

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO

Referencia: expediente RE-370.

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 0121 de 30 de enero de 2025, "por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda, en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar".

Magistrado Sustanciador:  
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, avoca el conocimiento del asunto de la referencia, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES:

1. El 30 de enero de 2025, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 de la Constitución, el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 0121 de 2025, "por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda, en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar".
2. El 31 de enero, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la Republica remitió copia auténtica del decreto en mención.
3. El 31 de enero, la Sala Plena de la Corte Constitucional efectuó el reparto del asunto por sorteo, correspondiendo al despacho del suscrito magistrado. Además, en esta fecha ingreso el asunto para el trámite respectivo.
4. Los artículos 241-7 y 214-6 de la Constitución, establecen que es competencia de la Corte Constitucional decidir definitivamente sobre la

constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en el artículo 213 de la Constitución<sup>1</sup>.

5. De conformidad con el Decreto Ley 2067 de 1991 y el artículo 63 del Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento de la Corte Constitucional-, “[c]uando a juicio del magistrado sustanciador, sea pertinente decretar pruebas en cualquiera de los procesos de control abstracto de constitucionalidad, se ordenará que la fijación en lista del proceso se haga una vez vencido el término probatorio y se hayan recibido todas las pruebas solicitadas”. En el presente asunto, se estima necesario decretar pruebas con la finalidad de obtener los elementos de juicio necesarios para evaluar la constitucionalidad del decreto legislativo bajo revisión.

Con fundamento en lo expuesto, el suscrito magistrado sustanciador,

### **RESUELVE:**

**Primero. AVOCAR** el conocimiento del Decreto Legislativo 0121 de 30 de enero de 2025, "por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda, en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar".

**Segundo. COMUNICAR** el inicio del presente asunto a la Presidencia de la República, así como a los ministerios que integran el Gobierno nacional, para que, si lo consideran oportuno, intervengan mediante escritos que deberán presentar dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de las comunicaciones respectivas, indicando las razones que en su criterio justifican la constitucionalidad del acto que se revisa, según lo previsto en los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

**Tercero. DECRETAR** la práctica de pruebas. En esta medida, solicitar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, dentro de los tres (3) días -hábiles-, contados a partir de la notificación de esta providencia, respondan las siguientes preguntas<sup>2</sup>:

#### *(i) Requisitos formales*

1. Informar la situación administrativa de las y los ministros que suscribieron el Decreto 0121 de 2025, esto es, si se encontraban en ejercicio de sus funciones en la fecha de su expedición<sup>3</sup>. De este modo, se habrá de aportar los actos administrativos de encargo como Ministra de Relaciones Exteriores a la doctora Adriana del Rosario Mendoza Agudelo, Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al doctor Belfor Fabio García Hernao,

---

<sup>1</sup> Los artículos 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991 contemplan el trámite a observar este tipo de asunto. Por su parte, el artículo 242-5 CP dispone que en los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo 241 superior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte.

<sup>2</sup> Las inquietudes formuladas están categorizadas por la modalidad de control a efectuar sobre los decretos expedidos en virtud de la declaración de una conmoción interior (control formal y material) y de las materias involucradas. Cfr. Artículos 213 y 214 de la Constitución, y Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción). Sentencias C-179 de 1994 y C-876 de 2002.

<sup>3</sup> Artículo 213 y 214-1 de la CP.

Ministra de Transporte a la doctora María Fernanda Rojas Mantilla y Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación al doctor Octavio Hernando Sandoval Rozo. Así mismo, certificar la fecha en que cada uno de estos encargos empezó a surtir efectos, según las renunciaciones aceptadas por las y los ministros que venían ejerciendo con anterioridad el cargo respectivo.

(ii) *Requisitos materiales*

*En términos generales (conforme al grupo de medidas decretadas y las consideraciones previstas en el decreto de desarrollo)*

2. Indicar cómo el decreto expedido por el Gobierno en materia de agua, saneamiento básico y vivienda (a) se inscribe dentro de “las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos” (art. 213 CP); (b) solamente refiere a “materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción” (art. 214-1 CP); y (c) responde a las facultades precisas del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción), tratándose de la conmoción interior.

Para ello, debe tener en cuenta el artículo 17<sup>4</sup> de la Ley 137 de 1994. En esta medida, se habrá de establecer cómo el decreto legislativo expedido responde adecuadamente a la finalidad de la conmoción interior, es decir, a la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y no del estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 CP). Por lo tanto, se habrá de justificar cómo cumple los criterios de conexidad externa (con el decreto declaratorio) y de necesidad.

3. Explicar cómo cada una de las medidas legislativas adoptadas en el decreto de desarrollo, a saber, (a) subsidios para acueducto, alcantarillado y aseo; (b) uso de recursos del SGP-APSB<sup>5</sup>; (c) habilitación y uso del suelo; (d) competencia funcional en materia de agua y saneamiento básico; y (e) mecanismo de apoyo para la inversión y la sostenibilidad; no exponen una duración más prolongada o de largo aliento a la advertida en el propio decreto - lo sujeta a la vigencia de la declaratoria de la conmoción- y, con ello, respondiendo más bien a una problemática estructural.

4. Señalar qué estudios y diagnósticos específicos sirvieron de soporte o base cierta para adoptar estos tipos de medidas de desarrollo, en orden a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

*En términos específicos (conforme a cada una de las medidas decretadas y las consideraciones previstas en el decreto de desarrollo). La respuesta se debe realizar siguiendo cada uno de los criterios -juicios respectivos- para efectuar el control de constitucionalidad<sup>6</sup>*

<sup>4</sup> “Independencia y compatibilidad. Los estados de excepción por guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica son independientes. Su declaratoria y las medidas que en virtud de ellos se adopten, deberán adoptarse separadamente. Esta independencia no impide el que puedan declararse simultáneamente varios de estos estados, siempre que se den las condiciones constitucionales y siguiendo los procedimientos legales correspondientes”.

<sup>5</sup> Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

<sup>6</sup> Los decretos legislativos deben superar los siguientes criterios: (i) finalidad, (ii) conexidad material (externa e interna), (iii) motivación suficiente, (iv) ausencia de arbitrariedad, (v) intangibilidad, (vi) no contradicción

5. En relación con el artículo 2 (otorgamiento de subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo), indicar cuáles son los límites de la medida legislativa expedida en relación con (a) los beneficiarios, al no comprender indispensablemente a las personas de escasos recursos, ni hacerlo depender del estrato socio económico, y abarcar a las personas prestadoras de servicios públicos, sin que se hubiere establecido un tratamiento diferenciado; y (b) el tope en la concesión de subsidios del 90%<sup>7</sup>. En consecuencia, se debe verificar si esta medida compromete principalmente los juicios de finalidad, no contradicción específica, necesidad (fáctica y jurídica), proporcionalidad y no discriminación.

6. Respecto al artículo 3 (uso de los recursos del SGP-APSB), señalar cuáles son los límites de la medida legislativa adoptada en relación con (a) los beneficiarios, es decir, las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (cubre gastos de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo) y (b) al facultar nuevamente el financiamiento de la medida prevista en el artículo 2 del decreto. Por lo tanto, se debe verificar si la medida adoptada compromete esencialmente los juicios de finalidad, no contradicción específica, necesidad (fáctica y jurídica), proporcionalidad y no discriminación.

7. Sobre el artículo 4 (habilitación y uso del suelo), informar si la medida legislativa contemplada termina por (a) prescindir de las atribuciones correspondientes de los concejos municipales (art. 313-7 CP)<sup>8</sup>, al permitir a los alcaldes ajustar el POT, así como negarlo cuando no se fundamente en estudios técnicos o jurídicos sustentados o por proponer el concejo una modificación sin sustento en motivos técnicos y la aceptación del alcalde; (b) permitir en los casos de colindancia -suelo de protección ambiental o determinantes ambientales- que la autoridad ambiental prescinda de la concertación ambiental y se pueda presentar ante el Ministerio de Ambiente solicitud de sustracción rápida y expedita para los predios respecto de municipios incluidos en reservas forestales; (c) imponer al concejo municipal celebrar un cabildo abierto previo para el estudio y análisis del proyecto, en contravía del artículo 3<sup>9</sup> de Ley 1757 de 2015 que establece su origen popular; y (d) no requerir licencia urbanística, ni acto de reconocimiento de edificaciones -siempre que se garantice la seguridad y estabilidad de las edificaciones-, tampoco las normas de construcción sismo resistente y otras pertinentes -que son aplicables una vez restablecido el orden público o terminada la conmoción- (parág. 2). De este modo, se debe verificar si la medida proferida compromete principalmente los juicios de finalidad, no contradicción específica, necesidad (fáctica y jurídica) y proporcionalidad.

---

específica, (vii) incompatibilidad, (viii) necesidad (fáctica y jurídica), (ix) proporcionalidad y (x) no discriminación. Cfr. Artículos 213 y 214 de la CP, y Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción).

<sup>7</sup> Cfr. El artículo 368 de la CP establece: “La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las *personas de menores ingresos* puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

<sup>8</sup> “Corresponde a los concejos: (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda”.

<sup>9</sup> “Mecanismo de participación. (...) *Son de origen popular* la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, *el cabildo abierto* y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

8. En torno al artículo 6 (mecanismo de apoyo para la inversión y la sostenibilidad), indicar si (a) al permitir la transferencia y ejecución de recursos a los gestores comunitarios para la continuidad en el acceso al agua y saneamiento básico, (b) facultar la suscripción de convenios solidarios y (c) contratar con terceros que articulen la celebración de dichos convenios (seleccionados a través de diferentes modalidades de contratación definidas en el Estatuto General de Contratación); prescinde de establecer límites a las atribuciones conferidas, ejercer el control de los recursos del Estado, sujetar los actos a los principios de la función administrativa (art. 209 CP) y observar los principios de la contratación estatal, máxime cuando los artículos 42 de la Ley 80 de 1993 y 2 de la Ley 1150 de 2007, facilitan la contratación directa por urgencia manifiesta. De allí que se debe verificar si esta medida compromete esencialmente los juicios de finalidad, no contradicción específica, necesidad (fáctica y jurídica) y proporcionalidad.

Las respuestas a brindar por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a los interrogantes formulados, deben estar precedidas de la brevedad, sencillez y sustancialidad para su comprensión y análisis integral.

**Cuarto.** Vencido el término probatorio y allegadas y valoradas las referidas pruebas, **FIJAR EN LISTA** el asunto de la referencia por el término de cinco (5) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 0121 de 30 de enero de 2025.

**Quinto. INVITAR** a la Defensoría del Pueblo, a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -Corponor-, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-, a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, a la Contraloría General de la República, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, así como a las facultades de derecho de las universidades Industrial de Santander, Francisco de Paula Santander de Cúcuta, Libre de Cúcuta, de los Andes, Nacional de Colombia, Externado de Colombia, de Caldas, Javeriana y Rosario; para que, si a bien lo tienen, dentro del término descrito en el numeral anterior, emitan concepto en el presente asunto o sobre las preguntas formuladas en virtud de las pruebas decretadas<sup>10</sup>.

**Sexto.** Expirado el término de fijación en lista, **REMITIR** el asunto a la Procuraduría General de la Nación, para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda el concepto de rigor.

**Séptimo.** Las respuestas que se remitan con ocasión de este trámite, se recibirán en la siguiente cuenta de correo electrónico: [secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

---

<sup>10</sup> Se precisa que las intervenciones en la medida de lo posible se realicen según los presupuestos para este tipo de asuntos, a saber: formalmente, la suscripción por el presidente de la República y por todos sus ministros, la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia, la existencia de motivación y en los casos que haya comprendido determinado ámbito territorial que los decretos de desarrollo no lo excedan. Y, materialmente, los juicios de finalidad, conexidad material (interna y externa), motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad (fáctica y jurídica), proporcionalidad y no discriminación.

Expediente RE-370

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **54ceaedac674d37a0e08678424a5c31077a1e38f0d3a89c15aa15e1bbd97d6ef**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>