Ley 137 de 1994.

225. El decreto bajo examen satisface el juicio de no contradicción específica, pues sus artículos no contravienen ningún mandato constitucional o de la Ley 137 de 1994. Específicamente, las medidas que contempla no infringen la prohibición de que los civiles sean investigados o juzgados por la justicia penal militar. Tampoco transgreden los artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de dicha ley, ya que (i) no incluyen militares en funciones de investigación y juzgamiento de civiles; (ii) no vulneran las prohibiciones sobre las limitaciones a los derechos a la libre circulación, residencia y demás contemplados en el artículo 38; (iii) no introducen medidas punitivas o modificatorias de penas; (iv) no modifican los procedimientos penales, (v) ni versan sobre medidas económicas que impacten las finanzas de las entidades territoriales, pues se limitan a adicionar el PGN de la vigencia fiscal de 2025, en las secciones correspondientes a distintas entidades del Gobierno nacional.

g) Incompatibilidad

226. Según el artículo 12 de la Ley 137 de 1994, los decretos legislativos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales estas son irreconciliables con el estado de excepción. La Sala observa que el decreto bajo examen no suspende ninguna disposición ordinaria, de modo que no hay lugar a adelantar este juicio.

h) Necesidad

227. Este examen implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Para el efecto, se deben examinar dos aspectos: (i) la necesidad fáctica o idoneidad y (ii) la necesidad jurídica o subsidiariedad.

· Necesidad fáctica o idoneidad

228. La necesidad fáctica o idoneidad consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. En ese sentido, se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis.

229. El decreto bajo examen explica que la grave perturbación del orden público en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior generó una demanda de recursos económicos que no estaba prevista al momento de elaborar el PGN para la vigencia fiscal de 2025 (expedido mediante el Decreto 1523 del 18 de diciembre de 2024). Además, advierte que el PGN presenta "limitación en los ingresos legalmente autorizados" e "inflexibilidades en el gasto". Esto quiere decir que no era posible redireccionar de manera urgente los recursos existentes a la atención de la crisis de orden público, sin afectar otras áreas del PGN.

230. Así, la insuficiencia de recursos económicos disponibles para hacer frente a la grave perturbación del orden público que dio lugar a la conmoción interior exigía, según el decreto, que el Gobierno nacional adoptara medidas presupuestales y fiscales con el fin de proveer de

recursos adicionales a las entidades del Estado que debían intervenir para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Esto motivó recurrir a recursos fiscales extraordinarios y a modificaciones del presupuesto "con el objeto de financiar, por una parte, las acciones y capacidades de la Fuerza Pública para el restablecimiento del orden público y, por otra, los proyectos y programas de inversión social".

231. Según explicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención en este proceso[69], era "imperioso que, durante esta vigencia fiscal, se adicionaran recursos presupuestales con el propósito de evitar que las entidades que demandan los recursos para sufragar las necesidades de gasto adicional no puedan dar cumplimiento al normal desarrollo de las competencias a su cargo o se presenten situaciones complejas de liquidez". Por esa razón, "dado que los recursos adicionales no estaban contemplados en el presupuesto regular de la Nación, surgió la necesidad de obtener nuevas fuentes de financiamiento con el propósito de no deteriorar el actual panorama fiscal, razón por la que, primeramente, fue expedido el Decreto Legislativo 175 de 2025. De modo que, una vez realizado ese ejercicio, se pudiera adicionar el PGN para apropiar los recursos correspondientes".

232. A partir de las anteriores consideraciones, la Sala constata que la adición de recursos al PGN de la vigencia fiscal de 2025 era una medida necesaria para superar la crisis generada por la grave perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos. En efecto, la ocurrencia y la magnitud de esta crisis, que se desató en la región del Catatumbo a partir del 16 de enero de 2025, no eran previsibles para el momento en el que se expidió el PGN (18 de diciembre de 2024). Como lo destacó la Corte en la sentencia C-148 de 2025, "[a] partir de enero de 2025, la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr y los ataques y hostilidades contra la población civil adquirió una intensidad inusitada y significativamente mayor a la que es común en el contexto social e institucional del país. Del mismo modo, estos hechos han producido una afectación inminente a las instituciones del Estado y a la convivencia ciudadana".

233. En esa medida, las instituciones del Estado no contaban con recursos económicos suficientes para hacer frente a la magnitud de la crisis, que fue reconocida en dicha sentencia como “la mayor crisis humanitaria registrada en la historia reciente del país”. Tal como lo constató esta Corte al declarar la exequibilidad parcial del decreto que declaró el estado de conmoción interior, “las entidades del orden territorial y nacional se vieron desbordadas en sus capacidades de respuesta a poblaciones vulnerables”. Esto hizo necesario, entre otras medidas, recurrir a recursos fiscales extraordinarios y a modificaciones presupuestales, como las que se ordenan en el decreto bajo examen.

234. Así las cosas, la Sala concluye que el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto respecto de la decisión de adicionar el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos o de apropiaciones, con el fin de financiar las medidas necesarias para superar la crisis desatada por la grave perturbación del orden público. Esto es así, únicamente en relación con aquellas medidas que, como se constató en la cuestión preliminar de esta providencia, tienen una relación de conexidad directa con los hechos y consideraciones frente a los cuales se declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, en la sentencia C-148 de este mismo año. En consecuencia, el decreto bajo examen supera el juicio de necesidad fáctica o idoneidad.

· Necesidad jurídica o subsidiariedad

235. La necesidad jurídica o subsidiariedad implica verificar la existencia, dentro del ordenamiento jurídico ordinario, de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

236. Ordinariamente, la aprobación del PGN está precedida de un proceso riguroso. La Constitución y el EOP “diferencian los distintos momentos que identifican el proceso presupuestal, y definen las funciones que le corresponde cumplir al Gobierno y al Congreso

en dicho proceso"[70]. Además, la Corte ha precisado que este proceso está sometido al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal. Uno de esos principios es el de legalidad del presupuesto, en virtud del cual le corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el PGN, para una vigencia fiscal determinada.

237. En materia de gastos, este principio irradia dos momentos del proceso presupuestal, pues las erogaciones que se incluyen en el proyecto de presupuesto no solo deben ser decretadas previamente por el Congreso (artículo 346 de la Constitución), sino que, posteriormente, deben ser apropiadas en la ley de presupuesto, para poder ser efectivamente ejecutadas (artículo 345 de la Constitución). En suma, en virtud del principio de legalidad, la ley anual de presupuesto contendrá el monto de los ingresos y "la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva"[71].

238. Dado que el presupuesto es elaborado bajo un escenario de ordinaria necesidad; que las condiciones financieras, económicas, sociales y políticas son volátiles y, además, que la ley anual de presupuesto se aprueba meses antes de que inicie la vigencia fiscal respectiva, durante la etapa de seguimiento puede advertirse que el presupuesto no previó gastos extraordinarios necesarios. Así, si durante la ejecución del PGN resulta indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el artículo 79 del EOP prevé que se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno. En los casos en que sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión, el Gobierno nacional debe presentar al Congreso proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto[72].

239. Con todo, en el marco de los estados de excepción, el ejecutivo está facultado para cambiar la destinación de algunas rentas; reasignar partidas y realizar operaciones

presupuestales con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Esta prerrogativa se desarrolla al amparo de los artículos 215 de la Constitución y 47 de la Ley 137 de 1994. Al respecto, el artículo 83 del EOP establece:

"Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo".

240. Sobre el particular, el literal ll) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 dispone que durante el estado de conmoción interior el Gobierno nacional tendrá la facultad de "[m]odificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia"[73].

241. En conclusión, en tiempos de normalidad, es competencia del Congreso, con arreglo al EOP, la modificación del presupuesto para una determinada vigencia fiscal. No obstante, en desarrollo de los mandatos constitucionales y de la Ley 137 de 1994, el Legislador también previó la incorporación de nuevos gastos al PGN durante los estados de excepción y le otorgó facultades al ejecutivo para efectuar créditos adicionales y traslados.

242. El decreto bajo examen adiciona recursos al presupuesto de rentas y recursos de capital y al presupuesto de gastos o apropiaciones del PGN de la vigencia fiscal de 2025, con el fin de atender la demanda de recursos no prevista para conjurar la grave perturbación del orden público que motivó la declaratoria de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos. En ese sentido, advierte que el PGN "presenta unas limitaciones en los ingresos autorizados así como inflexibilidades en el gasto", que obligan a adoptar medidas excepcionales para hacer frente a la crisis, incluida la expedición de "una norma con fuerza de ley que modifique el presupuesto, atendiendo a los principios de planeación presupuestal,

especialmente el de legalidad del presupuesto".

243. Dado que, (i) como se explicó previamente, en los estados de excepción es viable que el Gobierno nacional adopte modificaciones al presupuesto mediante decretos legislativos; en particular, que (ii) el literal ll) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 faculta expresamente al Gobierno nacional para modificar el presupuesto durante el estado de conmoción interior, y que (iii) los mecanismos ordinarios de adición del PGN no resultaban suficientes ni adecuados para lograr los objetivos de la medida excepcional, está acreditada la necesidad jurídica del decreto bajo examen.

244. En efecto, la Sala constata que el ordenamiento jurídico ordinario reconoce la necesidad de acudir a esta herramienta excepcional para superar emergencias, ante la urgencia de atender adiciones o modificaciones al PGN que, por su inmediatez, impidan acudir al trámite ordinario. En consecuencia, en el contexto del apremio de disponer recursos para superar la grave crisis de orden público en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior, está demostrado el criterio de subsidiariedad con el que se acudió a las potestades legislativas de excepción.

i) Proporcionalidad

245. El juicio de proporcionalidad, que se desprende del artículo 13 de la Ley 137 de 1994, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. 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.

246. En primer lugar, la Sala advierte que el decreto bajo examen no impone ninguna restricción al ejercicio de derechos y garantías constitucionales. En segundo lugar, constata que las medidas adoptadas resultan equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la grave perturbación del orden público y, en particular, ante la urgencia de mitigar sus efectos.

247. En efecto, la adición de recursos al PGN, con el fin de " proveer de recursos a las entidades del Estado que deben intervenir respecto de los actos que han dado lugar a la conmoción interior para impedir que se extiendan sus efectos" es una respuesta proporcionada frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis de orden público en el región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, que desbordó la capacidad de respuestas de las entidades de los órdenes territorial y nacional. Además, se adoptó en cumplimiento de las normas constitucionales y legales que rigen las modificaciones al PGN durante los estados de excepción. En estos términos, el decreto bajo examen supera el juicio de proporcionalidad.

j) No discriminación

248. Finalmente, el artículo 14 de la Ley 137 de 1994 exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen segregación alguna fundada en la raza, el sexo, la lengua, la religión, el origen nacional o familiar, la opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa. Adicionalmente, este juicio implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

249. La Sala constata que el decreto bajo examen satisface la prohibición de discriminación, pues no introduce un tratamiento diferenciado no justificado para ningún grupo poblacional o actividad. Sus artículos no hacen distinciones basadas en criterios sospechosos, como los definidos en el artículo 13 de la Constitución, ni otorgan beneficios a grupos o actividades

específicas.

250. En suma, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 274 de 2025 satisface los requisitos materiales exigidos por la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional.

(vi) Conclusiones sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 274 de 2025

251. En primer lugar, la Sala concluye que el artículo 1 del Decreto Legislativo 274 de 2025, que adicionó el presupuesto de rentas y recursos de capital del PGN de la vigencia fiscal de 2025 en la suma de dos billones setecientos sesenta y ocho mil millones de pesos ($2.768.000.000.000), es exequible, pues cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional, para la expedición de los decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción interior. No obstante, la declaratoria de exequibilidad de este artículo se condicionará, en el entendido de que esa adición presupuestal comprende únicamente el monto de los recursos correspondientes a las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones que se declaran exequibles o exequibles de manera condicionada en esta providencia.

252. En segundo lugar, la Sala concluye que el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025, mediante el cual se adiciona el presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN de la vigencia fiscal de 2025 es inexequible por consecuencia, respecto de las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a la totalidad de las medidas financiadas con recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 de los sectores: (i) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (ii) Transporte, (iii) Interior y (iv)

Vivienda, Ciudad y Territorio, con los efectos en el tiempo a los que se refieren las consideraciones de esta providencia.

253. En tercer lugar, la Sala concluye que el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025, mediante el cual se adiciona el presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN de la vigencia fiscal de 2025 es condicionalmente exequible, respecto de las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a la totalidad de las medidas financiadas con recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025 de los sectores: (i) Salud y Protección Social, (ii) Inclusión Social y (iii) Igualdad y Equidad, en el entendido de que estos recursos presupuestales adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales, en los términos particulares y con los efectos a los que se refieren las consideraciones de esta providencia.

254. En cuarto lugar, la Sala concluye que el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025, mediante el cual se adiciona el presupuesto de gastos o de apropiaciones del PGN de la vigencia fiscal de 2025 es parcialmente exequible, respecto de las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a los sectores: (i) Presidencia, (ii) Agricultura y Desarrollo Rural y (iii) Educación, en los términos y con los efectos a los que se refieren las consideraciones de esta providencia, a partir de las cuales se declaró la exequibilidad, exequibilidad condicionada o inexequibilidad de algunas de las medidas de estos sectores financiadas con recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025.

255. Finalmente, la Sala concluye que el artículo 3 del Decreto Legislativo 274 de 2025, referido a la vigencia del decreto legislativo bajo examen, es exequible, pues cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución, la Ley 137 de 1994, las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, y la jurisprudencia constitucional, para la expedición de los decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción interior.

256. El siguiente cuadro sintetiza las razones del análisis de la Corte y de las decisiones que se adoptan en esta providencia respecto de las medidas que específicamente se financian con los recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025, de que trata el Decreto Legislativo 274 de 2025.

Sector y secciones presupuestales

Decisión sobre la destinación de recursos adicionales del PGN 2025 del respectivo sector

Medida específicamente financiada con recursos adicionales del PGN 2025

Decisión sobre medidas específicas

Efectos y condicionamientos

PRESIDENCIA

Sección 0201 / Presidencia de la República

Sección 0212 / Agencia para la reincorporación y la normalización – ARN

Sección 0214 / Agencia de Renovación del Territorio – ART

Parcialmente exequible

Fortalecimiento de la estrategia de consolidación de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación.

Exequibles

Efectos inmediatos

Reactivación de proyectos productivos en favor de personas activas en el proceso de reincorporación obligadas a desplazarse.

Implementación del PNIS en Norte de Santander.

Inexequibles por consecuencia

No abarca los recursos adicionales del PGN que efectivamente hayan sido destinados a financiar: (i) los pagos por concepto de erradicación voluntaria y asistencia alimentaria inmediata efectivamente realizados con anterioridad a la comunicación de la sentencia C-268 de 2025, (ii) las solicitudes de exención del IVA ya pagadas y las presentadas que ya estén admitidas o que sean admisibles, de acuerdo con las normas de devolución, y (iii) los trámites administrativos priorizados.

Pagos condicionados a familias que se vinculen durante un año al programa de tránsito a economías lícitas.

Implementación del programa de tránsito a economías lícitas en la región del Catatumbo.

Fortalecimiento de líneas productivas estratégicas, a través del desarrollo de infraestructura para la transformación, almacenamiento y procesamiento de productos, así como estrategias de comercialización que permitan mejorar la competitividad de los productos generados en la región.

Inexequible por consecuencia

Hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a

conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025. En atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estas medidas carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción, y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

Estructuración y construcción del puente peatonal y mular sobre el río del Oro en la comunidad indígena Pathuina en Norte de Santander.

Inexequible por consecuencia

Hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025. En atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de este proyecto carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción, y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

DEFENSA

Sección 1501 / Ministerio de Defensa Nacional

Sección 1508 / Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia

Sección 1601 / Policía Nacional

Exequible

Fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa del territorio afectado por la grave perturbación del orden público.

Exequible

Efectos inmediatos.

AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Sección 1701 / Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Sección 1717 / Agencia Nacional de Tierras – ART

Sección 1718 / Agencia de Desarrollo Rural – ADR

Parcialmente exequible

Implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 106 de 2025 (medios de vida y producción de alimentos).

Parcialmente exequible

Efectos inmediatos.

Se exceptúa de la exequibilidad la financiación de la medida que autorizaba trasladar recursos del FONSA al FNRA con el fin de implementar instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios.

La destinación de los recursos adicionales del PGN 2025 que sean necesarios para financiar las medidas relacionadas con acuerdos de refinanciación y compra de cartera es viable, siempre y cuando tales medidas se implementen por medio de mecanismos ordinarios.

Implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 107 de 2025 (protección de tierras, zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro).

Inexequible por consecuencia

Efectos a partir del 11 de junio de 2025, fecha de expedición de la sentencia C-249 de 2025.

Implementación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 108 de 2025 (protección de tierras y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario).

Parcialmente exequible

La exequibilidad parcial solo cobija la financiación de las medidas previstas en el artículo 2 del Decreto Legislativo 108 de 2025. La financiación de las demás medidas adoptadas en el decreto es inexequible por consecuencia.

No obstante, la inexequibilidad por consecuencia no afecta las adiciones presupuestales dirigidas a financiar: (i) los procedimientos para la disposición de bienes inmuebles que se adelantaron en ejercicio del artículo 3 del Decreto Legislativo 108 de 2025, siempre que

hubieren culminado al 18 de junio de 2025 (fecha de la sentencia C-266 de 2025), ni (ii) el saneamiento de los predios y mejoras adquiridos con fundamento en el artículo 5 del decreto en cita, que, a esa misma fecha, contaran con la declaratoria del proceso de saneamiento automático en firme. En lo relacionado con los procesos de expropiación administrativa (artículo 4 del Decreto Legislativo 108 de 2025), la inconstitucionalidad de la adición presupuestal tiene efectos retroactivos.

Fortalecimiento del programa de reforma agraria y la reforma rural integral.

Inexequible por consecuencia

Hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025. En atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de esta medida carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción, y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Sección 1901 / Ministerio de Salud y Protección Social

Exequible de manera condicionada

Incorporar el enfoque diferencial en el goce efectivo del derecho a la salud y la promoción

social (dotación de vehículos de transporte asistencia básico, fortalecimiento de la prestación de servicios de salud en ESE, fortalecimiento del PAPSIVI, hospital móvil, infraestructura y dotación de hasta 15 IPS con enfoque intercultural).

Exequible de manera condicionada

Efectos inmediatos.

Los recursos adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales referidas a la prestación del servicio de salud, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

EDUCACIÓN

Sección 2201 / Ministerio de Educación Nacional

Sección 2246 / Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

Parcialmente exequible

Desarrollar las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025.

Inexequible por consecuencia

La inexequibilidad no abarca los recursos adicionales del PGN 2025 que se hayan comprometido con anterioridad al 4 de junio de 2025, fecha de la sentencia C-218 de 2025.

Ampliar el PAE en la región del Catatumbo, que impacta el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar.

Exequible

Efectos inmediatos

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Sección 2306 / Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones

Inexequible

Instalación de Zonas Comunitarias para la Paz, implementación de Juntas de Internet, desarrollo de una aplicación de emergencia que facilite la comunicación en situaciones críticas y entrega de teléfonos satelitales y kits de Starlink.

Inexequibles por consecuencia

Hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025. En atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estos proyectos carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción, y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

Implementación de soluciones de acceso comunitario a las TIC y capacitación de jóvenes y emprendedores en el uso de TIC.

TRANSPORTE

Sección 2402 / Instituto Nacional de Vías

Sección 2412 / Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

Inexequible

Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Transversal del Catatumbo, en el tramo del corredor que conecta el centro de esa región con la salida a la troncal del Magdalena Medio, y adición de un contrato para el mejoramiento, el mantenimiento y la gestión predial, social y ambiental sostenible de la Transversal del Catatumbo.

Inexequibles por consecuencia

Hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025. En atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estos proyectos carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción, y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de los Caminos Comunitarios de la Paz Total, incluyendo los caminos ancestrales priorizados con el Pueblo Barí y Catalaura.

Construcción, mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación y estudios del Programa Colombia Avanza, en particular, la atención del corredor Convención – La Mata, que conecta municipios de Norte de Santander con la Troncal del Magdalena Medio.

Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y la navegación aérea en Norte de Santander,

en particular a la ejecución de las obras en el aeropuerto de Tibú, con el fin de habilitar su operatividad en el corto plazo.

INTERIOR

Sección 3708 / Unidad Nacional de Protección – UNP

Inexequible

Implementación del Decreto Legislativo 137 de 2025.

Inexequible por consecuencia

La destinación de recursos adicionales del PGN para la implementación del Decreto Legislativo 137 de 2025 subsiste respecto de las apropiaciones presupuestales efectivamente comprometidas y ejecutadas hasta el 4 de junio de 2025, fecha de la sentencia C-222 de 2025, en los precisos términos de esa decisión.

VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Sección 4001 / Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Sección 4002 / Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda

Inexequible

Construcción de una nueva captación para el abastecimiento de agua potable en la cabecera municipal de Tibú y de unidades sanitarias con saneamiento básico en los municipios de

Convención, San Calixto, El Tarra, Teorama, El Carmen, Hacarí, Tibú y Sardinata.

Inexequibles por consecuencia

Hacia el futuro. A partir de la fecha de publicación del comunicado mediante el cual se dé a conocer la presente sentencia (comunicado 40 del 23 de septiembre de 2025), no se podrán comprometer recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal de 2025. En atención a la declaratoria de inexequibilidad, a partir del día siguiente a la publicación del citado comunicado, los contratos celebrados para la ejecución de estos proyectos carecerán de fundamento jurídico. Por esta razón, con independencia del régimen contractual que hubiese fundamentado su suscripción, y siempre y cuando no se hubiesen ejecutado íntegramente, deberán terminarse y liquidarse en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones mutuas a que haya lugar.

Mejoramientos de vivienda y nuevas viviendas rurales en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander, Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata; así como en los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura, y los municipios de Río de Oro y González del Departamento de Cesar.

INCLUSIÓN SOCIAL

Sección 4101 / Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Sección 4101 / Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Exequible de manera condicionada

Fortalecer las acciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas, con el fin de brindar atención a esta población mediante la entrega de asistencia humanitaria por desplazamiento forzado, confinamiento y asistencia funeraria.

Exequibles de manera condicionada

Efectos inmediatos.

Los recursos adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales referidas a la atención de las víctimas de la violencia y la población adulta mayor, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

Financiar un apoyo económico enfocado en población adulta mayor.

IGUALDAD Y EQUIDAD

Sección 4602 / Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Exequible de manera condicionada

Fortalecimiento de programas que promuevan el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las familias y las comunidades, y acciones en el componente de alimentación y nutrición para la población afectada.

Exequible de manera condicionada

Efectos inmediatos.

Los recursos adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales referidas al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las familias y las comunidades, que obedezcan a la insuficiencia de la política social en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior.

257. Cabe advertir que, al momento de dar aplicación a las decisiones anteriormente referidas, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta los lineamientos expuestos en las consideraciones de esta sentencia. En particular, en relación con los sectores cuyas adiciones presupuestales están cobijadas por diferentes tipos de exequibilidad (simple, parcial y condicionada), el Gobierno nacional deberá sujetarse al margen de disponibilidad de recursos adicionales del PGN de la vigencia fiscal 2025, delimitado por lo resuelto en esta providencia y en la sentencia C-148 del año en cita, que estudió la constitucionalidad de la declaratoria del estado de conmoción interior.

258. Finalmente, la Sala hace un llamado a la Contraloría General de la República para que, en el marco de sus competencias, vigile y controle la gestión de las adiciones presupuestales dispuestas en el Decreto Legislativo 274 de 2025, de conformidad con lo resuelto en la presente sentencia.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 1 del Decreto Legislativo 274 de 2025, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del

Cesar", en el entendido de que la adición al presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2025 comprende únicamente el monto de los recursos correspondientes a las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones que se declaran exequibles o exequibles de manera condicionada en esta providencia.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE, por consecuencia, el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025, "por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar", respecto de las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a la totalidad de las medidas financiadas con recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025 de los sectores (i) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (ii) Transporte, (iii) Interior y (iv) Vivienda, Ciudad y Territorio, con los efectos en el tiempo de que trata el cuadro final de esta providencia, que sintetiza las razones expuestas en la parte motiva.

Tercero: Declarar CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025, "por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar", respecto de las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a la totalidad de las medidas financiadas con recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025 de los sectores (i) Salud y Protección Social, (ii) Inclusión Social y (iii) Igualdad y Equidad, en el entendido de que estos recursos presupuestales adicionales no pueden ser destinados a financiar medidas que busquen responder a problemáticas históricas y estructurales, en los términos particulares y con los efectos de que trata el cuadro final de esta providencia, que sintetiza las razones expuestas en la parte motiva.

Cuarto: Declarar PARCIALMENTE EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, respecto de las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a los sectores (i) Presidencia, (ii) Agricultura y Desarrollo Rural y (iii) Educación, en los términos y con los efectos de que trata el cuadro final de esta providencia, que sintetiza las razones expuestas en la parte motiva, a partir de las cuales se declaró la exequibilidad, exequibilidad condicionada o inexequibilidad de algunas de las medidas de estos sectores, financiadas con recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025.

Quinto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Legislativo 274 de 2025, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, respecto de las adiciones al presupuesto de gastos o de apropiaciones correspondientes a la totalidad de las medidas financiadas con recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025 del sector Defensa, con los efectos en el tiempo de que trata el cuadro final de esta providencia, que sintetiza las razones expuestas en la parte motiva.

Sexto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 3 del Decreto Legislativo 274 de 2025, “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la Vigencia Fiscal de 2025, en el marco de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, el área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con salvamento parcial de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JUAN JACOBO CALDERÓN VILLEGAS

Magistrado (e)

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

HÉCTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

A LA SENTENCIA C-381/25

MAGISTRADO MIGUEL POLO ROSERO

El suscrito magistrado acompaña el sentido de la decisión mayoritaria de la Sala Plena. Sin embargo, con el debido respeto por la mayoría, considera necesario aclarar su voto respecto al análisis realizado frente a los recursos destinados a financiar "una aplicación de emergencia que facilite la comunicación en situaciones críticas, y a la entrega de satélites y kits de Starlink para mejorar la comunicación en zonas vulnerables" del sector de Tecnología y Comunicaciones.

Para este despacho, los recursos previamente nombrados sí guardan una relación de conexidad directa y estricta con los asuntos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025, lo que los hacía, por lo menos, merecedores de un análisis de fondo sobre su constitucionalidad, y no de un rechazo preliminar bajo el argumento de que impactaban problemas estructurales.

En otras palabras, los recursos destinados a financiar "el desarrollo de una aplicación de emergencia que facilite la comunicación en situaciones críticas, y la entrega de teléfonos satelitales y kits de Starlink para mejorar la comunicación en zonas vulnerables" constituyen presupuestos necesarios y adecuados para contribuir al "fortalecimiento de la fuerza pública,

la atención humanitaria, y la garantía de los derechos fundamentales de la población afectada por la grave perturbación de orden público"[74]. Por ello, su constitucionalidad debió haber sido cuestionada en un análisis de fondo, superándose un análisis general sencillamente centrado en la conexidad de esa política con problemáticas históricas y estructurales. A continuación, se expondrán las razones de esto:

– Garantizar la comunicación de las personas en condición de vulnerabilidad en zonas de conflicto es una medida de protección útil y efectiva para responder a crisis de orden público y humanitarias.

Según la sentencia C-148 de 2025, el Decreto Legislativo 62 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, era constitucional exclusivamente en lo relacionado con los hechos y las medidas dirigidas a enfrentar:

"(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"[75].

En ese sentido, la Corte sostuvo que serían exequibles, en el marco de las facultades extraordinarias del Estado de conmoción, las medidas orientadas al "fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil"[76], que estuviesen dirigidas a responder a la conmoción interior y no a resolver problemáticas históricas y estructurales. Esto debido a que "no está permitido la utilización expansiva de los poderes excepcionales para resolver problemas crónicos o estructurales. Tales problemas deben ser solucionados por las autoridades mediante los

mecanismos ordinarios, y no mediante los estados de excepción".[77]

Como resultado a esa decisión, frente a los decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción, la Corte ha realizado un estudio preliminar para verificar que su contenido se encuentre dentro del marco legal habilitado por esta sentencia. En otras palabras, la Corte ha constatado de manera preliminar que cada decreto legislativo de desarrollo guarde una conexión directa y específica con los asuntos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025.

Cada vez que esta Corporación ha encontrado en los Decretos estudiados medidas relacionadas con asuntos declarados inexequibles en la Sentencia C-148 de 2025, o sin conexión directa y material con los aspectos declarados exequibles, se ha visto en la obligación de declarar la inexequibilidad por consecuencia frente a ellos, por no ser asuntos sobre los cuales el Presidente tenga habilitación extraordinaria para legislar.

Para el suscrito magistrado, en la sentencia C-381 de 2025, de la que hace parte esta aclaración de voto, la mayoría de la Sala Plena cometió un error al realizar este análisis preliminar frente a los recursos dirigidos a financiar una aplicación de emergencia que facilite la comunicación en situaciones críticas, y la entrega de teléfonos satelitales y kits de Starlink para mejorar la comunicación en zonas vulnerables. Esto, en la medida en que asumió indebidamente que el hecho de que estas medidas estuvieran relacionadas con proyectos orientados a resolver una problemática de carácter estructural las convertía, de forma automática, en disposiciones que no cumplían con los criterios de conexidad directa y estricta necesarios para responder a la crisis humanitaria y a la situación extraordinaria de orden público ocurrida en el territorio.

En específico, la mayoría de la Sala Plena dispuso que estos recursos debían ser declarados inconstitucionales por consecuencia debido a que estaban relacionados "con problemáticas

históricas y estructurales que deben ser atendidas por medio de los mecanismos ordinarios"[78], en tanto su finalidad obedecía "a la necesidad de mejorar las condiciones de acceso y uso de la TIC en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior, en particular, a la implementación de soluciones de acceso comunitario a dichas tecnologías"[79]. En consecuencia, se decidió que la inexequibilidad operaría a partir del día siguiente a la expedición del comunicado, y que los contratos celebrados para la ejecución de los recursos deberían ser terminados y liquidados tan pronto como fuera posible, al carecer de fundamento jurídico para su realización[80].

Contrario a esta postura, para este despacho, no es cierto que el hecho de que una acción aporte al avance de problemas estructurales invalide su conexidad directa y estricta con las acciones necesarias para superar una conmoción interior. Que las acciones urgentes coincidan, en algunos programas o planes, con medidas dirigidas a atender problemáticas de carácter estructural no implica que dejen de ser urgentes y necesarias ante una situación de riesgo, como la vivida en el Catatumbo. Asumir esa premisa, en un Estado como el colombiano, llevaría a concluir erróneamente que ninguna medida es verdaderamente urgente, en la medida en que todas pueden contribuir, en algún grado, a resolver problemáticas estructurales.

Además, exigiría en cualquier estado de conmoción (i) que ninguno de los territorios afectados experimentara transformaciones en condiciones estructurales asociadas a sus derechos —como garantías en salud, educación y alimentación— y (ii) que las acciones disponibles para el Estado ante una crisis humanitaria fueran meramente asistenciales, enfocadas en responder de manera momentánea y mínima a las condiciones de riesgo experimentadas, sin brindar una protección efectiva a la población.

Contrario a la posición mayoritaria, este despacho considera que el hecho de que las medidas adoptadas en los decretos legislativos deban estar principalmente destinadas a responder al estado de conmoción y no a resolver problemáticas históricas o estructurales,

no implica la existencia de una línea divisoria estricta que separe las medidas estructurales de las urgentes. Por el contrario, esta interpretación conlleva una exigencia constitucional: las medidas dictadas en el marco de un estado de excepción, aun cuando tengan el potencial de incidir o transformar de manera estructural las problemáticas que históricamente han afectado al país, deben ser necesarias y estar orientadas primordialmente a enfrentar la situación de conmoción declarada.

Por ello, el análisis preliminar de inexequibilidad por consecuencia que realiza la Corte no pueden limitarse a descartar medidas de decretos legislativos simplemente asociándolas a problemáticas estructurales. En cambio, debe dirigirse a evaluar si la acción propuesta es necesaria y guarda una conexión directa y estricta con los asuntos declarados constitucionales en el marco del Estado de conmoción interior.

En ese marco, para el suscrito Magistrado, la mayoría de la Sala Plena adoptó una decisión indebida respecto a los recursos del sector de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y, en consecuencia, declaró inexequibles por consecuencia recursos que efectivamente permitían responder tanto a la intensificación de los enfrentamientos como a la crisis humanitaria.

Al respecto, en el proceso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo que los recursos solicitados por el sector de Tecnología y Comunicaciones se dirigían en 34,6 miles de millones de pesos colombianos a financiar el proyecto de inversión presupuestal C-2301-0400-21 – Desarrollo masificación acceso a internet nacional: mediante el cual se hará la implementación del proyecto Juntas de Internet – Comunidades de Conectividad. Afirmó que este presupuesto estaba destinado a “la instalación de Zonas Comunitarias para la Paz que amplíen la cobertura de Internet en instituciones educativas y comunidades, a la implementación de Juntas de Internet que permitan a las comunidades gestionar su propio acceso a la conectividad, al desarrollo de una aplicación de emergencia que facilite la comunicación en situaciones críticas, y a la entrega de teléfonos satelitales y kits de Starlink

para mejorar la comunicación en zonas vulnerables"[81]. Asimismo, sostuvo que eran recursos "fundamentales para mitigar el impacto del desplazamiento forzado y asegurar que la población acceda a servicios de salud, educación y otros recursos vitales, contribuyendo al desarrollo social y económico de la región"[82]. Esta explicación fue respaldada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que insistió en que estos recursos buscaban "mejorar la comunicación en zonas vulnerables"[83].

A pesar de que en el proceso no obra intervención alguna del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, este despacho considera que, con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, es posible evidenciar, por lo menos, una conexidad directa y estricta entre los recursos dirigidos a garantizar la comunicación y la intensificación del conflicto y la crisis humanitaria. Es decir, puede realizarse una validación de los requisitos necesarios para superar el análisis preliminar de exequibilidad por consecuencia.

Para este despacho, implementar aplicaciones de emergencia en territorios vulnerables, garantizar la comunicación en zonas críticas y entregar teléfonos satelitales o kits de Starlink que permitan establecer contacto inmediato con autoridades de auxilio —militares o humanitarias— constituye una medida idónea para responder a: "(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"[84]. Esto, en tanto que cuando las poblaciones en condición de vulnerabilidad cuentan con la posibilidad de alertar sobre intensificaciones del conflicto y solicitar auxilio, facilitan que el Estado responda de manera más célere y efectiva ante cualquier escenario de riesgo. Ello no solo permite superar con mayor prontitud una situación de crisis, sino también desplegar una respuesta estatal más eficaz, sin implicar un alto costo para la vida y la integridad de las personas.

La idoneidad de los mecanismos de comunicación para responder a escenarios de crisis de seguridad ha sido reconocida tanto en decretos como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por ejemplo, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior[85], establece, frente a la mayoría de sus programas, que los medios de comunicación constituyen en sí mismos una medida de protección. Esto se evidencia en (i) el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, publicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo[86]; (ii) el Programa de Protección para víctimas y testigos[87]; (iii) el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios[88]; (iv) el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobre vivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano[89]; e incluso, (v) el Programa de protección especializada de seguridad y protección[90], dirigido a los firmantes en proceso de reincorporación, uno de los grupos más afectados por la situación del Catatumbo, según lo reconocido en la sentencia C-148 de 2025.

Las distintas definiciones atribuidas a los medios de comunicación como mecanismos de protección en estos programas coinciden en que se trata de medidas materiales otorgadas a personas protegidas o en condición de vulnerabilidad, que les permiten establecer un contacto oportuno y efectivo con el Estado para alertar sobre situaciones de emergencia, mantener informadas a las autoridades sobre su situación de seguridad y evitar los riesgos asociados al uso de otros medios de comunicación[91]. En ese sentido, son mecanismos que efectivamente permiten el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria y la garantía de los derechos fundamentales de la población afectada por la grave perturbación del orden público, los tres aspectos exigibles para superar el examen preliminar de exigibilidad condicionada.

En consonancia con lo anterior, esta Corporación ha reconocido la importancia de las medidas de protección que garantizan la comunicación y trascienden las actuaciones

reactivas o meramente defensivas. En el Auto 1929 de 2024, la Sala de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 resaltó que el Defensor delegado al Sistema de Alertas Tempranas afirmó que "una antena telefónica puede ser una medida de reacción para mitigar o eliminar un riesgo para personas como los firmantes de paz en proceso de reincorporación"[92]. De igual forma, en la Sentencia SU-546 de 2023, que declaró un estado de cosas inconstitucional por la grave, persistente y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, la Corte reconoció que uno de los ejes centrales del Plan de emergencia para la protección de líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes del AFP consistía en "iniciar acciones de prevención con respuesta inmediata ante casos concretos de riesgo contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes de la paz (…) [con el fin de] subsanar algunas de las condiciones sociales de conectividad que hacen especialmente vulnerables a los municipios"[93].

De esa manera, la Corte ha reconocido que la respuesta a los escenarios de riesgo está intrínsecamente relacionada con la capacidad del Estado de mantenerse informada —de forma actualizada— sobre la situación del territorio y de la población civil en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, en zonas de alto riesgo y baja conectividad, como la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, contar con herramientas de comunicación resulta indispensable para: (i) alertar a las autoridades de forma oportuna sobre enfrentamientos, ataques y hostilidades indiscriminadas contra la población civil; y (ii) comunicarse en medio de crisis humanitarias derivadas de desplazamientos o confinamientos, con el fin de obtener auxilio. En consecuencia, la adopción de instrumentos de conexión permanente —como los teléfonos satelitales o los kits de Starlink— no solo garantizaba esa comunicación efectiva en territorios donde el Estado ha fracasado en ofrecer conectividad suficiente, sino que además constituía una medida concreta que contribuía a fortalecer las condiciones de seguridad y la superación del conflicto en el Catatumbo.

Conforme a estas consideraciones este despacho considera que asignar recursos a un

proyecto de inversión dirigido a gestionar la entrega de medios de comunicación a la población en riesgo constituye una medida dirigida a enfrentar la crisis de orden público, en tanto permite a las autoridades conocer oportunamente las variaciones del riesgo y adoptar decisiones inmediatas para mitigar el conflicto y sus efectos nocivos sobre la población. Independientemente si aporta o no a resolver una problemática estructural –cosa que en este caso sí hace–, es una medida que cumple con el requisito de conexidad directa y estricta exigido en los exámenes preliminares de conexidad que deben realizarse como consecuencia a la exequibilidad parcial del Decreto 62 de 2025.

Si bien, en esta oportunidad, la Sala Plena adoptó una posición contraria a este análisis, este Despacho considera oportuno evidenciar cómo dichas medidas pudieron haber resultado útiles, hasta el momento, para atender la situación de crisis enfrentada.

Al verificar el mapa de inversiones del DNP, con corte al 6 de octubre de 2025, es posible evidenciar que, en los avances regionales correspondientes a la vigencia 2025[94], a la región de Norte de Santander le fueron aprobados $32.666.583.476 pesos, de los cuales $32.563.747.014 fueron ejecutados. En otras palabras, los recursos de este proyecto de inversión destinados al departamento de Norte de Santander durante este año se ejecutaron en un 99,7%, lo que sugiere que sí existió una especial atención a su implementación que pudo llegar a permitir una respuesta más adecuada del Estado frente a la crisis de seguridad experimentada en el territorio.

Por lo anterior, para el suscrito magistrado, es claro que la situación excepcional de orden público justificaba la asignación de recursos que permitiera priorizar las zonas afectadas por el Estado de conmoción. Es decir, el Estado de conmoción habilitaba al Ejecutivo a dotar oportunamente al territorio afectado de instrumentos de comunicación que permitieran mantener contacto constante con las autoridades a cargo de resolver la crisis de orden público.

A pesar de que los recursos se estuvieran destinando a un proyecto de inversión creado con anterioridad a la declaración del estado de conmoción, lo cierto es que los recursos previstos para este proyecto, antes de la declaración del estado de excepción, estaban diseñados para una implementación gradual y no para una atención urgente, como la que exige una crisis humanitaria derivada de problemas de orden público. En ese sentido, que el Estado quisiera acelerar la implementación de este proyecto, concentrándolo en la zona afectada por la crisis de orden público, no era una medida puntualmente dirigida a resolver "problemáticas históricas y estructurales que deben ser atendidas por medio de los mecanismos ordinarios"[95]. Por el contrario, era una medida dirigida a superar el estado de conmoción que, de modo adicional, permitía avanzar en un compromiso estructural.

Que el Estado utilice proyectos preexistentes para resolver situaciones de crisis extraordinarias, en lugar de crear medidas nuevas para responder a la crisis, no puede ser sancionado por la Corte. Por el contrario, constituye un uso eficiente de los instrumentos y recursos que busca no desgastar la institucionalidad en la creación de nuevos mecanismos de respuesta, sino aprovechar el marco institucional preexistente para superar la conmoción. La pregunta radica en: ¿si el Ministerio, en vez de afirmar que los recursos se dirigían a un proyecto de inversión preexistente, hubiera afirmado que se dirigían a brindar medios de comunicación a la población en estado de vulnerabilidad con el fin de que pudieran tener comunicación inmediata con las autoridades de auxilio, la respuesta de la Corte habría sido la misma?

La implementación de una acción desde cero para garantizar la conectividad de la población habría creado un paralelismo con el proyecto de inversión preexistente y podría haber resultado pragmáticamente más costosa y demorada. En ese sentido, descartar una acción por su conexidad con un proyecto de inversión dirigido a resolver una problemática de carácter estructural no es suficiente para afirmar que una medida no sea idónea ni guarde conexidad directa y estricta con las razones de un estado de conmoción.

En este contexto, el Despacho reitera que la entrega de dichos equipos durante el Estado de excepción no tenía como único propósito la implementación de programas ordinarios, sino la protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad, facilitándoles la posibilidad de comunicarse con las autoridades para informar sobre su estado y las condiciones de seguridad en el territorio. Por ello, debió haber cumplido por lo menos la conexidad directa y estricta exigida en el estudio preliminar realizado en la providencia.

Tal como se dispuso con anterioridad, para el suscrito magistrado, el análisis de exequibilidad por consiguiente no puede reducirse a identificar vínculos con problemáticas estructurales. Debe observar si, incluso existiendo acciones de carácter estructural, estas tienen la potencialidad de superar la situación de crisis que ocasionó la declaratoria del Estado de conmoción.

En consecuencia, el suscrito magistrado considera que estos recursos sí cumplían con la conexidad directa y estricta exigida en sede preliminar. Por ello, debió realizarse un análisis más profundo que evaluara si, pese a su aparente idoneidad, estas medidas no cumplían los criterios constitucionales exigidos en el estado de conmoción.

Fecha ut supra,

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

[1] https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/comunicado-40-septiembre-17-de-2025

[2] Expediente RE-382, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=102586

[3] Ibidem, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=102591

[4] Ibidem, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=103048

[5] Ibidem, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=103733, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=104262 y https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=105178

[6] Ibidem, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=107585

[7] Ibidem, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=117468

[8] El concepto se presentó el día 5 de mayo de 2025. Por esta razón, la Sala no hará referencia a esta intervención.

[9] El concepto se presentó el día 6 de mayo de 2025. Por esta razón, la Sala no hará referencia a esta intervención.

[10] Ibidem, Intervención del Departamento Nacional de Planeación.

[11] Ibidem, Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[12] "[P]or el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

[13] Al respecto, indica que: "Por este motivo, las apropiaciones presupuestales se mantendrán dirigidas al propósito para el que se establecieron por el Decreto Legislativo 274 de 2025. De este modo, en dicha norma, así como en el Decreto 359 de 2025, los gastos están clasificados en sus respectivas secciones presupuestales relacionando los

componentes de gasto de funcionamiento e inversión, y ellos se deben ejecutar tal y como fueron decretados".

[14] Expediente RE-382, Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p. 26.

[15] Ibidem, Intervención de la Defensoría del Pueblo.

[16] En relación con el sector educación señaló que: "La Defensoría considera, tal como lo indicó en la intervención presentada dentro del expediente RE-379, que todas las medidas en materia de infraestructura educativa, dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica, media y educación superior, adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025, son inconstitucionales. En consecuencia, también debe serlo, la destinación de recursos para su implementación". En cuanto al sector Agricultura y Desarrollo Rural indicó que: "Igualmente, esta entidad considera, como se señaló en la intervención presentada dentro de expediente RE-363, que es inexequible la medida de resguardo, distribución y disposición de esquemas de producción de semillas, y transferencia de tecnología y de disposición de elementos de política para la reintroducción de las semillas del artículo 4 del Decreto Legislativo 107 de 2025. Bajo ese entendido, también resulta inexequible la destinación de los recursos para su ejecución, en caso de que se determine que hay dineros para ello en la adición presupuestal".

[17] En relación con esta sección presupuestal, se precisa que la inexequibilidad debe recaer respecto de "todas las medidas en materia de infraestructura educativa, dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica, media y educación superior, adoptadas en el Decreto Legislativo 155 de 2025".

[18] En relación con esta sección presupuestal, se precisa que la inexequibilidad únicamente debe recaer respecto de los recursos que se destinen para el cumplimiento de la medida que adopta el artículo 4 del Decreto Legislativo 107 de 2025, relacionada con el "resguardo, distribución y disposición de esquemas de producción de semillas, y transferencia de tecnología y de disposición de elementos de política para la reintroducción de las semillas".

[19] Expediente RE-382, Intervención de la Fundación para el Estado de Derecho.

[20] Ibidem, Intervención del ciudadano Harold Sua Montaña.

[21] Ibidem, p.1.

[22] Ibidem, p. 2.

[23] Expediente RE-382, Concepto del procurador general de la Nación.

[24] Decreto 111 de 1996, artículo 14. “Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art. 10)”.

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

[26] Corte Constitucional, sentencias C-357 de 2003, C-354 de 2006, C-030 y C-176 de 2009 y C-253, C-332 y C-374 de 2010. Esta figura también se ha extendido a los decretos leyes que se expiden con base en una ley de facultades extraordinarias que ha sido declarada inexequible.

[27] Corte Constitucional, sentencia C-071 de 2009.

[28] Corte Constitucional, sentencia C-239 de 2009.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-488 de 1995, citada en la sentencia C-176 de 2009.

[30] Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2023.

[31] Ibidem.

[32] Ibidem. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-439 de 2023, en la

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

[33] Corte Constitucional, sentencia C-049 de 2022, que reitera lo indicado en la sentencia C-030 de 2019.

[34] “Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

[35] Ley 137 de 1994, artículo 38: “Facultades. Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas: […] ll) Modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia”.

[36] Decreto 111 de 1996, artículo 84: “De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179 de 1994, art. 57)”.

[37] Expediente RE-382, Intervención del Departamento Nacional de Planeación e Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el caso de la información

aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta corresponde al informe que el director general del Presupuesto Público Nacional presentó ante el Congreso de la República, en atención a lo previsto por los artículos 38 de la Ley 137 de 1994 y 84 del EOP. Este informe fue anexado a la intervención del ministerio, a partir de la página 29.

[38] Ibidem, Intervención del Departamento Nacional de Planeación, p. 20 e Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pp. 35 y 36.

[39] Este artículo modificó transitoriamente el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 387 de 1997, relacionado con las instituciones con responsabilidad en la atención integral de la población desplazada.

[40] Esto artículos se referían, respectivamente, a: (i) la disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y también para facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes; (ii) la expropiación por vía administrativa, y (iii) la suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales.

[41] Estos artículos se referían, respectivamente, a: (i) el saneamiento y las mejoras de predios y (ii) la suspensión del estado registral.

[42] En esta sentencia, la Corte examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, "por el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira".

[43] Ibidem, Intervención del Departamento Nacional de Planeación, p. 20 e Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pp. 39 y 40.

[44] Se trata de (i) el proyecto de inversión presupuestal C-2301-0400-21 – "Desarrollo masificación acceso a internet nacional: mediante el cual se hará la implementación del proyecto Juntas de Internet – Comunidades de Conectividad" y (ii) el proyecto de inversión presupuestal C-2301-0400-20 – "Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones nacional".

[45] Expediente RE-382, Intervención del Departamento Nacional de Planeación, p. 20 y 21 e Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pp. 40 y 41.

[46] Se trata de (i) el proyecto de inversión presupuestal 2402-0600-13 “Construcción, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura para Conectar Territorios, Gobiernos y Poblaciones. Nacional”; (ii) el proyecto de inversión presupuestal 2402-0600-14 “Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de Caminos Comunitarios de la Paz Total. Nacional”; (iii) el proyecto de inversión presupuestal 2402-600-16 “Construcción, Mejoramiento, Mantenimiento, Rehabilitación Y Estudios del Programa Colombia Avanza, y (iv) el proyecto de inversión presupuestal 2403-0600-47 “mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea de la región Norte de Santander”.

[47] Expediente RE-382, Intervención del Departamento Nacional de Planeación, p. 21 y 21 e Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pp. 42 y 43.

[48] Se trata de: (i) el proyecto de inversión 4003-1400-11-51302HZ y (ii) el proyecto 4001-1400- 5-51103DZ.

[49] Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2023.

[50] Parámetro constitucional y estatutario desarrollado a su vez en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

[51] “Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocer los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

[52] “Artículo 214.2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”.

[53] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-070 de 2009.

[54] Corte Constitucional, sentencias C-802 de 2002, C-176 de 2009.

[55] Aunque la providencia anotada se dictó en el marco de un estado de emergencia

económica, social y ecológica, en aquella ocasión se realizó una interpretación de los requisitos constitucionales y estatutarios previstos de modo general para los decretos de desarrollo de los estados de excepción, por lo que dicha sistematización y explicación de los juicios resulta aplicable al estado de conmoción interior.

[56] Corte Constitucional, sentencia C-434 de 2017.

[57] Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2009.

[58] Ibidem.

[59] El artículo 1 del Decreto Legislativo 62 de 2025 declaró "el estado de conmoción interior, por el término de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto", que ocurrió el 24 de enero de 2025, fecha de su publicación.

[60] Expediente RE-382, Control constitucional a Decreto Legislativo, pp. 15 a 19.

[61] Ibidem, Intervención del ciudadano Harold Sua Montaña, p. 1.

[62] Corte Constitucional, sentencias C-466 de 2017 y C-753 de 2015.

[63] Lo anterior, con fundamento en el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, que prevé que los "decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales".

[64] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, con referencia a la sentencia C-753 de 2015.

[65] Ibidem.

[66] En la sentencia C-148 de 2003, la Corte sostuvo que "el Decreto 2749 de 2002 tiene una naturaleza complementaria en relación con el Decreto 1838 de ese año, por medio del cual se creó un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática, pues aquél se limita a incorporar al presupuesto los ingresos generados por él y a autorizar los gastos que se han de realizar con cargo a tales ingresos". En el mismo sentido, en la sentencia C-947 de 2002 se resaltó que: "en la medida en que el Decreto 1959 de 2002 tiene un alcance complementario en

relación con el Decreto 1838 de 2002, sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció esta Corporación, su relación de conexidad con los motivos que sirvieron de base para la declaración del estado de conmoción interior está estrechamente ligada a la de ese decreto, y en su motivación se limita a agregar que, como quiera que en desarrollo del estado de conmoción interior se han creado nuevas rentas y que es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las fuerzas militares y de policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para 2002".

[67] "Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025".

[68] Estos son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos 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 civiles; el derecho al habeas corpus, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

[69] Expediente RE-382, Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[70] Sentencia C-625 de 2015.

[71] Artículo 15 del EOP.

[72] Artículo 80 del EOP.

[73] De acuerdo con la información aportada al proceso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el director general del Presupuesto Público Nacional rindió el informe correspondiente ante el Congreso de la República. Cfr. Expediente RE-382, Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, p. 30 a 44.

[74] Corte Constitucional de Colombia. Comunicado 40 del 17 de septiembre de 2025. Sentencia C-381 de 2025. M.P. Miguel Polo Rosero. Expediente: RE-382.

[75] Corte Constitucional de Colombia. Comunicado 14 del 17 de septiembre de 2025. Sentencia C-148 de 2025. M.P. Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente: RE-361.

[76] Corte Constitucional de Colombia. Comunicado 14 del 17 de septiembre de 2025. Sentencia C-148 de 2025. M.P. Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente: RE-361.

[77] Corte Constitucional de Colombia. Comunicado 14 del 17 de septiembre de 2025. Sentencia C-148 de 2025. M.P. Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente: RE-361.

[78] Corte Constitucional de Colombia. Comunicado 40 del 17 de septiembre de 2025. Sentencia C-381 de 2025. M.P. Miguel Polo Rosero. Expediente: RE-382.

[79] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-381 de 2025. M.P. Miguel Polo Rosero. Párrafo 152.

[80] Esta apreciación reconoció que la terminación contractual debía dar lugar a la devolución de los recursos girados y no ejecutados, así como a las restituciones mutuas pertinentes.

[81] Expediente RE0000382. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pg. 39. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=105887

[82] Expediente RE0000382. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pg. 39. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=105887

[83] Expediente RE0000382. Intervención del Departamento Nacional de Planeación. Pg. 18. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=106158

[84] Corte Constitucional de Colombia. Comunicado 14 del 17 de septiembre de 2025. Sentencia C-148 de 2025. M.P. Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente: RE-361.

[85] Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1066 de 26 de mayo de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".

[86] Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015. Decreto 1066 de 2015. Capítulo 2. Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de personas, grupos y comunidades. Artículo 2.4.1.2.1. Conforme a lo contenido en el Decreto 4912 de 2011.

[87] Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015. Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.3.3.1.13. Artículo 2.4.1.1.1. Conforme al Decreto 1737 de 2010.

[88] Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015. Decreto 1066 de 2015. Capítulo 7. Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Artículo 2.4.1.7.1.1. Conforme al Decreto 660 de 2018.

[89] Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015. Decreto 1066 de 2015. Capítulo 3. Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano. Artículo 2.4.1.3.1. Conforme al Decreto 2096 de 2012.

[90] Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015. Decreto 1066 de 2015. Capítulo 4. Programa de Protección especializada de seguridad y protección. Artículo 2.4.1.4.1. Conforme al Decreto 299 de 2017.

[91] Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015. Decreto 1066 de 2015. Artículos 2.4.1.1.29., 2.4.1.2.3., 2.4.1.2.11., 2.4.1.3.6., 2.4.1.4.7., y 2.4.1.7.4.5.

[92] Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022. Auto

1929 de 2024. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Consideraciones. Párrafo 83.

[93] Corte Constitucional. Sentencia SU-546 de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Consideraciones. Párrafo 233.

[94] Departamento Nacional de Planeación. Mapa de Inversiones. Proyecto BPIN: 2018011000401. Disponible en: https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/FichaProyectosMenuAllUsers?Bpin=201801100040 1.

[95] Corte Constitucional de Colombia. Comunicado 40 del 17 de septiembre de 2025. Sentencia C-381 de 2025. M.P. Miguel Polo Rosero. Expediente: RE-382.