

Bogotá, D.C., mayo de 2025

Honorable Magistrado
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Corte Constitucional

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 116 de 2025, "*Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado de conmoción interior en el 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*".

Radicado: RE-365.

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 9 de mayo de 2025¹.

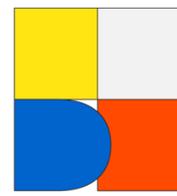
I. ASUNTO PREVIO

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. Sin embargo, dicha intervención debe realizarse en estricto respeto de los principios que estructuran el Estado de Derecho, entre ellos la legalidad, el gobierno constitucional, la democracia participativa y representativa, y la transparencia en la gestión pública. Estos principios se ven comprometidos con la expedición del Decreto Legislativo 116 de 2025, en tanto las medidas adoptadas carecen de una motivación suficiente y no se justifica adecuadamente la necesidad de recurrir a mecanismos extraordinarios, en contraste con las alternativas ordinarias.

La Fundación considera que la situación en el territorio objeto de la declaratoria debe conjurarse mediante los instrumentos ordinarios previstos en la Constitución y la ley, evitando el uso desproporcionado de facultades excepcionales que comprometan el equilibrio de poderes y el respeto por las garantías fundamentales. En esa medida, resulta crucial reafirmar que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción constituye una herramienta esencial para proteger los principios del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Tal como lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020², el control judicial de estos decretos es procedente aun cuando haya expirado el término de duración del estado de excepción, precisamente para garantizar que las medidas adoptadas en su marco se ajusten plenamente a los parámetros constitucionales.

¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000365>

² Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2020. M.P: José Fernando Reyes Cuartas.



Esta preocupación se acentúa a partir de la reciente decisión adoptada por la Corte Constitucional frente al Decreto 062 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en el Catatumbo y zonas aledañas. En dicho fallo, el Alto Tribunal limitó la validez del decreto declaratorio a dos hechos concretos: **(i)** la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y, **(ii)** la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

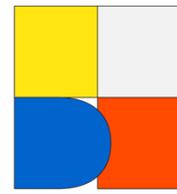
De forma simultánea, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las medidas relacionadas con la concentración de cultivos ilícitos, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, y las necesidades básicas insatisfechas por insuficiencia de política social, entre otros aspectos. Lo anterior, por cuanto dichas problemáticas, aunque reales y relevantes, no cumplen el presupuesto valorativo exigido por el artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE), dado que no corresponden a hechos sobrevinientes o extraordinarios que justifiquen el uso de poderes excepcionales. Según la Corte, estos temas hacen parte de situaciones estructurales y crónicas, ampliamente conocidas con anterioridad a la declaratoria del estado de conmoción, y, por tanto, su atención debe adelantarse mediante los mecanismos ordinarios del Estado, y no a través de instrumentos legislativos de emergencia³.

Esta delimitación fáctica y normativa del estado de excepción tiene efectos directos sobre el control de constitucionalidad del Decreto 116 de 2025, en tanto sus disposiciones no intentan resolver asuntos relacionados con ninguno de los dos aspectos que considera exequibles la Corte Constitucional sobre el estado de conmoción. Así mismo, en la parte considerativa del decreto objeto de intervención, se menciona que la ausencia de institucionalidad ambiental amenaza con incrementar la deforestación en zonas que revisten especial importancia ecológica, y pone en riesgo procesos sociales, entre los que se cuenta el de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En consecuencia, al no estar sus medidas focalizadas en atender exclusivamente la emergencia reconocida por la Corte, el decreto pierde sustento constitucional y se ve desprovisto del amparo excepcional que requiere para su validez.

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 116 de 2025 a la luz de presupuestos constitucionales, 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; iv) consideraciones en el marco de los principios del Estado de derecho; v) conclusión y, vi) petición.

³ Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14---Abril-29-de-2025>



II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

2.1. El 24 de enero de 2025 mediante el Decreto 0062 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 0062 o el decreto de conmoción).

2.2. El 30 de enero de 2025 se emitió el Decreto 116 de 2025 "*Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado conmoción interior en el 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*" (en adelante el Decreto 116 o el decreto objeto de intervención).

2.3. El artículo 1 define que el objeto del Decreto 116 es adoptar medidas en materia ambiental y de desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, con el propósito de velar por el aprovechamiento y explotación sostenible de los recursos naturales renovables.

2.4. El artículo 2 establece la suspensión de trámites de otorgamiento de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones que se encuentren en curso o para nuevos proyectos, obras o actividades en los municipios sobre los que recae el estado de conmoción, hasta que se definan las condiciones ambientales en que se encuentran los áreas protegidas y ecosistemas desde una visión regional.

En el párrafo 1 de este artículo se establece que, una vez finalizado el estado de conmoción, las autoridades ambientales con competencia en la región del Catatumbo tendrán tres (3) meses para establecer las condiciones ambientales actuales de la región. El párrafo 2 define que, una vez finalizado el término concedido en el párrafo 1, se reanudarán los trámites de solicitudes para el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones para nuevos proyectos obras o actividades en la región del Catatumbo, respetando el debido proceso de los solicitantes.

2.5. El artículo 3 define que para restablecer las condiciones de orden ecológico, económico y social en la región del Catatumbo, los trámites ambientales se reducirán a una tercera parte en lo que corresponde a la etapa del procedimiento administrativo a cargo de las autoridades ambientales competentes, garantizando los términos de ley para la publicidad y contradicción de las actuaciones administrativas, y en ningún caso se reducirán los estándares de control y manejo del recurso natural.

El párrafo de este artículo menciona que las autoridades ambientales, en ausencia de información técnica suficiente para decidir, podrán apoyarse en la información disponible del Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Sistema Nacional Ambiental o requerir su apoyo.

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

El artículo 79 constitucional establece el derecho de todos los colombianos a disfrutar de un medio ambiente sano, al tiempo que impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. De igual forma, el artículo 80 superior, indica que corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Igualmente, corresponde al Estado la prevención y control de factores de deterioro ambiental.

Debido a la importancia otorgada al medio ambiente, la Constitución ha sido reconocida como una "Constitución Ecológica", al incluir más de 34 disposiciones relacionadas con su protección. En este contexto se destaca el artículo 150 numeral 7 que asigna al Congreso la facultad de reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) dentro de un régimen de autonomía. Por su parte, el artículo 317 establece la sobretasa ambiental al impuesto predial como fuente de financiación para el manejo y conservación de los recursos naturales, garantizando un mecanismo de inversión en el sector.

En desarrollo de estos principios y deberes constitucionales, mediante la Ley 99 de 1993 se creó el Ministerio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). En esta norma, en el Título VIII, artículos 49 al 62 se establecieron los conceptos relacionados con las licencias ambientales, se determinó cuándo se requieren, en qué consisten, se distribuyeron competencias y, adicionalmente, se determinó el procedimiento para su otorgamiento.

Posteriormente, el Decreto 3573 de 2011 creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), con la función de evaluar, controlar y hacer seguimiento a los proyectos, obras o actividades que requieren licenciamiento ambiental, garantizando que cumplan con la normativa ambiental y contribuyan al desarrollo sostenible. Así mismo, el Decreto 3572 de 2011 estableció la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como de la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP.

Posteriormente, el Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, compiló las normas relacionadas con asuntos ambientales y estableció, entre muchos asuntos, los requisitos y procedimientos para la solicitud y otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones en materia ambiental.

Particularmente se destaca que el Decreto 1076 de 2015 desarrolla el régimen de licencias ambientales principalmente en su Libro 2, Parte 2, Título 2, Capítulo 3, abarcando los artículos 2.2.2.3.1.1 hasta 2.2.2.3.11.1. Este capítulo integra lo que anteriormente incorporaba el Decreto 2041 de 2014, que reglamentaba el Título VIII de la Ley 99 de 1993.

En lo que tiene que ver específicamente con la solicitud de licencias ambientales, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.6.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015, el procedimiento podría tardar

aproximadamente 135 días hábiles, en caso que se requiera Diagnóstico Ambiental de Alternativas y, de no requerirse, el trámite tardaría aproximadamente 90 días hábiles.

En relación con los permisos (emisiones atmosféricas, vertimientos, aprovechamiento forestal y ocupación de cauces) y concesiones (de aguas residuales o de aguas subterráneas), de acuerdo a los términos establecidos en las normas correspondientes del Decreto 1076 de 2015, el procedimiento de solicitud y otorgamiento puede tardar entre 30 y 120 días hábiles, teniendo en cuenta la complejidad de cada solicitud y la especificidad de cada trámite.

En suma, el marco jurídico colombiano vigente en relación con licencias, permisos, concesiones y autorizaciones en materia ambiental, establece un andamiaje normativo robusto, coherente y detallado que permite al Estado controlar y proteger los recursos naturales en cumplimiento de sus deberes constitucionales.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 116 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:

Se evidencia que el Decreto 116 fue suscrito por el presidente de la República y por todos los ministros del despacho.

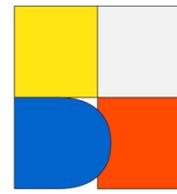
4.1.2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia:

El decreto fue dictado en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 0062 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues aparece fechado el 30 de enero 2025.

4.1.3. Existencia de motivación:

El Decreto cuenta con un apartado de motivación, mediante la cual el presidente de la República pretende dar cuenta de las circunstancias que llevaron a su expedición y de las razones en las que tienen soporte las medidas tomadas. Los principales argumentos que se exponen en la parte considerativa del decreto objeto de intervención son:

- **Imposibilidad del ejercicio de funciones ambientales:** Las autoridades ambientales (CORPONOR, Parques Nacionales Naturales y ANLA) no pueden desarrollar sus funciones de campo debido a la situación de orden público, lo que impide realizar evaluaciones, control y seguimiento ambiental.
- **Valor ecológico excepcional de la región:** En la parte considerativa del Decreto 116 de 2025 se destacan los valores ecológicos y geológicos del Catatumbo, mencionando áreas protegidas como el Parque Nacional Natural Catatumbo-Barí, el Área Natural Única "Los



Estoraques", y reservas forestales protectoras. Subraya que la región representa el 74.5% del territorio de Norte de Santander y forma parte de una cuenca binacional con Venezuela.

- **Riesgo de deterioro ambiental acelerado:** La ausencia institucional podría incrementar la deforestación, alterar ecosistemas estratégicos y afectar proyectos sociales relacionados con sustitución de cultivos ilícitos. El decreto señala que la región es objeto de intensa lucha territorial entre grupos armados para control de cultivos ilícitos.
- **Necesidad de evaluación posterior:** El decreto argumenta que, una vez superada la situación de orden público que dio lugar al decreto del estado de conmoción, las autoridades necesitarán evaluar las condiciones de los ecosistemas y recursos naturales, para tomar decisiones informadas sobre futuros trámites ambientales.

En este sentido, el decreto presenta una motivación formal general sustentada en la gravedad de los hechos que dieron lugar a la conmoción interior. No obstante, en el juicio de motivación suficiente se analizará, si la motivación ofrecida cumple con el estándar de suficiencia exigido por la jurisprudencia constitucional para este tipo de medidas extraordinarias.

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 efectos⁴. Esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin admitir conexiones mediatas, hipotéticas o estructurales.

En el caso que nos ocupa, el Decreto 116 de 2025 tiene como finalidad adoptar medidas extraordinarias en materia ambiental y de desarrollo sostenible en la región del Catatumbo y zonas aledañas, a través de dos medidas principales: (i) Suspender el trámite de otorgamiento de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones que se encuentren en curso o para nuevos proyectos, obras o actividades en los municipios afectados por la conmoción, y (ii) facilitar, a través de un procedimiento abreviado, el trámite de proyectos que contribuyan al restablecimiento del orden ecológico, económico y social en la zona.

De conformidad con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, el Decreto 062 de 2025 podía fundar su declaratoria en dos hechos concretos: (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, incluyendo ataques indiscriminados contra la población civil y firmantes del Acuerdo Final de Paz, y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que han desbordado la capacidad estatal de respuesta⁵.

⁴ Corte Constitucional, sentencia 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 Comoción Interior".

⁵ Según lo dispuesto en la declaratoria de exequibilidad del Decreto 062 de 2025.

Bajo esta perspectiva el decreto tampoco cumple con el juicio de finalidad, puesto que la primera medida, esto es, la suspensión de trámites no aporta medidas concretas a la superación de la crisis de orden público, más si se tiene en cuenta que dicha medida opera *“hasta tanto se definan las condiciones ambientales en que encuentran las áreas protegidas y ecosistemas desde una visión regional”*, condicionamiento que ratifica el carácter estructural de la medida.

No obstante, la segunda medida contemplada en el Decreto 116 de 2025 -esto es, la implementación de un procedimiento abreviado para proyectos orientados al restablecimiento del orden ecológico, económico y social- no acredita una relación concreta, inmediata y necesaria con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior ni con la contención directa de sus efectos.

En consecuencia, este componente del decreto no supera el juicio de finalidad, toda vez que no está directamente orientado a conjurar las causas de la perturbación del orden público ni a impedir la extensión de sus efectos, como exige el artículo 10 de la Ley 137 de 1994.

De ahí que, además de no cumplir con este juicio, al Decreto 116 deben extenderse las razones de inconstitucionalidad de la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025, en tanto las medidas allí adoptadas responden a problemas estructurales y no son *“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”*.

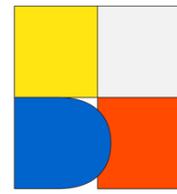
4.2.2. Juicio de conexidad material:

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior guarden una relación directa y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. En este sentido, la relación entre las disposiciones del decreto y la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior no puede fundamentarse en referencias indirectas, efectos colaterales o en la formulación de estrategias de largo plazo. En su lugar, debe evidenciarse un vínculo de inmediatez que justifique la adopción de medidas de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias⁶: (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 relación con la conexidad interna, el Decreto 116 de 2025 invoca como justificación principal la imposibilidad de las autoridades ambientales de ejercer funciones de control, vigilancia y seguimiento en territorio debido al agravamiento del orden público, lo que a su vez pone en riesgo los ecosistemas estratégicos de la región. Frente a ello, el decreto adopta tres medidas: la suspensión general de trámites ambientales, la obligación de diagnóstico ambiental posterior y la creación de un procedimiento abreviado para ciertos proyectos. No obstante, la relación entre estas motivaciones y

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.



las medidas adoptadas carece de una justificación lógica y suficiente, en particular respecto de la medida que reduce drásticamente los tiempos del procedimiento administrativo ambiental.

Si la falta de control institucional justifica suspender trámites ordinarios, no se explica cómo podría garantizarse una evaluación técnica adecuada mediante un proceso acelerado, lo cual genera una contradicción interna que debilita la coherencia del decreto.

Respecto de la conexidad externa, el Decreto 062 de 2025 incluyó en sus considerandos referencias al peligro de la institucionalidad ambiental y el impedimento del normal funcionamiento y coordinación entre las autoridades ambientales como consecuencia de la escalada violenta en la región. Así lo expresó expresamente en los siguientes apartados:

“Que la referida escalada reciente de violencia también ha puesto en peligro la institucionalidad ambiental, toda vez que los funcionarios de las autoridades competentes se han visto en la necesidad de proteger sus vidas como consecuencia de los eventos mencionados y, por tanto, no han podido cumplir con su misión constitucional y legal relativa a la vigilancia, control y seguimiento ambiental”⁷.(...)

“Que las circunstancias descritas impiden, además, el normal funcionamiento y coordinación entre las autoridades ambientales y las demás autoridades administrativas de la región, lo cual imposibilita la protección efectiva a los ecosistemas estratégicos que se ubican en ella, por lo que resulta fundamental implementar medidas de carácter extraordinario orientadas, por una parte, a prevenir o mitigar el riesgo de afectación ambiental producto del accionar de las estructuras armadas ilegales y, de otra, a asegurar las condiciones institucionales y de orden público que se requieren para garantizar el cuidado de áreas protegidas y el control y manejo sostenible de los recursos naturales renovables”⁸.

No obstante, al analizar el contenido del Decreto 116, se advierte que las medidas adoptadas no guardan una conexión directa y específica con las causas concretas que motivaron la declaratoria de conmoción interior. Las medidas adoptadas se enfocan principalmente en atender problemas de planificación territorial y gestión de licencias, que no se relacionan de manera inmediata con la escalada de violencia, ni con el riesgo de desarticulación institucional inmediata que el decreto declaratorio de conmoción identificó.

En consecuencia, el Decreto 116 de 2025 no supera el juicio de conexidad material, al no demostrar que las medidas adoptadas tengan una relación directa, concreta e inmediata con las causas que originaron la grave perturbación del orden público.

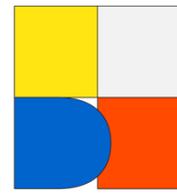
4.2.3. Juicio de motivación suficiente:

El juicio de motivación suficiente tiene por objeto establecer si las razones expuestas por el presidente de la República justifican adecuadamente la adopción de una medida excepcional en el marco del estado de conmoción interior⁹. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este juicio presenta tres niveles de intensidad para este juicio: (i) estricto, cuando la

⁷ El Decreto 62 de 2025 menciona este apartado como presupuesto fáctico.

⁸ El Decreto 62 de 2025 establece este apartado como presupuesto de necesidad e insuficiencia de las medidas ordinarias.

⁹ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.



medida limita derechos constitucionales y exige una justificación detallada y reforzada; (ii) intermedio, aplicable a medidas que no implican limitación de derechos, y que se satisface cuando el Gobierno expresa al menos una razón concreta que respalde la adopción de la medida; y (iii) leve, exigido frente a medidas puramente instrumentales u operativas, cuya motivación puede ser más sumaria¹⁰.

En el caso del Decreto 116 de 2025, las medidas adoptadas -suspensión de trámites ambientales y creación de un procedimiento abreviado- no comportan una restricción directa de derechos fundamentales, pero sí modifican el régimen ordinario de intervención administrativa en materia ambiental. Por tanto, deben ser evaluadas bajo un juicio de intensidad intermedia, el cual exige la formulación de al menos una razón concreta y coherente que permita establecer la racionalidad de la decisión adoptada en el marco del estado de excepción.

La parte considerativa del Decreto 116 invoca como fundamentos los siguientes: (i) la imposibilidad técnica de las autoridades ambientales para ejercer control adecuado en el territorio debido a la situación de orden público; (ii) el riesgo de afectación a ecosistemas y áreas protegidas por ausencia de vigilancia estatal; y (iii) la necesidad de diagnosticar el estado de los recursos naturales antes de permitir nuevos proyectos. Así mismo, el procedimiento abreviado se justifica como mecanismo para facilitar la aprobación de proyectos *“orientados al restablecimiento de condiciones de orden ecológico, económico y social”*.

No obstante, estas razones no cumplen con el estándar de motivación exigido, incluso bajo un juicio intermedio. En primer lugar, se advierte una contradicción interna en el sustento fáctico de las medidas: si la imposibilidad de ejercer control técnico justifica la suspensión de los trámites ordinarios, resulta ilógico que, simultáneamente, se habilite un procedimiento acelerado con tiempos reducidos a una tercera parte de los establecidos legalmente, sin explicar cómo podrían las autoridades ejercer una evaluación más rigurosa en menos tiempo y bajo condiciones operativas más gravosas.

En segundo lugar, la motivación del decreto carece de precisión y suficiencia en cuanto a la delimitación de los proyectos que serían tramitados por la vía excepcional. No se establece ningún criterio técnico, ambiental o socioeconómico para definir qué iniciativas pueden considerarse como dirigidas *“al restablecimiento de condiciones de orden ecológico, económico y social”*, lo cual abre un amplio margen de discrecionalidad administrativa.

Así las cosas, como se ha dicho anteriormente, las razones expuestas en la parte considerativa del decreto objeto de intervención no justifican de forma suficiente las medidas que se tomaron en la parte resolutive del mismo.

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad asegurar que los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción no contengan disposiciones que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el funcionamiento ordinario de las ramas del

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo.

poder público, o modifiquen la estructura y competencias esenciales del Estado. Este juicio opera como una garantía institucional frente a posibles excesos del poder ejecutivo en situaciones de anormalidad, y busca preservar la supremacía constitucional, el principio de separación de poderes y los límites propios del régimen democrático.

En particular, la Sentencia C-448 de 2020¹¹ reafirma que este juicio busca “*comprobar si la medida desconoce la vigencia del Estado de Derecho, bien porque trata sobre cualquiera de las prohibiciones expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales, o porque vulnera el núcleo de los derechos fundamentales*”. Bajo este marco, el análisis del Decreto Legislativo 116 de 2025, presenta serias deficiencias que comprometen el cumplimiento del juicio de ausencia de arbitrariedad.

La arbitrariedad se manifiesta principalmente en la indeterminación de los criterios que permiten acceder al procedimiento abreviado establecido en el artículo 3 del decreto objeto de intervención. El decreto suspende todos los trámites ambientales en curso, mientras, simultáneamente crea un “*procedimiento abreviado*” para proyectos “*orientados al restablecimiento de condiciones de orden ecológico, económico y social*”. Sin embargo, no define parámetros objetivos para determinar qué proyectos califican bajo esta categoría, ni designa autoridades específicas para realizar esta calificación, creando un espacio de discrecionalidad administrativa excesiva, contrario a la correcta utilización de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 213 de la Constitución, que no permiten al Gobierno imponer restricciones o cargas sin una justificación sustantiva y verificable¹².

Esta ambigüedad presenta un riesgo significativo de aplicación selectiva que podría favorecer determinados proyectos bajo el amparo de la excepción, mientras mantiene bloqueados otros de similares características. Tal discrecionalidad sin criterios claros contradice principios fundamentales del Estado de Derecho como la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y la transparencia administrativa.

En conclusión, el Decreto 116 de 2025 no satisface el juicio de ausencia de arbitrariedad al establecer medidas con alto grado de discrecionalidad, y modificar sustancialmente el marco normativo ambiental sin suficientes garantías ni justificaciones.

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 bajo 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 “*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.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-448 de 2020. M.P: Cristina Pardo Schlesinger.

¹² Corte Constitucional sentencias como la C-027 de 1996 y la C-070 de 2009 han reiterado que las medidas legislativas adoptadas en estados de excepción deben ajustarse estrictamente al marco constitucional.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002¹³ reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo con este marco normativo, los instrumentos internacionales excluyen del alcance de las facultades extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. En este sentido, cualquier medida adoptada debe garantizar el respeto absoluto de estos derechos, sin que su protección se vea afectada por las disposiciones del decreto legislativo correspondiente.

En aplicación de este juicio, se observa que el Decreto 116 de 2025 no contiene disposiciones que, de manera expresa, vulneren derechos intangibles reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatutaria.

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.

Bajo este juicio, se observa que si bien el Decreto 116 de 2025 no contempla la suspensión expresa de ninguna ley, de facto se suspenden los procedimientos legales y reglamentarios relacionados con la solicitud y otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones en materia ambiental, tal y como los regulados en los artículos 49 al 62 de la Ley 99 de 1993, y los artículos 2.2.2.3.1.1 al 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015.

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 2003¹⁴ y C-156 de 2020¹⁵, 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 previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

i) Necesidad fáctica (idoneidad):

El Decreto 116 de 2025 fundamenta sus medidas en la falta de control ambiental, el deterioro ecológico, el riesgo para la conservación de áreas protegidas, el impacto en proyectos de restauración y sustitución de cultivos ilícitos, y el riesgo de intervenciones desordenadas en los ecosistemas, lo que podría afectar servicios ambientales clave para Colombia. En este sentido, la suspensión de

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

nuevas licencias y permisos se entiende como una medida para evitar mayores daños hasta que el Estado recupere el control territorial y se restablezca la institucionalidad ambiental.

No obstante, surgen dudas sobre la idoneidad y coherencia de la creación de un trámite abreviado con reducción de términos administrativos para proyectos de orden ecológico, económico y social. En primer lugar, el Decreto no define con claridad qué se entiende por proyectos de orden ecológico, económico y social, lo que genera incertidumbre sobre su alcance. En segundo lugar, si la justificación para suspender trámites ambientales es la imposibilidad de ejercer control estatal debido a la crisis institucional, resulta contradictorio reducir los plazos para ciertos procesos en un contexto donde la supervisión y el seguimiento ambiental son precisamente inviables. Esto pone en duda si la medida realmente contribuye a la recuperación de la institucionalidad ambiental o si, por el contrario, podría generar mayor incertidumbre y riesgos en la gestión ambiental.

ii) *Necesidad jurídica (subsidiariedad):*

Desde la perspectiva de la necesidad jurídica, el Decreto 116 de 2025 no acredita que las medidas adoptadas sean subsidiarias, es decir, que no exista otra vía jurídica ordinaria disponible para alcanzar los fines propuestos sin recurrir al uso excepcional de facultades legislativas. El artículo 11 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) exige expresamente que los decretos legislativos expresen claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, carga argumentativa que en este caso no fue cumplida.

Además, el ordenamiento jurídico ordinario contiene disposiciones que podían ser utilizadas para lograr la suspensión de trámites en los términos del artículo 2 del decreto objeto de intervención, tales como:

- Artículo 2.2.1.1.8.7 del Decreto 1076 de 2015: establece que el término del permiso para el estudio de los bosques naturales y la flora silvestre podrá ser suspendido por fuerza mayor o caso fortuito, mientras persista dicha situación. Una vez superada, se restituirá el tiempo restante del permiso, siempre que el titular haya informado a la Corporación dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ocurrencia del hecho.
- Artículo 2.2.2.3.6.3.A del Decreto 1076 de 2015: dispone que si durante los trámites previstos en los artículos 2.2.2.3.6.3 (trámite para la obtención de la licencia ambiental) y 2.2.2.3.8.1 (trámite para la modificación de la licencia ambiental) del Decreto se presentan situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, la Autoridad Ambiental podrá suspender o prorrogar los términos, ya sea de oficio o a solicitud del interesado. La solicitud deberá resolverse en un máximo de diez (10) días, y contra la decisión procede recurso de reposición, que también se decidirá en igual término. Si la solicitud se presenta durante la reunión de información adicional, la decisión y el recurso se resolverán en esa misma reunión.

En conclusión, el decreto Legislativo 116 de 2025 no supera el juicio de necesidad, ni desde el punto de vista fáctico ni jurídico. Por un lado, las medidas adoptadas -particularmente el procedimiento abreviado- no son idóneas ni coherentes con la justificación que sustenta la suspensión de los

trámites ambientales. Por otro lado, existen mecanismos legales ordinarios plenamente aplicables que habrían permitido gestionar la situación sin acudir al uso de facultades extraordinarias.

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.

Al examinar el Decreto Legislativo 116 de 2025 bajo este estándar, se concluye que las medidas ambientales adoptadas no satisfacen el juicio de proporcionalidad, toda vez que el decreto objeto de intervención reduce drásticamente los plazos administrativos sin establecer salvaguardas adecuadas para garantizar la rigurosidad técnica. Esta reducción podría comprometer estándares ambientales fundamentales, contradiciendo la propia declaración del decreto cuando afirma que *“en ningún caso se reducirán los estándares de control y manejo del recurso natural”*.

Así mismo, el Gobierno omitió considerar alternativas menos lesivas para alcanzar los fines perseguidos. Como se argumentó en el juicio de necesidad, el ordenamiento jurídico ordinario contempla herramientas específicas para suspender trámites ambientales por razones de fuerza mayor o caso fortuito (artículo 2.2.2.3.6.3.A del Decreto 1076 de 2015), sin necesidad de acudir al uso excepcional del poder legislativo. La no exploración ni justificación de por qué estas medidas eran insuficientes evidencia un uso excesivo e injustificado de las facultades extraordinarias.

Por todo lo anterior, el Decreto Legislativo 116 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad, ya que impone medidas excepcionales sin establecer una correspondencia razonable con la magnitud de la crisis, sin probar su efectividad para conjurar la perturbación del orden público, y sin justificar por qué no era viable recurrir a vías menos lesivas dentro del marco jurídico ordinario.

4.2.9. Juicio de no discriminación:

Este juicio establece que las medidas adoptadas no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Particularmente, el Decreto 116 de 2025 no se funda en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación.

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

En primer lugar, se vulnera el principio de *legalidad*, ya que el Decreto 116 de 2025 no cumple con varios de los juicios materiales de constitucionalidad exigidos por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), entre ellos los de finalidad, conexidad material, necesidad, motivación suficiente y proporcionalidad. Las medidas adoptadas carecen de justificación concreta y no evidencian una relación directa e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria de conmoción interior.

Adicionalmente, el decreto ignora la existencia de mecanismos ordinarios adecuados -previstos en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015- que habrían permitido alcanzar sus objetivos sin necesidad de acudir al régimen excepcional, lo cual desborda los límites normativos del artículo 213 de la Constitución.

En segundo lugar, el decreto compromete el principio de *separación de poderes y gobierno constitucional*, al utilizar el estado de excepción para alterar el funcionamiento del régimen ambiental. La creación de un procedimiento abreviado para licencias ambientales por medio de mecanismos excepcionales contraría las competencias ordinarias del Congreso de la República y de las autoridades administrativas ordinarias.

Así mismo, se afecta el principio de *buen gobierno y transparencia*, al establecer un procedimiento excepcional con una reducción drástica de términos administrativos sin prever mecanismos que garanticen el control técnico, la trazabilidad de las decisiones, ni la rendición de cuentas por parte de las autoridades ambientales.

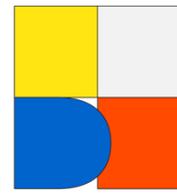
VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce la gravedad de la situación que atraviesa la región del Catatumbo y la urgencia de una intervención estatal coordinada para contener la crisis humanitaria, restablecer el orden público y avanzar en la desarticulación de las economías ilícitas que alimentan el conflicto armado. Sin embargo, el análisis integral desarrollado en esta intervención demuestra que el Decreto Legislativo 116 de 2025 incurre en serias deficiencias constitucionales que comprometen su validez.

La norma no acredita de manera concreta ni suficiente que las medidas adoptadas sean estrictamente necesarias, idóneas o subsidiarias en relación con los instrumentos ordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico. Tampoco establece un vínculo directo, inmediato y específico con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior, incumpliendo así los juicios de finalidad, conexidad material, necesidad y proporcionalidad exigidos por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Debe destacarse, además, que la Corte Constitucional, mediante el Comunicado No. 14 de 2025 declaró inexecutable de manera parcial el Decreto 062 de 2025 -por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior- en lo que respecta al fenómeno de los cultivos de uso ilícito, al considerar que se trata de una problemática estructural y no sobreviniente, cuya atención debe realizarse a través de políticas públicas ordinarias. Esta circunstancia reviste especial importancia, dado que la presencia de dichos cultivos constituye uno de los fundamentos invocados por el Decreto 116 de 2025 para justificar las medidas adoptadas.

Por las razones expuestas, y en garantía de los principios de legalidad, seguridad jurídica, igualdad ante la ley y transparencia administrativa, FEDe. Colombia solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del Decreto Legislativo 116 de 2025.



VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 116 de 2025** "*Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado conmoción interior en el 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*". .

VIII. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones en:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590