

Bogotá D.C., 23 de abril de 2025

Honorable Magistrado

**JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**

Corte Constitucional

**Referencia:** Control automático de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 107 del 29 de enero de 2025, *“Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”*. Radicado **RE-363**

**Asunto:** Intervención ciudadana

**ANDRÉS CARO BORRERO**, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la fijación en lista del 10 de abril de 2025.

## I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de derecho, tales como la legalidad, el gobierno constitucional y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 107 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

La Fundación considera que la situación en el territorio objeto de la declaratoria debe conjurarse con mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, evitando el uso desproporcionado de facultades excepcionales.

En tal sentido, la presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medida; iii) análisis del Decreto 107 de 2025 a la luz de presupuestos legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; juicio de ausencia de arbitrariedad, juicio de intangibilidad, juicio de incompatibilidad y de no discriminación; iv) Consideraciones en el marco de los principios del Estado de Derecho; v) conclusión y, vi) petición.

## II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

- 2.1. El 24 de enero de 2025, mediante el Decreto 062 de 2025, el Gobierno nacional declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, por la grave perturbación del orden público que amerita la adopción de medidas excepcionales (en adelante el Decreto 062 o el Decreto de conmoción).
- 2.2. El 29 de enero de 2025, se emitió el Decreto Legislativo 107, *“Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”* (en adelante el Decreto 107 o el Decreto).
- 2.3. Entre otras, se faculta a la Agencia de Desarrollo Rural para contratar de manera directa la adquisición de bienes, servicios y apoyos a productores, prescindiendo del proceso de contratación estatal previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -; se impone a los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario con presencia en la zona, la obligación de destinar al menos el 2% de las contribuciones parafiscales a las entidades territoriales cobijadas por el Decreto de conmoción, con el fin de sostener la producción agropecuaria, y se establecen directrices sobre conservación y suministro de semillas para que AGROSAVIA y el ICA adopten medidas de resguardo, distribución y transferencia de tecnología.
- 2.4. Finalmente, el Decreto objeto de intervención establece la inaplicación durante la vigencia de la conmoción interior, del parágrafo del artículo 7 de la Ley 101 de 1993<sup>1</sup>.

## III. BREVE DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL ASUNTO QUE PRETENDE REGULAR LA MEDIDA

El sector agrario en Colombia cumple un papel fundamental en la promoción del desarrollo rural sostenible y la protección de los derechos de las comunidades rurales, campesinas e indígenas, constituyéndose además en un eje estratégico para la economía del país. En esta línea se destacan herramientas institucionales existentes que respaldan su crecimiento y permiten abordar sus problemáticas. Por ello, no parece necesario recurrir a medidas excepcionales como las previstas en el estado de conmoción interior para impulsar las mejoras que el sector requiere.

---

<sup>1</sup> Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Artículo 7. *“Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.*

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

En efecto, Colombia cuenta con un marco normativo que otorga amplias facultades al Ejecutivo para enfrentar los problemas del sector agropecuario sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias como la conmoción interior. La Ley 101 de 1993, por ejemplo, creó una política integral de desarrollo agropecuario que provee instrumentos para intervenir en los mercados, apoyar la producción nacional, salvaguardar precios y otorgar subsidios y créditos a los campesinos. Así mismo, la Ley 160 de 1994 otorga herramientas de reforma agraria, incluyendo la compra voluntaria o expropiación de tierras con indemnización y un subsidio estatal para su adquisición, con el fin de mejorar el acceso a la tierra y promover la justicia social en el campo.

Además, el Decreto 1071 de 2015- Decreto del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural- unifica la reglamentación agropecuaria, facilitando la adopción de medidas inmediatas como el refinanciamiento de deudas, incentivos a la capitalización rural o acciones de defensa comercial. Ejemplos concretos de aplicación de estas normas incluyen la fijación de salvaguardias ante las importaciones de leche y la compra masiva de tierras a través de ofertas voluntarias de venta. En conjunto, este andamiaje legal demuestra que el país dispone de suficientes herramientas para atender las crisis del agro mediante las facultades ordinarias del Estado.

#### **IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 107 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES**

##### **4.1. Presupuestos formales**

###### ***4.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros.***

El Decreto fue suscrito por el presidente de la República y sus ministros.

###### ***4.1.2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia.***

El decreto fue dictado el 29 de enero de 2025 en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 062 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional por 90 días calendario a partir del 24 de enero hasta el 24 de abril de 2025.

###### ***4.1.3. Existencia de motivación.***

El Decreto Legislativo 107 de 2025 contiene una exposición de hechos y fundamentos normativos que constituyen la motivación formal de las medidas adoptadas. En sus considerandos se señala que la expedición del decreto se produce en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025.

Dentro de este contexto, identifica como una de las principales afectaciones la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, caracterizada por enfrentamientos entre grupos armados, amenazas a la población civil, desplazamientos forzados, afectaciones a bienes protegidos, infraestructura crítica y al medio ambiente, así como una crisis humanitaria y el desbordamiento de las capacidades institucionales.

El Decreto advierte que esta situación ha impactado gravemente las condiciones de acceso y distribución de alimentos, poniendo en riesgo el derecho humano a la alimentación de la población afectada. Señala, además, que la región del Catatumbo es clave en términos agroalimentarios, al concentrar una porción significativa de la producción nacional de varios cultivos (como pepino, cebolla, pimentón, tomate, frijol y palma de aceite), así como una relevante actividad pecuaria. Este escenario de violencia y desabastecimiento ha generado restricciones al transporte de insumos y alimentos, así como dificultades para la comercialización de productos agrícolas, afectando directamente a los campesinos y pequeños productores.

En apoyo de la necesidad de intervención urgente, se invoca el artículo 64 de la Constitución, que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección, así como los artículos 65 y 66 que otorgan prioridad a la producción de alimentos y a la adopción de condiciones especiales de crédito agropecuario. Así mismo, se alude al artículo 38 de la Ley 137 de 1994, que faculta al Gobierno Nacional a dictar medidas excepcionales durante el estado de conmoción, incluyendo el aseguramiento del abastecimiento de mercados y la garantía del funcionamiento de los servicios y centros de producción.

De manera complementaria, el Decreto retoma recomendaciones de organismos internacionales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que destacan la obligación estatal de garantizar el acceso físico y económico a una alimentación adecuada, y el deber de prevenir que particulares o actores armados priven a la población de este derecho. También se hace referencia a informes del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, que alertan sobre el uso del hambre como herramienta de conflicto y el impacto de los bloqueos, desplazamientos forzados y destrucción de sistemas alimentarios sobre la seguridad alimentaria.

Finalmente, se argumenta que la situación descrita exige adoptar medidas inmediatas orientadas a la estabilización, el restablecimiento de las cadenas productivas, el funcionamiento del sistema de abastecimiento agropecuario y la garantía del derecho humano a la alimentación. En este sentido, se justifica la necesidad de prever esquemas ágiles de contratación, reasignación de recursos parafiscales y protección de semillas y activos productivos, dirigidos especialmente a pequeños y medianos productores rurales y a sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, se presenta una motivación formal para la adopción de medidas extraordinarias en el marco del estado de conmoción interior. Sin embargo, corresponde analizar posteriormente si dicha motivación resulta suficiente a la luz de los presupuestos materiales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, ya que se advierte que los considerandos no desarrollan con el suficiente nivel de especificidad la necesidad ni la correspondencia directa entre la modificación de la destinación de los recursos parafiscales, la alteración del régimen general de contratación y la inaplicación de disposiciones legales, con la urgencia derivada de la situación de orden público en la región del Catatumbo.

## **4.2. Presupuestos materiales**

### ***4.2.1. Juicio de finalidad:***

El juicio de finalidad, según el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional exige que toda medida adoptada en un decreto legislativo de conmoción interior esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos. Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos<sup>2</sup>.

En el caso analizado, el Decreto 107 introduce flexibilizaciones en materia de contratación pública y redirección de recursos parafiscales hacia aspectos agropecuarios y cadenas productivas. No obstante, no se advierte en la motivación de la norma un nexo evidente con la perturbación que desató la conmoción interior, esto es, la presencia de grupos armados ilegales, el escalamiento de la violencia y el desplazamiento masivo de la población civil. El hecho de que el conflicto armado afecte indirectamente el sector agropecuario no basta para justificar la adopción de medidas propias de la más alta excepcionalidad constitucional. Menos aún, cuando se trata de problemáticas de larga data, caracterizadas por deficiencias estructurales en la producción agrícola.

La Corte ha sido enfática, en sentencias como la C-179 de 1994<sup>3</sup> y C-300 de 1994<sup>4</sup>, al señalar que no resulta constitucionalmente admisible apelar a la conmoción interior para abordar cuestiones ordinarias que, por su naturaleza o complejidad, deben ser objeto de soluciones regulares o de política pública. Por consiguiente, no basta con mencionar obstáculos estructurales o históricos en el sector rural para legitimar una intervención excepcional que, lejos de concentrarse en la contención inmediata de la crisis, adopta medidas que corresponden a la acción permanente del Estado.

En tal sentido, el Decreto establece medidas en temas de parafiscalidad, contratación y resguardo de material de propagación y semillas que no tienen una conexión directa para conjurar las causas de la perturbación del orden público. Se evidencia entonces que estas medidas no guardan una relación concreta, inmediata y necesaria con las causas que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior, pues no están diseñadas específicamente para intervenir de manera directa en aspectos como el accionar de grupos ilegales, la violencia generalizada o la crisis de seguridad y protección a la población civil.

En ese sentido, disposiciones como el artículo 2 del Decreto, que autoriza a la Agencia de Desarrollo Rural a contratar directamente con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y otras organizaciones del sector, con el fin de promover la sustitución de economías ilícitas, la agro industrialización y procesos de asociatividad, no responden a una finalidad concreta, inmediata ni necesaria para conjurar el desbordamiento de orden público que justificó la declaratoria del estado de excepción. Tales objetivos, si bien válidos dentro de una política de desarrollo rural o de transformación productiva, no tienen una conexión directa con la contención del accionar armado ilegal ni con el restablecimiento inmediato de la seguridad en las zonas afectadas.

---

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional C-802 de 2002 a propósito de la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”.

<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional C -179 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz (Bogotá D.C., 13 de abril de 1994) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-179-94.htm>

<sup>4</sup> Sentencia Corte Constitucional C-300 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz (Bogotá D.C., 1 de julio de 1994) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-300-94.htm>

Particularmente, se advierte que las medidas de contratación directa previstas en el decreto no se encuentran diseñadas para intervenir de manera específica sobre las causas reales de la perturbación del orden público. Por el contrario, se orientan a resolver problemáticas históricas en el funcionamiento del aparato estatal en zonas rurales, lo cual, aunque relevante desde una perspectiva de desarrollo, no satisface el estándar de finalidad exigido por la ley.

Por su parte, el artículo 3 establece la obligación de que los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario con presencia en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025 destinen al menos el 2% de las contribuciones parafiscales incluidos en el presupuesto global del 2025 a los objetivos dispuestos para enfrentar la conmoción.

La Ley 101 de 1993 en el artículo 29 al 35, el Decreto 111 de 1996 en su artículo 29 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>5</sup> consagran que los recursos parafiscales tienen una destinación específica al beneficio del propio sector que aporta. Sin embargo, el Decreto 107 reorienta estos recursos para fines que no necesariamente guardan relación directa ni atienden la especificidad de la destinación para el subsector que aporta tales fondos, los que son exclusivamente destinados para proyectos productivos (con claros índices de productividad), desarrollo de la competitividad y promoción en el mercado para el mismo sector que los aporta, por lo cual se afecta la naturaleza misma de la contribución parafiscal, sin que el Gobierno demuestre que esta intervención sea el único o el mejor mecanismo para atender la crisis de seguridad y orden público.

Se pregunta entonces: ¿Cómo la reasignación del 2% de fondos parafiscales conjura en términos inmediatos la violencia y la presencia de grupos armados? Lo que se vislumbra es una medida de fomento agrícola, loable pero propia de la gestión ordinaria del Ejecutivo pero no necesariamente conectada con la urgencia de un estado de excepción.

Se reitera que el estado de conmoción interior fue declarado con fundamento en la intensificación del accionar de grupos armados ilegales, la violencia generalizada y la crisis de seguridad y protección a la población civil; sin embargo, no se advierte cómo las medidas previstas en el artículo 4 del Decreto 107 de 2025, orientadas al resguardo de material de propagación y semillas, se encuentren directamente encaminadas a conjurar dichas causas ni a impedir la extensión de sus efectos, pues responden a objetivos de sostenibilidad agroalimentaria y fortalecimiento productivo que, si bien legítimos, no guardan una relación concreta e inmediata con la restauración del orden público alterado.

Finalmente, el Decreto 107 plantea supuestos de eventuales crisis en la cadena alimentaria (falta de pepino cohombro, cebolla, etc.) o problemas para la comercialización de productos; sin embargo, no se aporta un sustento que indique que la desprotección de estos cultivos es la causa o el detonante principal de la conmoción, que exista un verdadero riesgo de crisis alimentaria, ni que su atención inmediata constituya una herramienta eficaz para restablecer la convivencia ciudadana. De allí que la motivación no exponga el nexo directo entre dichas medidas y el control de la crisis armada y humanitaria descrita en el Decreto 062.

---

<sup>5</sup> La Corte Constitucional ha respaldado este enfoque en diversas sentencias. Por ejemplo, en la Sentencia C-1040 de 2003, la Corte señaló que los recursos de la seguridad social en salud, al ser de naturaleza parafiscal, tienen una destinación específica y no pueden ser empleados para fines distintos a los establecidos por la ley.



De todo lo anterior se desprende que el Decreto impugnado no supera el juicio de finalidad, al no demostrar la relación directa entre las medidas adoptadas —orientadas a la flexibilización contractual, el resguardo de material de propagación y semillas y la reasignación de recursos parafiscales— y la causa concreta de la conmoción interior, circunscrita a la grave afectación del orden público, derivada de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Por ende, las disposiciones cuestionadas carecen de un nexo causal inmediato e ineludible que demanda el control de constitucionalidad de los decretos expedidos bajo un estado de excepción.

#### **4.2.2. *Juicio de conexidad material:***

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior deben relacionarse de forma clara y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. De esta manera, la confrontación entre el alcance de las disposiciones adoptadas y los hechos que motivaron la declaratoria no puede limitarse a meras alusiones indirectas o hipotéticas; por el contrario, ha de evidenciarse un lazo de inmediatez que justifique la adopción de medidas de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias<sup>6</sup>: (i) una conexidad interna, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno nacional en el decreto que las desarrolla, y (ii) una conexidad externa, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

En el Decreto 107 de 2025 se advierten disposiciones dirigidas a: (i) la flexibilización de la contratación pública para proyectos agropecuarios y agroindustriales, (ii) la reorientación de recursos parafiscales hacia actividades agrícolas y de abastecimiento de alimentos (iii) la conservación de semillas y la (iv) inaplicación de la Ley 101 de 1993.

En relación con el juicio de conexidad interna, se observa que los considerandos del Decreto 107 de 2025 advierten un riesgo inminente de crisis alimentaria derivado de los efectos del conflicto armado sobre la infraestructura productiva y la distribución de alimentos en una región considerada estratégica para la seguridad alimentaria nacional. En coherencia con este diagnóstico, el Gobierno nacional justifica la adopción de medidas orientadas a proteger el abastecimiento alimentario, garantizar la continuidad de las actividades agropecuarias y establecer condiciones mínimas de estabilidad en los territorios afectados. Para tal fin, se señala la insuficiencia de los instrumentos ordinarios de planeación frente a la disrupción de los ciclos de producción y las cadenas de suministro, lo que fundamenta la autorización de mecanismos extraordinarios como la contratación directa y el uso de recursos parafiscales. Así, se advierte una conexidad interna entre las razones expuestas en la parte motiva del decreto y las medidas materiales adoptadas en su articulado.

Frente a la conexidad externa, el Decreto 062 por medio del cual se declaró la conmoción interior mencionó que en la región del Catatumbo persisten problemáticas como presencia de grupos armados ilegales (ELN y otros), el escalamiento de la violencia, el desplazamiento masivo de la

---

<sup>6</sup> Sentencia Corte Constitucional de Colombia C-156 de 2020 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo (Bogotá D.C 3 de junio de 2020). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-156-20.htm>

población y la alteración del orden público las cuales requieren de una respuesta inmediata en términos de seguridad humana, protección de la vida e integridad de la población civil, y refuerzo de la acción estatal para conjurar los enfrentamientos y prevenir más desplazamientos.

Sin embargo, se encuentra que medidas como la flexibilización contractual y la modificación del destino de los recursos parafiscales —que están concebidos para fomentar un subsector específico— se orientan, ante todo, a solventar obstáculos de índole económico y productivo que, si bien podrían incidir en la región del Catatumbo, no constituyen la causa ni la consecuencia inmediata de la perturbación armada.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha reiterado, en sentencias como la C-300 de 1994 y la C-027 de 1996<sup>7</sup>, que no es suficiente la mera enunciación de dificultades estructurales o hipotéticos efectos colaterales del conflicto para integrar la conexidad requerida. Aquí, la exposición de motivos del Decreto 107 hace referencia a problemáticas de larga data en la producción agrícola (por ejemplo, la comercialización de pepino cohombro o cebolla), pero no demuestra cómo su atención mediante la conmoción interior resulta esencial para prevenir o mitigar de forma directa, la grave y urgente amenaza que recae sobre la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana.

En consecuencia, el Decreto 107 no supera el juicio de conexidad externa porque las medidas previstas no se relacionan de manera inmediata y directa con la situación de escalada violenta y perturbación armada que motivó la declaratoria de conmoción. Antes bien, se trata de medidas de política pública que responden a asuntos de mediano y largo plazo, los cuales, como lo ha dicho la Corte Constitucional deben ser gestionados por la vía ordinaria y no mediante la utilización de las atribuciones excepcionales<sup>8</sup>:

*“De ahí que se exija como condición necesaria para declarar la conmoción interior, aparte del factor de turbación del orden público, que éste no pueda ser conjurado mediante el eficiente y oportuno ejercicio de las facultades ordinarias. Los hechos y problemas que por naturaleza demandan soluciones materiales y jurídicas permanentes, deben ser enfrentados a través de los mecanismos de la normalidad. Y sólo cuando éstos se revelen inidóneos para enfrentar hechos sobrevinientes, resulta justificado apelar a las competencias extraordinarias derivadas del estado de excepción.”*

El supuesto riesgo de desabastecimiento agroalimentario no se acredita como inminente ni atado a la estabilización del orden público, y la tabla referida en el propio Decreto 107 (sobre la proporción de cultivos en el total de la producción nacional) permite inferir que no existe una amenaza inmediata y cierta a la seguridad alimentaria del país que amerite el recurso al estado de excepción. Sumado a lo anterior, el Decreto emplea cifras de producción del año 2023, lo cual tampoco permite evaluar la incidencia de la medida, según datos actuales. En el mismo sentido, en la Sentencia C-443 de 2023<sup>9</sup>,

---

<sup>7</sup> Sentencia Corte Constitucional C-027 de 1996 MP. Hernando Herrera Vergara. (Bogotá D.C., 19 de noviembre de 1996) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-027-96.htm>

<sup>8</sup> Sentencia Corte Constitucional C-466 de 1995 MP. Carlos Gaviria Díaz (Bogotá, D.C., 18 de octubre de 1995. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-466-95.htm>

<sup>9</sup> Sentencia Corte Constitucional C-443 de 2023. MP Natalia Ángel Cabo. (26 de octubre de 2023) [C-443-23 Corte Constitucional de Colombia](#)



la Corte Constitucional evaluó el Decreto Legislativo 1274 de 2023, que buscaba establecer una institución educativa para el pueblo Wayúu, en el contexto de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira. Al analizarlo, concluyó que esta medida no estaba directamente relacionada con la crisis humanitaria originada por la escasez de agua en el departamento, dado que no se encuentra una conexión temática clara entre el objetivo del Decreto y la necesidad inmediata de atender la emergencia.

Esta decisión refleja la importancia de asegurar que las medidas adoptadas bajo facultades excepcionales guarden relación directa con la causa específica que originó la emergencia y cumplan con el juicio de conexidad extrañado en el Decreto 107.

Por tales razones, se concluye que las disposiciones del Decreto 107 carecen de la conexidad exigida para integrar el régimen propio de los estados de conmoción interior, habida cuenta de que no cumple con el juicio de conexidad material en su integralidad, pues sus objetivos y alcance se refieren a cuestiones estructurales del desarrollo agropecuario que no guardan la relación próxima con la grave perturbación del orden público que dio lugar a la declaratoria.

#### **4.2.3. *Juicio de motivación suficiente:***

El juicio de motivación suficiente busca establecer si las razones presentadas por el presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. La Corte Constitucional ha indicado que el juicio de motivación suficiente exige que el Gobierno sustente de forma clara y detallada las razones por las cuales resulta preciso adoptar cada una de las medidas extraordinarias dentro del estado de conmoción. Esta Corporación ha precisado en sentencias ya citadas, como C-179 de 1994, C-300 de 1994 y C-070 de 2009, entre otras, que el examen no se satisface con simples consideraciones genéricas sobre las dificultades estructurales de la zona o la mención de hipotéticas consecuencias del conflicto armado. Se requiere que en la motivación del decreto legislativo se demuestre, de manera concreta y no meramente conjetural, cómo dichas medidas contribuyen de manera directa e inaplazable a conjurar la perturbación del orden público.

En el caso del Decreto 107, si bien se alude a los riesgos que plantea la acción de grupos armados y a la necesidad de proteger el suministro de alimentos y la producción agropecuaria, la exposición de motivos no ofrece argumentos sólidos que expliquen por qué la simple flexibilización de la contratación pública o el uso de recursos parafiscales resultan indispensables para contener la violencia y evitar su escalada, o para salvaguardar a la población civil de la amenaza inmediata. Hay por lo menos cuatro aspectos que el Decreto 107 no logra superar:

- **Ausencia de conexión causal entre la situación de orden público y las medidas:** la motivación no demuestra cómo el redireccionamiento de fondos parafiscales, cuya finalidad legal corresponde al fomento de subsectores agrícolas y a las establecidas en la Ley 101 de 1993 soluciona o mitiga de modo inmediato la perturbación generada por enfrentamientos armados y desplazamientos masivos. La sola mención en los considerandos del Decreto de que el conflicto “*puede*” derivar en una crisis alimentaria, no satisface el requerimiento de sustentar suficientemente de qué manera esta reasignación de recursos neutraliza, o al menos reduce, la inminente alteración del orden público.

- **Carencia de justificación sobre la idoneidad y urgencia de la contratación excepcional:** el Decreto 107 tampoco explica por qué los mecanismos contractuales ordinarios, incluidos los procedimientos de urgencia contemplados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, serían insuficientes para responder con celeridad a la contingencia. En los considerandos únicamente enuncia que se requiere “*agilizar la ejecución de los recursos*”, más no demuestra en qué forma la contratación directa con ciertas entidades o asociaciones permite conjurar la crisis institucional y de seguridad que enfrenta la región.
- **Falta de fundamentación fáctica y estadística específica:** aunque se incluyen datos sobre la producción agrícola en el Catatumbo, se reitera, del año 2023, no se desarrollan elementos de convicción suficientes que permitan concluir que existe una amenaza inmediata y concreta de desabastecimiento alimentario.

En consecuencia, el Decreto 107 no logra demostrar una motivación suficiente para la adopción de las medidas establecidas. Los argumentos allí consignados no prueban la necesidad imperiosa ni la correspondencia directa de estas soluciones con la urgencia de la situación de orden público. A la luz de la jurisprudencia constitucional, ello constituye un defecto sustancial en el control de constitucionalidad, pues cualquier decreto legislativo expedido durante un estado de conmoción debe ofrecer un sustento claro, concreto y necesario de cómo cada medida coadyuva efectivamente a conjurar la crisis y evitar su extensión.

#### 4.2.4. *Juicio de ausencia de arbitrariedad:*

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en los decretos legislativos no se establezcan medidas que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, que interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado o que supriman o modifiquen los organismos y las funciones de acusación y juzgamiento.

La Corte Constitucional ha precisado que el juicio de ausencia de arbitrariedad cumple la función de salvaguardar tanto la garantía de los derechos fundamentales como el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, aún en el escenario de un estado de excepción. Este juicio, reiterado en sentencias como la C-027 de 1996 y la C-070 de 2009 vela por que las medidas legislativas de emergencia no desborden las atribuciones constitucionales del Ejecutivo ni desfiguren el núcleo esencial de la democracia. Al examinar el Decreto 107 bajo esta óptica, se identifican los siguientes riesgos:

- **Alteración sustancial de la destinación de recursos parafiscales sin fundamento claro:** el Decreto impone la reorientación y uso específico de recursos parafiscales agropecuarios, los cuales, por mandato constitucional y legal, se encuentran afectos a fines particulares en beneficio de los respectivos subsectores (artículos. 29 y 31 de la Ley 101 de 1993).

La posibilidad de desviar esos fondos hacia finalidades no contempladas originalmente —bajo la figura de “*protección de cadenas productivas*”— conlleva a la supresión de garantías financieras a otros beneficiarios que dependen de dichos recursos para su subsistencia o su producción, afectando con ello ciertos derechos e intereses legítimos sin que exista un nexo evidente con la crisis de orden público que fue declarada. Este tipo de reasignación, sin la correspondiente

motivación específica ni la previsión de salvaguardas desvirtúa especial destinación de dichos fondos sin acreditar cómo ello contribuye a restablecer la seguridad o la convivencia ciudadana.

- **Riesgo de interrupción del normal funcionamiento institucional:** el Decreto recurre a la excepción para introducir flexibilización de la contratación pública, facultando a la Agencia de Desarrollo Rural la contratación directa con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y agropecuarias, en ámbitos que, en principio, no guardan relación inmediata con la crisis de orden público (p. ej., proyectos agroindustriales).

Aunque la adopción de medidas urgentes no está prohibida, sí lo está su uso arbitrario para sustituir procedimientos ordinarios de contratación que deberían mantenerse, garantizando la transparencia y el control propio de la función pública. La jurisprudencia insiste en que la extraordinaria facultad ejecutiva no puede suspender las reglas fundamentales del Estado de derecho<sup>10</sup>.

- **Afectación del núcleo esencial de ciertos derechos fundamentales:** en la medida en que se modifiquen los presupuestos de contribuciones parafiscales y se eliminen o redirija las rentas agropecuarias preexistentes, podría impactar negativamente derechos a asociaciones de pequeños productores o el mínimo vital de quienes, debido a dichos fondos, tienen programas de asistencia.

La Corte ha enfatizado que una limitación que rompa el contenido esencial de un derecho fundamental, sin correlacionar su urgencia con la causa concreta de la crisis, configura arbitrariedad y, por ende, no encuentra amparo en el régimen de excepción.

En conclusión, al no justificarse la relación inmediata de las medidas con la crisis de orden público, y al introducirse alteraciones potencialmente lesivas a la destinación específica de los recursos parafiscales y a los procedimientos de contratación, el Decreto 107 desborda el marco de la excepcionalidad permitida por la Constitución. Se afectaría, sin suficiente justificación, el normal funcionamiento de los mecanismos de control (contratación), y se redirija recursos legalmente protegidos (reglas de la parafiscalidad) sin demostrar cómo ello responde a la necesidad imperiosa de restablecer la paz y la seguridad ciudadana. Dichas circunstancias evidencian incumplimiento del juicio de ausencia de arbitrariedad, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

#### **4.2.5. Juicio de intangibilidad:**

El juicio de intangibilidad tiene como finalidad determinar si las medidas adoptadas en un estado de excepción afectan derechos que gozan de una protección reforzada y que, por mandato constitucional e internacional, no pueden ser restringidos ni suspendidos en ninguna circunstancia.

La Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establecen que ciertos derechos, denominados

<sup>10</sup> Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-209 de 2023 sobre facultades extraordinarias del ejecutivo a propósito de unas facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República.

“intangibles”, mantienen su plena vigencia incluso en situaciones de crisis extrema. Entre estos se incluyen el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada y la no retroactividad penal en perjuicio del procesado, entre otros que conforman el núcleo esencial de la dignidad humana.

La Corte Constitucional, al referirse a los derechos intangibles en sentencias como la C-300 de 1994 y la C-802 de 2002<sup>11</sup>, ha identificado prioritariamente aquellos de carácter absoluto (vida, integridad). En consecuencia, al confrontar el contenido del Decreto 107 con el juicio de intangibilidad, no hay elementos que muestren una vulneración explícita de derechos que, por su carácter absoluto, estén fuera de todo margen de restricción durante el estado de excepción. El Decreto no autoriza prácticas contrarias a la vida o a la integridad personal, ni suprime garantías penales esenciales, ni afecta la prohibición de la esclavitud o de la tortura.

#### 4.2.6. *Juicio de incompatibilidad*

El juicio de incompatibilidad permite verificar si las medidas adoptadas mediante un decreto legislativo en desarrollo de un estado de excepción suspenden normas legales y, en tal caso, si expresan de manera clara las razones por las cuales dichas normas resultan incompatibles con la situación excepcional, conforme lo exige el artículo 12 de la Ley 137 de 1994. En este sentido, el Decreto en su artículo 5 inaplica el parágrafo del artículo 7 de la Ley 101 de 1993<sup>12</sup>.

Pese a lo anterior, el Decreto, en contravía con lo señalado en el artículo 12 de la Ley 137 de 1994<sup>13</sup> no indica de manera expresa por qué esta norma es incompatible en el contexto del estado de excepción y por ello se debe inaplicar. La facultad de suspensión de normas durante los estados de excepción debe aplicarse con precisión y bajo estrictas reglas establecidas por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Sólo pueden suspenderse aquellas disposiciones legales que sean incompatibles con las medidas excepcionales, es decir, aquellas cuya vigencia simultánea genere un conflicto que impida la aplicación de las medidas extraordinarias. Es indispensable que el Gobierno, en el texto de los decretos legislativos, identifique claramente las normas suspendidas, justifique su incompatibilidad con el Estado de Conmoción Interior y garantice que dicha suspensión respete los criterios de control constitucional. Tal como lo ha indicado la Corte:

*“En lo que respecta a la **suspensión**, es una facultad que no puede ser usada, sin embargo, de manera indiscriminada ni indeterminada, pues la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, trazan reglas de obligatoria observancia para el Ejecutivo, cuya transgresión ocasiona irremediablemente la inconstitucionalidad de las disposiciones que se dicten con su olvido o desconocimiento. Únicamente pueden ser suspendidas las normas que sean **incompatibles** con el Estado de Conmoción*

<sup>11</sup> Sentencia Corte Constitucional C-802 de 2002. MP. Jaime Córdoba Triviño. (Bogotá D.C, 2 de octubre de 2002) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-802-02.htm>

<sup>12</sup> Ibidem, **“Artículo 5. Inaplicación.** Durante el término de la declaratoria del estado de conmoción interior de que trata el Decreto 0062 de 2025, sus prórrogas o modificaciones, inapliquese el parágrafo del artículo 7 de la Ley 101 de 1993.”

<sup>13</sup> Ley 137 de 1994 **“Artículo 12. Motivación de incompatibilidad:** Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”.

*Interior, es decir aquellas cuya vigencia simultánea con las medidas excepcionales resulta imposible en cuanto, de aplicarlas, no es factible que lo sean las extraordinarias dado el conflicto que surge entre unas y otras. Es absolutamente necesario que el Gobierno identifique en el mismo texto de los decretos legislativos las disposiciones legales que suspende. Además, debe explicar la razón por la cual lo hace y dejar en claro, para los efectos del control constitucional, que tales normas suspendidas son en efecto incompatibles con el Estado de Conmoción Interior”.<sup>14</sup>*

No se expone por qué prescindir del concepto previo de la Comisión Nacional Agropecuaria en relación con las áreas de aplicación, productos, montos de los incentivos y apoyos establecidos es una medida que permita atender las causas que dieron origen a la declaratoria de conmoción, y en ese sentido, suspender la aplicación del parágrafo del artículo 7 de la Ley 101 de 1993, con el fin de decretar incentivos y apoyos directos sin la base legal suficiente, no supera el juicio en estudio.

#### **4.2.7. Juicio de necesidad:**

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003<sup>15</sup> y C- 156 de 2020<sup>16</sup>, entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse de: (i) la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que 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; y (ii) la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

En otras palabras, la verificación del juicio de necesidad se centra en que cada una de las medidas adoptadas en el decreto legislativo sea (i) efectivamente idónea para conjurar la crisis de orden público o impedir su extensión (necesidad fáctica), y (ii) que no exista un régimen legal ordinario que permita lograr los mismos fines sin apelar a la conmoción interior (necesidad jurídica o subsidiariedad). Al confrontar los artículos 2, 3 y 4 del Decreto 107 con estos parámetros, se evidencian deficiencias sustanciales en la justificación de su necesidad.

##### **a. Necesidad fáctica:**

- **Sobre el artículo 2, contratación directa a través de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)<sup>17</sup>**

<sup>14</sup> Sentencia Corte Constitucional C 136 de 1996. MP José Gregorio Hernández Galindo. (Bogotá D.C. 9 de abril de 1996) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-136-96.htm>

<sup>15</sup> Sentencia Corte Constitucional C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (Bogotá D.C. 25 de febrero de 2003) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-149-03.htm>

<sup>16</sup> Sentencia Corte Constitucional C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo (Bogotá D.C. 3 de junio de 2020). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-156-20.htm>

<sup>17</sup> Decreto 107 de 2025. “**Artículo 2. Contratación.** Con el objeto de garantizar artículos alimenticios, la continuidad de la producción en zonas agrícolas, las cosechas, el ganado, el acceso y utilización de sistemas de riego y recursos hídricos, en el marco de la grave perturbación del orden público en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025, durante el tiempo

El artículo 2 del Decreto habilita a la ADR para que durante el tiempo que dure la vigencia del estado de excepción contrate de manera directa la adquisición de bienes y servicios, apoyos, incentivos, logística, etc. No se exigen los requisitos o controles propios de la Ley 80 de 1993 y demás normas de contratación pública y tampoco se evidencia motivación suficiente que explique la conexidad inmediata entre la contratación directa y la solución de la problemática de orden público.

Este precepto permite a la Agencia de Desarrollo Rural contratar de manera directa con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y/o agropecuarias, y organizaciones de la ACFEC, para adquirir bienes y servicios, logística y todo lo relacionado con apoyos e incentivos al sector agropecuario. Se justifica, a nivel declarativo, en la continuidad de la producción y el abastecimiento alimentario. Sin embargo, en la práctica no se explica cómo la supresión de los procedimientos ordinarios de contratación contribuye a frenar la escalada de violencia, el accionar de grupos armados ilegales o los desplazamientos masivos. El decreto no demuestra por qué la continuidad de cadenas productivas, aunque valiosa en sí misma, incidiría de manera inmediata y efectiva en la disminución del riesgo para la población civil o el restablecimiento de la seguridad institucional.

Si bien es deseable fomentar la economía local o mitigar daños a la actividad agropecuaria, no se acredita que la contratación directa sea la herramienta que neutralice o contenga la perturbación generada por los actores armados. En palabras de la Corte (sentencias C-300/94, C-327/96), el Ejecutivo debe probar que, sin estas medidas excepcionales, la crisis no podría superarse o se vería agravada inminentemente. El Decreto no cumple con esta demostración.

- **Sobre el artículo 3, sobre la protección de cadenas productivas y sistemas agrícolas<sup>18</sup>.**

Ordena el Decreto que los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario destinen, al menos el 2% de las contribuciones parafiscales para fines de producción agropecuaria y abastecimiento alimentario en la zona afectada por la conmoción interior. En este caso, se trata de una política de reorientación

---

*que dure la vigencia del estado de excepción, facíltese a la Agencia de Desarrollo Rural para contratar de manera directa la adquisición de bienes y servicios, logística y todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector, previa justificación técnica, con sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado, asociaciones campesinas y/o agropecuarias de la Ley 2219 de 2022 y organizaciones de la ACFEC. Esta contratación se autoriza para promover la sostenibilidad zonas agrícolas, de las cadenas de suministro, y la continuidad de cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas y agroindustriales, con el objeto de generar condiciones para la estabilización, el retorno y la inclusión principalmente de los pequeños productores víctimas de desplazamiento forzado, en proceso de reincorporación a la vida civil, o vinculados al Plan Nacional Integral de Sustitución.”*

<sup>18</sup> Ibidem, “**Artículo 3. Protección de cadenas productivas y sistemas agroalimentarios.** Con el objeto de garantizar el abastecimiento alimentario, la continuidad de la producción agropecuaria, las cosechas, el ganado y el acceso a los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario de cadenas productivas con presencia en las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025, destinarán al menos el 2% de las contribuciones parafiscales, incluidas en el presupuesto global anual de 2025, para las finalidades señaladas en la ley que establece cada contribución y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31 de la ley 101 de 1993 con destino a las cadenas productivas en las entidades territoriales cobijadas por la declaratoria de estado de conmoción interior.”



de recursos con vocación estructural, enfocada en apoyar cadenas productivas y la seguridad alimentaria.

Sin embargo, el decreto no señala, con base en datos concretos, de qué manera la reasignación de un porcentaje fijo de estos fondos impacta de forma inmediata la crisis de orden público. No se explica cómo la asignación adicional de un 2% de los parafiscales impide hostilidades, extorsiones o la expansión de los grupos armados. Tampoco se demuestra que la ausencia de este mecanismo sea la causa o el factor determinante de la perturbación del orden público, ni que con este porcentaje se atiende una urgencia inaplazable ligada estrictamente a la violencia e inseguridad.

- **Sobre el artículo 4, conservación y suministro de semillas<sup>19</sup>.**

Este artículo establece a AGROSAVIA y al ICA la obligación de resguardo y custodia de material genético y semillas, así como la distribución y transferencia de tecnología en favor de comunidades campesinas o étnicas afectadas en la zona. Aun cuando esto pueda ser benéfico para la producción y la autonomía alimentaria, no existe una relación directa e inmediata con la contención de la violencia armada ni con el cese del desplazamiento forzado. La Corte ha reiterado (C-300/94, C-102/04) que el nexo causal debe ser claro: la medida debe probar su utilidad como respuesta a la perturbación del orden público. En este caso, la protección de semillas y la provisión de material vegetal, por valiosa que sea en el largo plazo, no muestra una conexión tangible con la disminución de hostilidades o amenazas de los grupos ilegales.

En síntesis, las disposiciones del Decreto 107 no demuestran una idoneidad real para confrontar la situación de seguridad y orden público, descrita en el Decreto 62 de 2025. La intención de apoyar la productividad agropecuaria puede ser encomiable, pero no exhibe el carácter de medida “imprescindible” para restablecer la estabilidad institucional frente a actores armados.

El artículo 4 viola el principio de transitoriedad establecido en la Ley Orgánica de los Estados de Excepción en Colombia debido a la falta de precisión y delimitación temporal en la vaguedad en la definición de cuáles son políticas públicas que ordena implementar. Este principio exige que las medidas adoptadas durante un estado de excepción tengan un carácter estrictamente temporal y se limiten a atender la situación de emergencia que dio lugar a su declaratoria.

En este caso, aunque el artículo establece plazos iniciales para ciertas acciones (30 días para resguardo y custodia de semillas y 2 meses para implementar instrumentos de política pública), incluye medidas amplias como esquemas de producción de semillas, transferencias tecnológicas y reintroducción a sistemas agroalimentarios, que exceden la naturaleza transitoria requerida. Estas medidas son de carácter estructural y no exclusivamente orientadas a resolver la crisis inmediata, lo que implica una

---

<sup>19</sup> Ibidem, “**Artículo 4. Conservación y suministro de semillas.** Dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria de estado de excepción AGROSAVIA y el ICA, tomarán las medidas urgentes para el resguardo y custodia del material de propagación, y de las semillas de las comunidades campesinas y/o étnicas afectadas. También distribuirán semillas, material vegetal y material de propagación, dispondrán esquemas de producción de semillas, y transferencias de tecnología y conocimiento que requieran las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas, para la producción de alimentos, estabilidad de las cadenas productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y agroindustriales en la zona afectada. Dentro los dos meses siguientes a la declaratoria del estado de excepción estas entidades dispondrán de todos los instrumentos de política pública, para la reintroducción de estas semillas a los sistemas agroalimentarios de los territorios afectados, así como para la implementación de las medidas descritas.”

intervención prolongada en la política pública agraria más allá de la duración del estado de excepción. Por lo tanto, no se ajustan a la transitoriedad que debe caracterizar las disposiciones excepcionales.

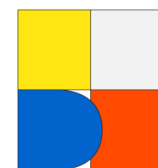
*b. Necesidad jurídica (subsidiariedad):*

Frente a este juicio es preciso mencionar que existen mecanismos ordinarios que ya permiten atender la problemática mencionada en el decreto objeto de intervención. Lo anterior, se ejemplifica en la siguiente tabla:

Medidas ordenadas en el Decreto 107	Reglamentación en la normativa ordinaria
Contratación y apoyo a la producción agrícola	<p>La Ley 1150 de 2007, en su artículo 2 consagra las modalidades de selección, las cuales pueden ser empleadas para atender las necesidades de bienes y servicios, en las materias objeto de regulación del Decreto.</p> <p>En este sentido, el Decreto 107 no acredita por qué dichos mecanismos no bastan para apoyar la adquisición de bienes y servicios en escenarios de crisis.</p> <p>En cuanto a la financiación y el fomento agropecuario, existen múltiples programas y fondos, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Resolución 124 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea el Programa de Fomento a la Asociatividad Rural Productiva “Confianza Colombia”<sup>20</sup>.</li> <li>• La Resolución 94 de 2009, fue la que modificó la Resolución 38 de 2009. Esta resolución se refiere a la EPSEA (Extensión Agropecuaria) y al Servicio Público de Extensión Agropecuaria, que está a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y las Secretarías de Desarrollo Rural<sup>21</sup>.</li> <li>• La Resolución 378 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta el Manual Operativo del Programa de Alianzas Productivas que vincula a los pequeños productores organizados para desarrollar</li> </ul>

<sup>20</sup> Resolución disponible aquí: [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051654?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051654?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

<sup>21</sup> Resolución disponible aquí: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col88362.pdf>



	<p>proyectos productivos agropecuarios mediante un acuerdo entre agricultores y aliados comerciales<sup>22</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de financiación del Banco Agrario o de Finagro.</li> </ul>
Reasignación de recursos parafiscales	<p>Frente a esta medida existen mecanismos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución 85 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003 sobre la inscripción y cancelación de las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se deroga la Resolución número 186 de 2008: Reasigna recursos parafiscales a organizaciones de cadena<sup>23</sup>.</li> <li>• Resolución 124 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea el Programa de Fomento a la Asociatividad Rural Productiva "Confianza Colombia". Reasigna recursos parafiscales a organizaciones campesinas<sup>24</sup>.</li> </ul>
Conservación y suministros de semillas	<p>Políticas y planes de acción en asuntos de conservación y producción de semillas dirigidas por AGROSAVIA y el ICA en coordinación con el Ministerio de Agricultura, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo vigente, que establecen redes de custodia de semillas y planes de trabajo específicos para conservación de semillas.</p> <p>Específicamente se mencionan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan de Acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de semillas nativas y criollas 2024-2028<sup>25</sup>.</li> </ul>

<sup>22</sup> Resolución aquí: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20No.%20000378%20de%202024.pdf>

<sup>23</sup> Resolución disponible aquí: [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051467?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0#:~:text=\(abril%202022\)-por%20la%20cual%20se%20reglamenta%20parcialmente%20la%20Ley%20811%20de,Resoluci%20n%20n%20186%20de%202008](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051467?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0#:~:text=(abril%202022)-por%20la%20cual%20se%20reglamenta%20parcialmente%20la%20Ley%20811%20de,Resoluci%20n%20n%20186%20de%202008).

<sup>24</sup> Resolución disponible aquí: [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051654?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051654?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

<sup>25</sup> Disponible aquí: [https://www.ica.gov.co/modelo-de-p-y-g/gestion-misional-y-de-gobierno/plan-de-accion-institucional/plan-de-accion-para-la-conservacion-multiplicacio/plan\\_de\\_accion\\_semillas](https://www.ica.gov.co/modelo-de-p-y-g/gestion-misional-y-de-gobierno/plan-de-accion-institucional/plan-de-accion-para-la-conservacion-multiplicacio/plan_de_accion_semillas)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Semillas liderado por AGROSAVIA<sup>26</sup>.</li> </ul>
--	--

La Corte Constitucional ha insistido en que antes de adoptar medidas excepcionales que alteren el régimen legal ordinario, se debe probar que no existen mecanismos vigentes suficientes para atender la situación, lo cual no demuestra el decreto objeto de intervención. El Decreto legislativo no supera el juicio de necesidad porque no demuestra que las normas y disposiciones (incluyendo planes de acción de las entidades) son insuficientes para atender la crisis de manera efectiva con las herramientas ordinarias disponibles.

#### 4.2.8. *Juicio de proporcionalidad:*

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, las medidas adoptadas en el marco de un estado de conmoción interior deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que se pretende conjurar. Esta exigencia implica que las disposiciones excepcionales deben mantener una relación razonable entre los medios adoptados y los fines constitucionales perseguidos, evitando respuestas excesivas frente a la magnitud de la crisis.

En el caso del Decreto 107, la proporcionalidad de las medidas adoptadas debe analizarse considerando si las medidas son adecuadas y necesarias para conjurar la crisis. Se exige que las medidas adoptadas sean idóneas para alcanzar los objetivos que motivaron el decreto. En este caso, el Decreto 107 busca conjurar la crisis de orden público en el Catatumbo mediante la flexibilización de la contratación pública, la reasignación de recursos parafiscales y la conservación de semillas. Sin embargo, estas medidas están más orientadas, como ya se ha referido, a solucionar problemas estructurales del sector agropecuario que a atender de manera inmediata la crisis de seguridad pública y el accionar de grupos armados ilegales en la región. Por lo tanto, las medidas no resultan adecuadas, pues su relación con el restablecimiento del orden público es indirecta y carecen de conexión inmediata con la crisis que dio origen al estado de excepción.

La necesidad, por su parte, implica que las medidas sean indispensables para alcanzar los fines del decreto y que no existan otras alternativas menos restrictivas o más adecuadas dentro del marco jurídico ordinario. En este caso, los mecanismos legales existentes, como la Ley 80 de 1993 y programas de desarrollo agropecuario, ofrecen herramientas para abordar los problemas del sector agro sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales. Las disposiciones del Decreto 107 no cumplen con el criterio de necesidad, ya que no se demuestra que las herramientas ordinarias sean insuficientes para enfrentar la situación descrita.

Sobre la proporcionalidad en sentido estricto, este criterio analiza si los beneficios de la medida superan los costos o restricciones que impone a los derechos fundamentales o principios constitucionales. Las medidas del Decreto 107, como la flexibilización de la contratación pública y la reasignación de recursos parafiscales, imponen cargas significativas sobre actores económicos y comprometen la transparencia y legalidad de los procesos administrativos, mientras que su impacto directo en la contención de la crisis de orden público no fue acreditada. Las medidas son

<sup>26</sup> Disponible aquí: <https://www.agrosavia.co/noticias/agrosavia-lanza-plan-nacional-de-semillas>

desproporcionadas en sentido estricto, ya que los costos en términos de legalidad, buen gobierno y confianza institucional superan los beneficios esperados.

## V. CONSIDERACIONES EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO

El Decreto 107, emitido bajo el estado de conmoción interior busca implementar medidas excepcionales para proteger el sector agropecuario y garantizar el derecho a la alimentación en el marco de la crisis de orden público en la región del Catatumbo y otras zonas del país. Sin embargo, esta norma plantea interrogantes significativos respecto a su impacto sobre los principios fundamentales del Estado de Derecho, como el principio de legalidad, la separación de poderes y el buen gobierno, pilares esenciales del sistema democrático y constitucional colombiano. Se resalta la necesidad de mantener el equilibrio entre la eficacia gubernamental y el respeto por los principios fundamentales que sostienen el Estado de Derecho, evitando que medidas excepcionales comprometan el marco constitucional y democrático del país.

- a. **Gobierno Constitucional y separación de poderes:** El Decreto 107 permite flexibilizar procedimientos ordinarios, como la contratación directa por la Agencia de Desarrollo Rural, sin controles previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto implica un posible desplazamiento de las competencias del legislativo para regular la contratación pública, afectando el balance entre las ramas del poder público, en cuanto a la separación de poderes al consolidar facultades discrecionales en el Ejecutivo, sin suficiente justificación.
- b. **Principio de legalidad:** El Decreto reorienta recursos parafiscales agropecuarios destinados originalmente a fines específicos (Ley 101 de 1993). Esto modifica su propósito sin sustento de que esta medida sea imprescindible, lo que puede afectar la destinación de recursos.
- c. **Buen Gobierno y transparencia:** La flexibilización de la contratación pública mediante procedimientos directos elimina salvaguardas de transparencia, publicidad y selección objetiva a través de la competencia entre oferentes.
- d. **Estabilidad macroeconómica y políticas de largo plazo:** El Decreto aborda problemas estructurales del agro mediante medidas temporales y excepcionales, aumentando la incertidumbre en el manejo de recursos económicos.

## VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce la gravedad del conflicto armado en la región del Catatumbo, así como sus efectos en la población civil, el desplazamiento forzado, los daños a la infraestructura crítica y la creciente inseguridad alimentaria. También valora la necesidad de una acción estatal urgente que proteja los derechos de las comunidades afectadas. No obstante, considera que las medidas adoptadas mediante el Decreto 107 de 2025 —entre ellas, la contratación directa, la destinación específica de recursos parafiscales, la conservación de semillas y la inaplicación de disposiciones de la Ley 101 de 1993— no satisfacen los requisitos exigidos por el régimen constitucional de los estados de excepción.

En particular, el Decreto no supera los juicios de finalidad, conexidad material, necesidad, proporcionalidad y motivación suficiente, toda vez que las medidas previstas no guardan una relación inmediata, directa ni indispensable con la superación de la grave perturbación del orden público. Por

el contrario, muchas de ellas responden a propósitos de fomento y estabilización agropecuaria que, siendo legítimos, deben tramitarse a través de la legislación ordinaria y de los instrumentos de planeación sectorial, sin recurrir a las potestades excepcionales previstas para situaciones de conmoción interior.

Adicionalmente, el decreto desconoce límites fundamentales como la legalidad, la separación de poderes, el control democrático, la transparencia y la estabilidad macroeconómica, en la medida en que adopta decisiones estructurales con efectos duraderos al margen del procedimiento legislativo ordinario. Por estas razones, FEDe. Colombia solicita a la Corte Constitucional que, en ejercicio del control automático de constitucionalidad, declare la inexequibilidad de las disposiciones del Decreto Legislativo 107 de 2025 que no satisfacen los presupuestos constitucionales de validez ni los principios que rigen el uso de facultades excepcionales en un Estado democrático de derecho.

## VII. PETICIÓN

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

## VIII. NOTIFICACIONES

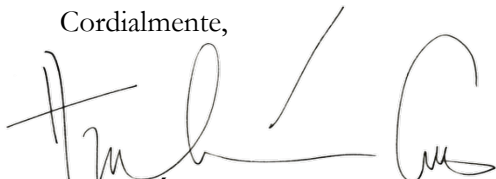
El ciudadano recibirá notificaciones en:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

**Teléfono:** 3001160643

**Correo electrónico:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

Cordialmente,



**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Ciudadano y Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590