

Bogotá, D.C. 3 de abril de 2025

Honorable Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Corte Constitucional

E.S.D

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto 131 de 2025, “*Por el cual se establecen medidas relacionadas con los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, de la Asignación para la Paz y de la Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*” Radicado R-371.

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 28 de marzo 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 supremacía constitucional, el buen gobierno, transparencia, democracia, legalidad y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 131 de 2025, en tanto no cumple con presupuestos materiales de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad, 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 medidas; iii) análisis del Decreto 131 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. 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 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 5 de febrero de 2025 se emitió el Decreto 131 de 2025. *“Por el cual se establecen medidas relacionadas con los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, de la Asignación para la Paz y de la Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”* (en adelante el Decreto 131 o el decreto objeto de intervención).

2.3. Para ello, establece en su artículo 1, los proyectos a los cuales están dirigidas las medidas, en las siguientes condiciones, que se presentan en una tabla para mejor entendimiento:

Asignación del SGR	¿Qué tipo de proyectos se pueden financiar?	¿Quién puede presentar los proyectos?	¿A qué instancia se presentan?	¿Se exige estar en el Plan de Desarrollo?
Asignación para la Paz (7%)	Proyectos para enfrentar o mitigar los efectos de la crisis que motivó la conmoción interior	- Municipios PDET del Catatumbo	OCAD Paz	Sí debe estar alineado con el PND y los PDT, pero no exige estar en el capítulo SGR
		- Comunidades indígenas y afro asentadas en esas zonas		
		- Departamento de Norte de Santander		
		- Gobierno nacional		
Asignación Regional (40%)	Proyectos que atiendan necesidades urgentes derivadas	- Municipios PDET del Catatumbo	OCAD Regional	No es obligatorio estar en el capítulo SGR, pero sí en

	de la crisis (infraestructura, salud, desarrollo rural, etc)	- Área metropolitana de Cúcuta		coherencia con el PND y los PDT
		- Río de Oro y González (Cesar)		
		- Otras entidades territoriales del Catatumbo		
Asignación Ambiental (1%)	Proyectos de conservación, recuperación ecológica, sustitución de cultivos ilícitos, etc.	- Entidades que designe el Ministerio de Ambiente	Ministerio de Ambiente (delegado por OCAD)	Deben ser coherentes con el PND y los PDT, no exige inclusión previa en el SGR

2.4. En su artículo 2, dispone que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá distribuir de manera directa los recursos de la Asignación Ambiental, para financiar proyectos de conservación de las áreas ambientales estratégicas y aquellos que tengan como objetivo la lucha contra la deforestación, prescindiendo de los procedimientos ordinarios previstos en la normativa vigente.

2.5. Así mismo, en su artículo 3 determina la suspensión provisional del artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018, modificado por el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023¹ (los proyectos podrán presentarse sin convocatoria), así como del literal c) del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020², y con ello, se eliminan temporalmente las convocatorias públicas para presentar proyectos al OCAD Paz y al Ministerio de Ambiente, en relación con los recursos de la Asignación para la Paz y la Asignación Ambiental, en los municipios del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta, y los municipios de Río de Oro y González (Cesar).

2.6. Finalmente, faculta al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que establezcan los procedimientos más ágiles para la presentación y aprobación de proyectos de inversión en la región afectada, durante la vigencia del estado de conmoción interior.

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

El Decreto 131 de 2025 hace referencia a tres tipos de asignación de recurso del Sistema General de Regalías, así: (i) la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, (ii)

¹ Esta disposición establece que la Asignación para la Paz debe hacerse mediante convocatoria pública.

² Esta disposición establece que los proyectos de Asignación Ambiental serán presentados a través de convocatorias que estructuren el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación.

Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías y (iii) Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías. En ese sentido, se describirá primero el Sistema General de Regalías (SGR), para luego describir cada una de estas asignaciones.

El Sistema General de Regalías (SGR) se encuentra regulado en los artículos 360 y 361 de la Constitución, los cuales establecen que la explotación de recursos naturales no renovables genera una contraprestación económica a favor del Estado. Dichos ingresos deben ser administrados y distribuidos conforme a lo dispuesto en la ley, garantizando su destinación a proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

En desarrollo de este marco constitucional, el Decreto 1082 de 2015, especialmente los artículos 2.2.6.2.1 y 2.2.4.1.1.3.1 establecen que los proyectos de inversión pública buscan crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado. De esta manera, los productos que permiten cumplir con el objetivo de un proyecto deben estar orientados a alcanzar el resultado del programa al que se asocia. Para esto, es de vital importancia para la adecuada articulación del proyecto al programa, adelantar los siguientes pasos³:

- a) Identificación del objeto de la intervención desde una perspectiva sectorial: esto implica identificar la necesidad u oportunidad que desea intervenir el proyecto.
- b) Identificación del(los) producto(s): esto implica conocer el enfoque del proyecto de inversión, dados los productos planteados.
- c) Asociación al programa: esto implica analizar entre otras cosas la población objetivo y los productos identificados, para realizar la asociación del proyecto al programa relacionado, el cual puede ser de carácter misional o de fortalecimiento de la gestión y dirección del sector. Asociación al subprograma: en este caso, todos los proyectos de inversión de cada sector estarán asociados a un único subprograma presupuestal el cual se presenta más adelante.

Igualmente, la Ley 2056 de 2020 regula la distribución, administración, ejecución y control de los recursos del SGR, estableciendo que el ciclo de los proyectos de inversión comprende las etapas de i) formulación y presentación de proyectos; ii) viabilidad y registro en el Banco de Proyectos de Inversión; iii) priorización y aprobación; y iv) ejecución, seguimiento, control y evaluación (artículo 31). Igualmente, esta norma define los distintos mecanismos de asignación de los recursos, entre ellos, la Asignación para la Inversión Regional del 40%, la Asignación para la Paz y la Asignación Ambiental.

3.1. Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones

La Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías (SGR) tiene como sustento jurídico el artículo 361 de la Constitución, que establece que un porcentaje de los ingresos del SGR debe ser distribuido entre los departamentos, municipios y distritos para financiar proyectos de

³ Tomado del Departamento Nacional de Planeación (DNP). “Manual de Clasificación de la Inversión Pública”. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Manual%20clasificación%20de%20la%20inversión%20V%205.0.pdf

desarrollo regional. En desarrollo de este mandato, el artículo 22.3 y el parágrafo del artículo 44 del de la Ley 2056 de 2020 establece que el 34% de los ingresos del SGR se destinarán a la Asignación para la Inversión Regional, de los cuales el 60% corresponde a los departamentos y el 40% a las regiones⁴.

En este sentido, la Ley 2056 de 2020 señala apartados como:

- El artículo 30 de la Ley 2056 de 2020 dispone que los proyectos de inversión financiados con recursos de esta asignación deben estar incorporados en los planes de desarrollo territorial dentro del capítulo denominado "inversiones con cargo al SGR". No obstante, cuando se trate de proyectos de inversión presentados con cargo al 40% en cabeza de las regiones, estos podrán no estar incluidos explícitamente en dicho capítulo, siempre y cuando guarden coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.
- El literal b) del artículo 33 de la Ley 2056 de 2020, según el cual, los proyectos de inversión con cargo al 40% de la Asignación para la Inversión Regional son presentados ante la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional (OCAD Regional) por las entidades territoriales o por el Gobierno nacional, este último previo acuerdo con las entidades territoriales.
- Respecto a la viabilidad de los proyectos, el inciso segundo del artículo 34 de la Ley 2056 dispone que esta corresponderá a la entidad territorial que presente el proyecto. Si el proyecto es presentado por el Gobierno nacional o por un Esquema Asociativo Territorial, la entidad territorial encargada de otorgar la viabilidad deberá estar definida al momento de la presentación. Esta regla también está recogida en el artículo 1.2.1.2.8 del Decreto 1821 de 2020, que reglamenta el ciclo de los proyectos de inversión en el marco del SGR.
- La priorización de los proyectos de inversión con cargo a esta asignación está regulada por el artículo 35 de la Ley 2056 de 2020, el cual establece que corresponde al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a un miembro de las entidades territoriales que integran el OCAD Regional, elegido por este en su sesión de instalación. Esta priorización debe realizarse conforme a la metodología contenida en la Resolución No. 47 del 9 de febrero de 2024, expedida por el DNP⁵.
- El artículo 44 que define expresamente que la Asignación para la Inversión Regional tiene como objeto "*mejorar el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de alto impacto regional de los departamentos, municipios y distritos*". Esta asignación permite orientar recursos hacia iniciativas estratégicas que promuevan el crecimiento y la equidad territorial.

⁴ Según lo establecido aquí: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Segunda%20edición/Concepto%20unificado%2008.pdf>

⁵ [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051108?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051108?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

3.2. Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías

La Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías (SGR) tiene su origen en el Acto Legislativo 04 de 2017, que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución.

En virtud de esta reforma constitucional, el párrafo transitorio del artículo 22 de la Ley 2056 de 2020 disponen que:

“Durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinará a una asignación para la paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el numeral primero del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos”.

Así mismo, la Ley 2056 de 2020 dispone apartados como:

- El artículo 57 que define que el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD Paz) es el responsable de viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión que tengan como fuente de financiación la Asignación para la Paz. Este órgano también designa la entidad ejecutora y la encargada de la interventoría cuando aplique. Conforme al párrafo 1° del mismo artículo, los proyectos de inversión presentados al OCAD Paz deben contar con un pronunciamiento único sectorial favorable, emitido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los ministerios, departamentos administrativos líderes del sector correspondiente o sus delegados.
- El párrafo 4° del artículo 57 faculta al OCAD Paz para adelantar un ejercicio de definición equitativa de montos de recursos destinados a estructurar proyectos de inversión orientados a implementar las iniciativas contenidas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), dentro de las dieciséis (16) subregiones priorizadas, en coordinación con los instrumentos del mecanismo de obras por impuestos, el trazador presupuestal para la paz y la distribución histórica de los recursos.
- El artículo 58 establece que la Secretaría Técnica del OCAD Paz será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación y que su presidencia estará a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación o de quien designe el presidente de la República. A su vez, el artículo 59 señala que esta Secretaría Técnica será la encargada de verificar, directamente o mediante terceros, que los proyectos presentados cumplan con los requisitos definidos por la Comisión Rectora del SGR.

Por su parte, El Decreto 1821 de 2020, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías desarrolla el procedimiento para la presentación, verificación y priorización de proyectos financiables con la Asignación para la Paz. En particular:

- El artículo 1.2.1.2.5 literal e (modificado por el Decreto 1142 de 2021) establece que los proyectos serán presentados ante el OCAD Paz, a través de su Secretaría Técnica, mediante la ventanilla única dispuesta por el DNP. Las entidades proponentes son aquellas definidas en el artículo 3º del Decreto 893 de 2017, así como los pueblos y comunidades indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras con asentamiento en las entidades territoriales correspondientes.
- El artículo 1.2.1.2.7 prevé que la verificación de requisitos es una actividad de la etapa de viabilidad, mediante la cual la Secretaría Técnica revisa el cumplimiento de los requisitos adoptados por la Comisión Rectora. El concepto de verificación debe emitirse en un plazo de hasta quince (15) días hábiles.
- En cuanto a la estructura y funcionamiento del OCAD Paz, el Título 4 del Decreto 1821 de 2020, específicamente los artículos 1.2.4.1.1 a 1.2.4.5.4, regulan su organización, incluyendo aspectos relacionados con la toma de decisiones, integración, funciones y sesiones.
- Por su parte, el Capítulo 5 (artículos 1.2.4.5.1 a 1.2.4.5.4) establece las reglas sobre estructuración y priorización de proyectos de inversión con cargo a la Asignación para la Paz.

Complementariamente, el artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018, modificado por el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023, establece que los proyectos de inversión financiados con esta asignación deben ser presentados mediante convocatorias públicas, construidas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el DNP en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Estas convocatorias aseguran una distribución equitativa entre las 16 subregiones PDET. Los proyectos que cumplan los términos de referencia son evaluados técnicamente por el DNP en coordinación con la ART. Aquellos que alcancen el puntaje mínimo requerido se incluirán en un listado de elegibles, que será sometido a viabilización, priorización y aprobación por el OCAD Paz, en los términos del artículo 225 del Decreto Ley 1534 de 2017 y el artículo 57 de la Ley 2056 de 2020.

3.3. Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías

La Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías (SGR) encuentra su fundamento jurídico en el artículo 361 de la Constitución, que ordena destinar los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables a inversiones que promuevan el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. En desarrollo de este mandato, el artículo 22.4 de la Ley 2056 de 2020 establece que “1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que se denominará Asignación Ambiental”.

El capítulo IV de la mencionada Ley establece la "Destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible". Específicamente:

- El artículo 50 menciona que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación Ambiental deben ser presentados mediante convocatorias estructuradas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En particular, el literal c) del mismo artículo dispone que los recursos deben financiar proyectos relacionados con la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.
- El artículo 51 prevé que “*el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible determinarán los lineamientos y criterios para la viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo. Para cualquiera de las etapas de la convocatoria podrán conformar Comités Consultivos*”. Igualmente, establece convocatorias específicas orientadas a beneficiar a pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en coordinación con sus respectivas instancias de decisión.

El marco reglamentario de estas disposiciones se encuentra en el Decreto 1821 de 2020, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías. En particular:

- El literal b) del artículo 1.2.1.2.8 asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la responsabilidad de evaluar la viabilidad de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación Ambiental.
- El literal d) del artículo 1.2.1.2.11 le atribuye las funciones de priorización y aprobación de dichos proyectos, dentro del ciclo de inversión previsto en el marco del SGR.
- El artículo 1.2.6.1.9 prevé la conformación de una Mesa de Coordinación, integrada por el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. Esta Mesa tiene como propósito establecer los lineamientos generales y los criterios específicos para la viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos financiables con los recursos de la Asignación Ambiental y del 20% del mayor recaudo del Sistema General de Regalías.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 131 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

4.1. Presupuestos formales

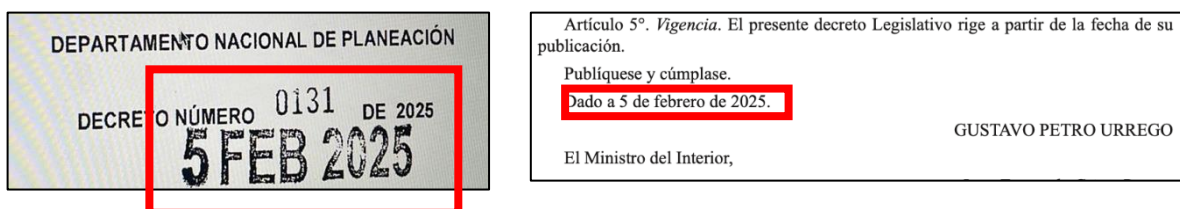
4.1.1. *Suscripción por el presidente y todos sus ministros:*

La coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sostuvo que el Decreto 131 fue expedido el 4 de febrero de 2025, fecha para la cual las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaban a cargo del doctor Polivio Leandro Rosales Cadena, en virtud del Decreto 0054 del 21 de enero de 2025, mediante el

cual se le confirió encargo de dicho despacho, autorizando a la ministra titular para aceptar una invitación y asumir una comisión de servicios en el exterior⁶.

Pese a lo anterior, uno de los requisitos formales indispensables para la validez de los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de conmoción interior es que estos sean suscritos por el presidente de la República y todos los ministros del despacho, conforme lo dispone el artículo 213 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 137 de 1994.

i. En el caso del Decreto 131 de 2025 se evidencia un vicio formal insubsanable. Contrario a lo afirmado por el Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, no es cierto que el Decreto se haya expedido el 4 de febrero. Su fecha de expedición es del 5 de febrero de 2025 que coincide con la fecha de publicación en el Diario Oficial No. 53.021⁷.

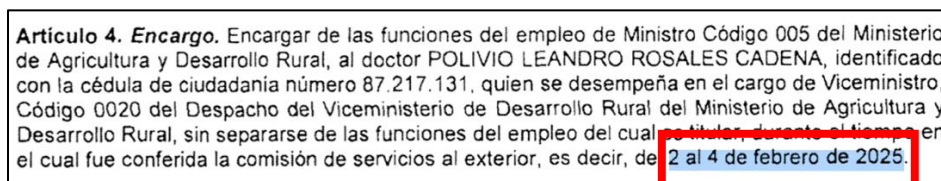


Tomado de: Decreto 131 de 2025. Fecha de expedición.



Tomado de: Diario Oficial No. 53.021. Fecha de publicación.

ii. Aunque el Decreto fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025, no fue suscrito por la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Martha Viviana Carvajalino Villegas, quien ocupaba el cargo en esa fecha. En su lugar, aparece firmado por Polivio Leandro Rosales Cadena, Viceministro de Desarrollo Rural, bajo el encargo otorgado mediante el Decreto 0054 del 21 de enero de 2025. No obstante, el propio Decreto 0054 estableció de manera expresa que dicho encargo solo tenía vigencia entre el 2 y el 4 de febrero de 2025, así:



Tomado de: Decreto 0054 de 2025. Fecha de vigencia.

⁶ Mencionado en la respuesta a oficio OPC-087 - remitido por presidencia de la República - allega documentos. Expediente RE-371.

⁷ Consultar aquí: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

Esto implica que, para el 5 de febrero -fecha en la que el Decreto 131 fue expedido, publicado y comenzó a surtir efectos jurídicos-, la Ministra titular ya había retomado plenamente sus funciones y, por lo tanto, era ella quien debía suscribir el acto. La ausencia de su firma representa una omisión que vulnera el requisito constitucional de suscripción por parte de todos los ministros del despacho y materializa una falta de competencia de Polivio Leandro al actuar desprovisto del cargo de ministro del despacho.

En consecuencia, el Decreto 131 de 2025 incurre en un vicio de forma relevante, al no haber sido suscrito por la ministra de Agricultura en ejercicio, para la fecha en que el acto fue expedido y publicado. Esta omisión afecta la validez del decreto y compromete su conformidad con las exigencias del control formal de constitucionalidad.

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 5 de febrero, mientras que la declaración lo fue por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

4.1.3. Existencia de motivación:

El Decreto 131 de 2025 presenta una exposición general de los motivos que dan lugar a las medidas adoptadas para facilitar la ejecución de proyectos de inversión orientados a enfrentar los hechos que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior o mitigar sus efectos. En los términos del Decreto, dichos proyectos son susceptibles de ser financiados con recursos de: (i) la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, (ii) la Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías y, (iii) la Asignación Ambiental del mismo sistema.

En línea con lo anterior, el Decreto incorpora motivaciones específicas para cada una de las medidas que modifica o suspende. Así, en el caso de la Asignación para la Paz, se argumenta que las restricciones normativas han ralentizado la ejecución de proyectos en las subregiones PDET, las cuales han sido particularmente afectadas por la violencia y el desplazamiento. En relación con la Asignación Ambiental, se señala que los mecanismos ordinarios de coordinación -como la Mesa de Coordinación- no permiten responder con la celeridad requerida para prevenir o mitigar daños a los ecosistemas estratégicos ubicados en zonas de conflicto. Por su parte, respecto de la Asignación para la Inversión Regional del 40%, el Decreto sostiene que los procedimientos ordinarios para la incorporación de proyectos en los planes de desarrollo territorial y su aprobación por parte de los OCAD Regionales resultan incompatibles con la urgencia derivada del estado de conmoción.

Adicionalmente, el Decreto argumenta que estas medidas resultan necesarias para superar las limitaciones técnicas, administrativas y presupuestales que enfrentan las entidades territoriales afectadas por la crisis. En consecuencia, plantea que la flexibilización de los requisitos legales y procedimentales tiene como propósito garantizar la ejecución efectiva de proyectos que contribuyan

al restablecimiento del orden público, la protección de la población civil y la recuperación institucional en el territorio afectado.

En este contexto, puede afirmarse que el Decreto 131 de 2025 contiene una motivación formalmente expresada, tanto general como específica, respecto de las medidas adoptadas. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación resulta suficiente dentro del marco de los presupuestos materiales.

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 hipotéticos⁸.

El Decreto 131 de 2025 establece una serie de disposiciones orientadas a facilitar la ejecución de proyectos de inversión en la región afectada por la conmoción interior, particularmente mediante el uso de recursos del Sistema General de Regalías. Para ello: (i) autoriza que los proyectos de inversión puedan ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión Regional del 40%, la Asignación para la Paz y la Asignación Ambiental; (ii) habilita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para distribuir directamente los recursos de la Asignación Ambiental sin aplicar los procedimientos ordinarios; en consecuencia, (iii) suspende temporalmente normativas que exigen convocatorias públicas para la presentación y distribución de recursos; y (iv) encarga al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Ambiente la definición de procedimientos más ágiles para la presentación de proyectos mientras dure el estado de excepción.

Según el propio Decreto 131, estas medidas se adoptan ante la constatación de que el diseño normativo ordinario impide la adopción de respuestas urgentes, por lo que resulta indispensable suspender temporalmente algunas disposiciones legales para agilizar la reasignación de recursos y permitir la intervención directa del Estado en sectores estratégicos. La Secretaría de la Presidencia, por su parte, ha sostenido que las medidas del Decreto 131 tienen como finalidad racionalizar los tiempos de gestión de proyectos de inversión y permitir que las entidades territoriales realicen de manera oportuna las inversiones necesarias, para superar los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior.

No obstante lo anterior, al confrontar estas medidas con las causas específicas que originaron el estado de excepción -descritas en el Decreto 062 de 2025-, se evidencia que el Decreto 131 no cumple con el juicio de finalidad. La declaratoria de conmoción interior se sustentó en la presencia de grupos armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros, el escalamiento de la violencia, el desplazamiento masivo de la población y la alteración del orden público.

⁸ 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 Conmoción Interior*”.

Frente a este panorama, las medidas del Decreto 131 no guardan una relación concreta, inmediata y necesaria con las causas que dieron lugar a la perturbación del orden público. En efecto, las medidas buscan agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública, los cuales -de acuerdo con su definición técnica- están orientados a crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad del Estado para proveer bienes o servicios. Si bien estos proyectos pueden contribuir al desarrollo regional o al fortalecimiento institucional en el mediano o largo plazo, no están específicamente diseñados para conjurar situaciones excepcionales de orden público, ni 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.

Por tanto, las medidas del Decreto 131 priorizan la gestión administrativa de los recursos del SGR, pero no se evidencian como mecanismos directos para conjurar el estado de conmoción. Su finalidad es instrumental frente a procesos administrativos, no frente a las amenazas concretas al orden constitucional. En consecuencia, no se satisface el juicio de finalidad, pues las medidas no están orientadas de manera inmediata y necesaria a enfrentar los factores determinantes de la alteración del orden público que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

Ahora bien, aunque el Decreto 131 intenta justificar las medidas adoptadas en función de una eventual contribución a la sustitución de cultivos ilícitos, señalando que los proyectos financiados podrían contribuir a enfrentar una de las causas estructurales del conflicto (la economía ilegal de la coca), esta relación es tangencial, eventual e indirecta. No puede perderse de vista que el decreto no prioriza ni impone como condición sustantiva que los proyectos de inversión estén dirigidos a programas de sustitución o reconversión productiva. Por el contrario, habilita el uso amplio de recursos del Sistema General de Regalías para cualquier tipo de iniciativa territorial, sin garantizar que tengan un impacto directo o inmediato sobre el problema de los cultivos ilícitos o la criminalidad asociada.

De ahí que el vínculo entre las medidas adoptadas y las causas reales de la conmoción interior -como la presencia de grupos armados ilegales y el escalamiento de la violencia- resulte hipotético, mediado por expectativas generales de desarrollo, pero no determinado por un diseño normativo dirigido específicamente a conjurar las amenazas concretas al orden público. En consecuencia, tampoco por esta vía se supera el estándar constitucional del juicio de finalidad.

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 complementarias⁹: (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.

Frente a la conexidad interna, el Decreto 131 de 2025 sostiene que, ante la grave perturbación del orden público, las capacidades institucionales ordinarias resultan insuficientes para garantizar la atención humanitaria y la continuidad en la prestación de servicios esenciales como justicia, agua potable, saneamiento básico, energía, salud, educación y alimentación. De igual forma, cita el Boletín 40 del IDEAM, el cual alerta sobre procesos de deforestación en el municipio de Tibú, asociados al aumento de cultivos ilícitos impulsado por la reactivación del mercado de la coca y el financiamiento de grupos armados ilegales como el ELN.

A pesar de esta caracterización del contexto, el decreto no demuestra cómo las medidas adoptadas - consistentes en la flexibilización de los procedimientos para ejecutar proyectos de inversión financiados con recursos de la Asignación para la Paz, la Asignación Ambiental y la Asignación para la Inversión Regional del 40%- permiten atender, de forma concreta e inmediata, las situaciones descritas. El documento no ofrece una justificación clara sobre cómo dicha flexibilización tendrá un impacto directo en la resolución de los problemas de seguridad, deforestación o prestación de servicios básicos.

En particular, no se explica la relación efectiva entre la agilización de trámites para formular y aprobar proyectos de inversión y la garantía de servicios esenciales como la administración de justicia, el acceso a agua potable o el suministro de combustibles. Del mismo modo, se omite justificar de qué manera esa agilidad contribuiría a enfrentar fenómenos complejos como la sustitución de cultivos ilícitos, que requieren de intervenciones estructurales, sostenidas y de largo plazo.

Repárese en que, el mismo Decreto 131 permite que los proyectos de inversión que se financien con la Asignación Regional del 40 % no estén incluidos en el capítulo del SGR de los planes de desarrollo territorial. Esto significa que se pueden presentar y aprobar proyectos que no han sido planeados, priorizados ni justificados previamente por las entidades territoriales.

Esta decisión revela que las medidas no están enfocadas en responder a una amenaza concreta ni a un diagnóstico serio de la situación en el territorio. Por el contrario, permite financiar proyectos de diversa naturaleza, sin asegurar que tengan relación directa con los problemas de orden público que justifican la declaratoria de conmoción.

Desde esa perspectiva, el decreto no garantiza que los recursos se usen para atender de forma inmediata y directa las causas de la crisis, y en esa medida, plantea una expectativa general de desarrollo, pero no una estrategia clara para contener o resolver la emergencia. Por eso, no se cumple con el juicio de conexidad, que exige una relación clara, específica y comprobable entre las medidas adoptadas y la situación que originó el estado de excepción.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

En conclusión, la exposición de motivos del Decreto 131 no logra acreditar un vínculo directo, específico y verificable entre las problemáticas invocadas y las medidas adoptadas, razón por la cual, no se cumple con el estándar exigido por el juicio de conexidad interna.

Desde la perspectiva de la conexidad externa, se exige que las medidas adoptadas mediante un decreto legislativo guarden una relación directa, específica e inmediata con las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior. En este caso, el Decreto 0062 de 2025 declara dicho estado como respuesta a la presencia de grupos armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros, el escalamiento de la violencia, el desplazamiento masivo de la población y la alteración del orden público.

Dentro de este contexto, el Decreto 0062 señala que el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías se encuentra limitado por los procedimientos ordinarios previstos en la normativa vigente, tales como los trámites de convocatoria, aprobación y distribución. Con base en esta afirmación, se plantea la necesidad de adoptar medidas que permitan un uso más ágil de dichos recursos para atender la emergencia.

Sin embargo, el solo hecho de que el Decreto 0062 haga mención a los mecanismos ordinarios de gestión y administración del Sistema General de Regalías no constituye por sí mismo un vínculo suficiente entre las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y las medidas adoptadas en el Decreto 131 de 2025. Esta referencia no reemplaza la carga argumentativa que exige el juicio de conexidad externa, la cual requiere establecer una relación directa y específica entre las disposiciones del decreto legislativo, y las circunstancias materiales que dieron lugar a la crisis.

El Decreto 131 se orienta a flexibilizar procedimientos administrativos para la formulación, priorización y ejecución de proyectos de inversión pública con cargo a tres asignaciones específicas del SGR, pero no demuestra cómo esta flexibilización, en sí misma, permitirá atender de manera inmediata las problemáticas que motivaron la conmoción.

En otras palabras, no se acredita que exista una correspondencia concreta entre la simplificación de los trámites y la mitigación de los efectos del conflicto armado, la contención de grupos armados ilegales, la protección de la población civil o la restauración del orden público en el territorio afectado.

En consecuencia, la inclusión de referencias genéricas en el Decreto 0062 sobre la ejecución de recursos del SGR no basta para acreditar la conexidad externa exigida por el marco constitucional. Las medidas contenidas en el Decreto 131 no tienen una conexión directa ni necesaria con los hechos que justificaron la declaratoria del estado de conmoción interior, razón por la cual no se cumple este juicio.

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 interior¹⁰.

¹⁰ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

En el caso del Decreto 131 de 2025, aunque se alude a la gravedad de la crisis humanitaria y de orden público en la región del Catatumbo, así como a la supuesta insuficiencia de las facultades ordinarias para responder a dicha situación, las motivaciones ofrecidas resultan insuficientes para justificar la adopción de medidas legislativas excepcionales. En particular, las disposiciones del decreto simplemente indican que se aplican a los "*proyectos que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior o mitigar sus efectos*", sin precisar qué características deben tener esos proyectos, ni por qué su financiación debe recaer necesariamente sobre la Asignación para la Paz, la Asignación Ambiental y la Asignación para la Inversión Regional del 40%.

Tampoco se desarrolla una justificación suficiente sobre cómo la agilización de los procedimientos para la formulación, priorización y aprobación de proyectos de inversión constituye, por sí sola, una medida que amerite el uso de facultades excepcionales. La ejecución de este tipo de proyectos implica, en condiciones ordinarias, el desarrollo de etapas técnicas, jurídicas y administrativas orientadas a su debida estructuración, evaluación, selección, ejecución y seguimiento. En este sentido, no se explica por qué es imperativo modificar el marco normativo del SGR si, aún con una tramitación acelerada, los efectos reales de tales proyectos no serán inmediatos ni tendrán un impacto directo sobre las causas de la perturbación del orden público.

En otras palabras, el decreto no logra demostrar por qué las medidas adoptadas no podían gestionarse dentro del marco institucional ordinario, sobre todo cuando su ejecución práctica seguirá estando condicionada a los tiempos estructurales propios del ciclo de inversión pública.

Por estas razones, el Decreto 131 no supera el juicio de motivación suficiente. Las justificaciones expuestas no permiten establecer que las medidas adoptadas eran necesarias, urgentes y materialmente excepcionales frente a la situación descrita, lo que deslegitima su constitucionalidad en el marco de los estados de excepción.

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad garantizar que los decretos legislativos no incluyan disposiciones que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el funcionamiento ordinario de las ramas del poder público o modifiquen la estructura y competencias esenciales del Estado. La Corte Constitucional ha señalado que este juicio es un mecanismo de salvaguarda tanto de los derechos fundamentales como de la estabilidad institucional en situaciones de excepción.

En este sentido, a través de pronunciamientos como las sentencias la C-027 de 1996¹¹ y la C-070 de 2009¹², la Corte Constitucional ha reiterado que las medidas legislativas adoptadas en estados de emergencia deben ajustarse estrictamente al marco constitucional, evitando excesos por parte del Ejecutivo y preservando el orden democrático.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

En el caso del Decreto 131 de 2025, si bien no se advierte una supresión formal de funciones esenciales del Estado, sí se evidencia una alteración sustancial del funcionamiento ordinario de los procedimientos establecidos para la destinación de los ingresos del Sistema General de Regalías, poniendo en riesgo el normal funcionamiento institucional.

Las medidas adoptadas modifican de manera significativa el ciclo institucional de presentación, priorización y aprobación de proyectos de inversión pública, al: (i) autorizar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para distribuir directamente los recursos de la Asignación Ambiental, prescindiendo de los procedimientos ordinarios; (ii) suspender temporalmente la obligación de realizar convocatorias públicas en la región afectada, permitiendo la asignación directa de recursos; y (iii) ordenar al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Ambiente definir estos procedimientos durante la vigencia del estado de excepción.

Si bien la adopción de medidas urgentes no está proscrita en un contexto de conmoción interior, su diseño e implementación no puede desbordar los límites del principio de legalidad, ni convertir las facultades extraordinarias en instrumentos para suprimir garantías institucionales básicas. En particular, sustituir procedimientos ordinarios de contratación y asignación de recursos -como las convocatorias públicas y los mecanismos de priorización y viabilidad- sin una justificación constitucionalmente suficiente, pone en riesgo los principios de transparencia, publicidad y control que rigen la gestión de los recursos públicos ¹³.

En consecuencia, el Decreto 131 incurre en una afectación institucional que compromete el juicio de ausencia de arbitrariedad. Las medidas adoptadas, más allá de su aparente neutralidad formal, alteran el equilibrio y control institucional previsto en la normativa ordinaria del Sistema General de Regalías, sin que se justifique de manera adecuada su necesidad y proporcionalidad en el marco del estado de excepción.

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.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002¹⁴ reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo

¹³ Ver, por ejemplo, en la sentencia C-209 de 2023 sobre facultades extraordinarias del ejecutivo a propósito de unas facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño.

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 advierte que el Decreto 131 de 2025 no contempla disposiciones que vulneren derechos intangibles reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales o la ley estatutaria. Ninguna de sus medidas establece restricciones o limitaciones a derechos fundamentales protegidos bajo este criterio, lo que permite concluir que el decreto cumple con el estándar exigido en materia de intangibilidad.

4.2.6. Juicio de incompatibilidad:

En caso de que los decretos de desarrollo suspendan leyes debido a la conmoción deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción (artículo 12, Ley 137 de 1994).

En este caso, el Decreto 131 de 2025 dispone la suspensión de:

- El artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018, modificado por el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023:

“Artículo 2. Asignación para la paz. (...)

*Mediante **convocatoria pública**, se definirán los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con los recursos de la Asignación para la Paz. Las convocatorias públicas, deberán estar fundamentadas en un plan de convocatorias construido por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y la Agencia de Renovación del Territorio -ART o quien haga sus veces, en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR, buscando la distribución equitativa de los recursos entre las dieciséis (16) Subregiones PDET”-subrayado fuera del texto original-*

(...)

- El literal c) del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020:

“Artículo 50. destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible. (...)

*Los recursos de la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo, financiarán proyectos relacionados con la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que serán presentados a través de **convocatorias** que estructuren el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación”- subrayado fuera del texto original-*

Estas disposiciones establecen la obligación de realizar convocatorias públicas para la presentación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, como mecanismo de garantía de transparencia, equidad y competencia entre los posibles beneficiarios. La justificación ofrecida por el Decreto 131 para suspender estas normas radica en que los plazos y

procedimientos asociados a dichas convocatorias exceden la duración del estado de conmoción interior, dificultando la ejecución inmediata de los proyectos.

Sin embargo, esto se torna contradictorio toda vez que la ejecución de los proyectos de inversión, seguramente excederá el tiempo del estado de conmoción. A pesar de esto, el decreto objeto de intervención no explica por qué los tiempos de la convocatoria son una problemática y no los tiempos de ejecución de los proyectos.

En el mismo sentido, el Decreto 131 parece obviar que los procedimientos establecidos en la normativa ordinaria constituyen garantías esenciales de control, participación y equidad en el uso de los recursos públicos, que no pueden ser suspendidas sin una justificación precisa y fundamentada.

El Decreto 131 no demuestra que la aplicación de las normas suspendidas impida de forma efectiva la atención de la crisis, ni que exista una imposibilidad fáctica o jurídica de cumplir con ellas. Tampoco se presentan alternativas menos gravosas (que no impliquen la eliminación de las convocatorias) ni se explica por qué no podrían aplicarse mecanismos de priorización o procedimientos abreviados dentro del marco legal ordinario.

En consecuencia, el Decreto 131 de 2025 no cumple con el juicio de incompatibilidad, ya que no logra justificar de manera suficiente y razonada por qué las disposiciones suspendidas son incompatibles con el estado de excepción declarado.

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 2003¹⁵ y C- 156 de 2020¹⁶, 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)** de 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.

a. Necesidad fáctica (idoneidad):

En el caso del Decreto 131 de 2025, la necesidad fáctica de las medidas adoptadas se fundamenta en la supuesta urgencia de agilizar los procedimientos para la presentación y aprobación de proyectos de inversión en la región del Catatumbo, a través de la flexibilización de requisitos asociados al uso de recursos del Sistema General de Regalías. La justificación se centra en que los trámites ordinarios -como las convocatorias públicas- exceden los tiempos del estado de conmoción interior y, por tanto, impiden la respuesta inmediata que exige la crisis.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Sin embargo, el decreto no tiene en cuenta el tiempo real de ejecución de los proyectos de inversión, lo cual debilita el argumento de urgencia. La sola reducción de tiempos en las etapas de presentación o priorización no garantiza una ejecución inmediata, pues los proyectos de inversión pública, por su naturaleza, requieren etapas de estructuración, evaluación técnica, contratación y seguimiento, las cuales se desarrollan a lo largo del tiempo y no se ven directamente impactadas por la suspensión de convocatorias, ni por la selección directa de los proyectos.

Lo anterior puede acreditarse con ejemplos concretos, que desvirtúan la necesidad fáctica de las medidas adoptadas por el Decreto 131. En la respuesta del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se indicó que *“el Banco de Proyectos de Inversión del SGR (SUIFP-SGR), administrado por el DNP fueron identificados los siguientes proyectos de inversión de algunas de las entidades que conforman la región del Catatumbo que potencialmente podrían conjurar la crisis que dio origen a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la Región”*¹⁷. Estos proyectos son:

Fecha Actualización		17/02/2025		
Código Bpin	Nombre	Valor del Proyecto	Sector	Entidad Presentadora
20211301011272	Implementación de soluciones fotovoltaicas individuales para usuarios rurales ubicados en el municipio de San Calixto del Departamento de Norte de Santander	\$10.903.369.169,00	MINAS Y ENERGÍA	54670-SAN CALIXTO
20241301010112	Optimización del Proceso de la Cadena Productiva del Cacao como Producto Diferenciador y de Alto Potencial de Desarrollo para las Familias del municipio de Sardinata Norte de Santander	\$14.031.770.258,00	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	54720-SARDINATA
20251301010035	Implementación de un sistema productivo de aguacate hass en el municipio de Hacari departamento de Norte de Santander	\$11.733.777.134,00	AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	54344-HACARI
20221301010277	Mejoramiento TRAMO VÍAL TERCIARIO EN LA VEREDA POTRERO GRANDE DEL MUNICIPIO DE SAN CALIXTO Norte de Santander	\$510.272.885,15	TRANSPORTE	54670-SAN CALIXTO
20231301010046	Mejoramiento DE VIAS TERCIARIAS EN LAS VEREDAS AGUA BLANCA Y MONTE TARRA EN EL MUNICIPIO DE HACARI Norte de Santander	\$394.235.331,93	TRANSPORTE	54344-HACARI

Fuente: Secretaría Técnica de los OCAD PAZ y Regional

La implementación de soluciones fotovoltaicas, la optimización del proceso de la cadena productiva del cacao, la implementación de un sistema productivo del aguacate *hass*, el mejoramiento de vías, son proyectos cuya realización requiere de un periodo razonable y objetivo, probablemente superior al del estado de conmoción interior.

b. Necesidad jurídica (subsidiariedad):

Desde el punto de vista de la necesidad jurídica, el análisis se centra en verificar si dentro del ordenamiento ordinario ya existen mecanismos suficientes para permitir la ejecución de los proyectos a los que alude el Decreto 131. En este sentido, el marco jurídico aplicable al Sistema General de Regalías prevé procedimientos que están diseñados para garantizar tanto la ejecución oportuna de recursos, como la transparencia y la participación territorial.

¹⁷ Mencionado por la Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Expediente RE-371. Pág. 42.

(i) En lo que respecta a la Asignación para la Paz, la Ley 2056 de 2020, el Decreto 1821 de 2020 y el Decreto Ley 413 de 2018 (modificado por la Ley 2294 de 2023) permiten la formulación de proyectos mediante convocatorias públicas construidas por el DNP y la Agencia de Renovación del Territorio, con criterios de priorización y viabilización técnica que aseguran el enfoque territorial en las subregiones PDET. Por ejemplo, el artículo 57 de la Ley 2056 de 2020 establece las competencias del OCAD Paz para la aprobación de los proyectos, y el artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018 regula su presentación mediante convocatorias, y el artículo 3 menciona la medición de los criterios de priorización territorial.

(ii) En el caso de la Asignación Ambiental existe un proceso estructurado con participación del Ministerio de Ambiente, el DNP y las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación de la Mesa de Coordinación, que define lineamientos y criterios técnicos conforme a los Acuerdos 02 de 2021¹⁸ y 12 de 2023.

El Acuerdo 02 de 2021 prevé, por ejemplo, que *“se priorizará la aprobación de proyectos de inversión que se desarrollen en áreas ambientales estratégicas, entre otras las definidas en el parágrafo tercero del artículo 51 de la Ley 2056 de 2020”*.

Esta estructura tiene fundamento legal en el artículo 51 de la Ley 2056 de 2020 y en el artículo 1.2.1.2.11 del Decreto 1821 de 2020, que regulan la conformación y funciones de la Mesa, y que al respecto menciona:

*“Los proyectos de inversión previamente registrados en el Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías serán **priorizados** y aprobados conforme a las siguientes reglas:*

a. Las entidades territoriales beneficiarias serán las encargadas de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos de Asignaciones Directas y de la Asignación para la Inversión Local, y que se encuentren contenidos en el capítulo “Inversiones con cargo al SGR” del respectivo Plan de Desarrollo Territorial. La priorización se realizará conforme con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

Así mismo, a partir del año 2022, las entidades territoriales tendrán en cuenta para la priorización de los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de la Asignación para la Inversión Local, la aplicación de la metodología que expida el Departamento Nacional de Planeación para la priorización de sectores que contribuyan al cierre de brechas territoriales de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible beneficiarias de Asignaciones Directas, serán las encargadas de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a estos recursos y que se encuentren contenidos en el capítulo “Inversiones con cargo al SGR” del respectivo Plan de Acción Cuatrienal. La priorización se realizará conforme con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 2056 de 2020.

¹⁸ Artículo 2.2: Se priorizará la aprobación de proyectos de inversión que se desarrollen en áreas ambientales estratégicas, entre otras las definidas en el parágrafo tercero del artículo 51 de la Ley 2056 de 2020. Disponible en: <https://regalias.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/08/Acuerdo-No.-02-del-1u%CC%A8-de-julio-de-2021.pdf>

b. La priorización y aprobación de los proyectos de inversión de la Asignación para la Inversión Regional del 60% en cabeza de los departamentos que se encuentren contenidos en el capítulo "Inversiones con cargo al SGR" del respectivo Plan de Desarrollo Territorial, estará a cargo de los respectivos departamentos. La priorización se realizará conforme con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 2056 de 2020.

c. Para la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, la priorización de los proyectos de inversión que se encuentren contenidos en el capítulo "Inversiones con cargo al SGR" del respectivo Plan de Desarrollo Territorial, estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación y un miembro de una de las entidades territoriales que haga parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Regional y sea designado por este Órgano en la sesión de instalación, de conformidad con la reglamentación que el Departamento Nacional de Planeación expida para el efecto y el artículo 35 de la Ley 2056 de 2020. La aprobación de los proyectos de inversión financiados con cargo a recursos provenientes de esta asignación estará a cargo de los OCAD Regionales.

d. Para la Asignación Ambiental corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la priorización y aprobación de los proyectos de inversión con cargo a esta destinación.

e. Para la Asignación para la Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación la priorización y aprobación de los proyectos corresponderá al Órgano Colegiado de Administración y Decisión de Ciencia, Tecnología e Innovación.

f. Para la Asignación para la Paz, los recursos del 30% de los rendimientos financieros del Sistema destinados a incentivar la producción en municipios en cuyos territorios se exploten recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos, los recursos a los que se refiere el parágrafo 4° del artículo 1° del Acto Legislativo 04 de 2017 y la Asignación para la Paz - Proyectos de infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final la priorización y aprobación estará a cargo del OCAD PAZ con base en un pronunciamiento único sectorial favorable, solicitado al Departamento Nacional de Planeación, o al Ministerio o al Departamento Administrativo rector del sector en el que se clasifique el proyecto de inversión, quienes a su vez podrán designar esta responsabilidad en una entidad del respectivo sector. Para su priorización y aprobación se tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 57 de la Ley 2056 de 2020.

g. La priorización y aprobación de los proyectos de inversión de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y el Canal del Dique, corresponderá a la instancia conformada de acuerdo con el numeral 6 del artículo 22 de la Ley 2056 de 2020. (...)"

(iii) Finalmente, en lo referente a la Asignación para la Inversión Regional del 40%, la ley dispone procedimientos articulados entre las entidades territoriales, el DNP y los OCAD Regionales, con reglas claras de priorización, viabilidad y aprobación. Estos procedimientos están contenidos en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley 2056 de 2020, frente a la priorización el artículo 35 es claro en mencionar que:

Se priorizarán los proyectos de Inversión de la Asignación para la Inversión Regional, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Alto Impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación por redes, educación, conectividad a internet a hogares estratos 1 y 2, zonas rurales, infraestructura educativa, hospitalaria y vial y la generación de empleo formal.

2. *Cumplimiento de las metas sectoriales de los planes de desarrollo territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.*
3. *Mejoramiento de las condiciones de vida de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de los Pueblos y Comunidades Indígenas y del pueblo Rrom o Gitano de Colombia.*
4. *Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza.*
5. *Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.*
6. *Proyectos de impacto económico, social y de mejoramiento de la infraestructura en zonas portuarias.*
7. *Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.*
8. *Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional.*
9. *Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas.*
10. *Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencionales, que sean renovables y sustentables ambientalmente.*
11. *Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación en todos los niveles.*
12. *Para inversiones en energías renovables de fuentes no convencionales orientados a la transición energética y reducción de emisiones de carbono.*
13. *Proyectos que fortalezcan el encadenamiento productivo que promuevan las inversiones en infraestructura agropecuaria, principalmente en vías terciarias y distritos de riego.*
14. *Macroproyectos que contengan líneas estratégicas que contemplen la construcción de obras estructurales para el control de inundaciones a causa de fenómenos relacionados con el cambio climático en los cascos urbanos.*

Así mismo, el artículo 1.2.1.2.8 del Decreto 1821 de 2020 establece la presentación, viabilidad y priorización de los proyectos con cargo a esta asignación.

Estos procedimientos establecen mecanismos, etapas e instancias administrativas, y no se demuestra que resulten ineficaces para atender la situación. Tampoco se evidencia que hayan sido agotadas o utilizadas estas herramientas legales antes de acudir a medidas excepcionales. Por tanto, no se acredita que la normativa ordinaria sea jurídicamente insuficiente para responder a la crisis, lo que evidencia la falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

En conclusión, el Decreto 131 de 2025 no supera el juicio de necesidad, ya que no se demuestra ni la idoneidad fáctica de las medidas adoptadas para superar efectivamente la crisis, ni la existencia de una verdadera imposibilidad jurídica de atenderla, dentro del marco normativo vigente del Sistema General de Regalías.

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 131 de 2025 se adoptan medidas como la eliminación de convocatorias públicas y la posibilidad de asignar directamente los recursos del Sistema General de Regalías, lo que supone una alteración sustancial de las garantías institucionales previstas para la planeación, presentación y aprobación de proyectos de inversión pública. Estas disposiciones pueden generar riesgos significativos en materia de transparencia, equidad y control del gasto público, afectando principios fundamentales como la selección objetiva, la publicidad y la planeación participativa.

Aunque las medidas pretenden facilitar la ejecución de proyectos para atender la crisis en la región del Catatumbo, no se demuestra que su impacto sea inmediato ni que su implementación conlleve una mejora tangible en la seguridad, o la contención efectiva de la situación de orden público. La ausencia de evidencia sobre los efectos concretos de la agilización en la inversión, sumada a la suspensión de procedimientos orientados al control y la equidad en la asignación de recursos, revela una desproporción entre los medios empleados y los beneficios esperados.

En conclusión, a pesar de que el Decreto 131 de 2025 busca agilizar la ejecución de proyectos de inversión en territorios afectados por la alteración del orden público, las medidas que adopta -como eliminar convocatorias públicas, permitir la presentación directa de proyectos sin planificación previa y autorizar la asignación expedita de recursos- implican un sacrificio considerable de garantías institucionales clave. En esta línea, se suspenden principios esenciales como la transparencia, la competencia, la selección objetiva y la planeación participativa, diseñados para hacer eficiente el gasto, prevenir el uso inadecuado de fondos públicos, entre otros.

Frente a esto, el decreto no demuestra que el beneficio que se espera -es decir, una ejecución más rápida de proyectos en la región- tenga un impacto inmediato, directo o verificable sobre los hechos que dieron lugar a la conmoción. Tampoco se establece cómo esa inversión acelerada contendría el accionar de los grupos armados, protegería a la población o restauraría el orden público. Así, los riesgos estructurales que se introducen al sistema de regalías superan la eficacia potencial de las medidas.

En consecuencia, el decreto no satisface el juicio de proporcionalidad, pues emplea medios institucionalmente costosos para perseguir fines inciertos.

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, aunque las medidas del decreto objeto de intervención introducen diferencias en el tratamiento normativo -ya que las medidas extraordinarias solo se aplican a la región del Catatumbo, a ciertos municipios del área metropolitana de Cúcuta y a los municipios de Río de Oro y González-, este tratamiento no puede considerarse discriminatorio, puesto que está delimitado a los territorios fueron expresamente identificados en el Decreto 062 de 2025.

En consecuencia, el Decreto 131 de 2025 aplica medidas extraordinarias de forma focalizada.

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

El Decreto 131 de 2025 vulnera principios fundamentales del Estado de Derecho, como se desprende del análisis de su constitucionalidad. Su expedición desconoce los límites impuestos por la Constitución, al modificar los mecanismos de asignación de recursos del Sistema General de Regalías mediante mecanismos extraordinarios, cuando existe un proceso ordinario referente a la asignación presupuestal.

En este sentido, el decreto compromete la *supremacía constitucional* como “*espectro jurídico de la soberanía nacional, cuando se institucionaliza, organiza y ejerce como competencia jurídica*”¹⁹, toda vez que, utiliza facultades excepcionales para regular situaciones presupuestales sin una clara justificación frente a su correlación para afrontar la alteración del orden público en la región, haciendo uso indebido de la figura prevista en el artículo 213 Constitucional.

Así mismo, desconoce los principios de *buen gobierno y transparencia* al eliminar convocatorias públicas para la presentación de proyectos de inversión con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), lo que afecta los principios de igualdad, transparencia, equidad y selección objetiva en la asignación de los fondos públicos. La suspensión de normas que regulan estos procedimientos impide la competencia abierta y la supervisión adecuada, aumentando el riesgo de discrecionalidad en la adjudicación de recursos.

Los principios de *democracia participativa y representativa* también pueden verse afectados al suprimir las convocatorias públicas y permitir la asignación directa de recursos, limitando la participación de actores territoriales y comunidades beneficiarias en la planificación y ejecución de proyectos de inversión. Esto restringe los espacios de control, afectando la legitimidad del proceso y reduciendo el papel de los órganos colegiados como el OCAD Paz y el OCAD Regional en la toma de decisiones.

La expedición del Decreto desconoce el principio de *legalidad* como límite al ejercicio del poder, al no cumplir con los requisitos de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad, establecidos en la Ley Estatutaria 137 de 1994, que regula los estados de excepción.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien el decreto no interfiere directamente en las funciones de otras ramas del poder público, sí modifica el marco normativo del SGR sin respetar los controles y procedimientos establecidos por el Congreso de la República, lo que podría afectar el principio de *separación de poderes*.

VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce la grave situación humanitaria en la región del Catatumbo y la necesidad de acción estatal para proteger los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, considera que el Decreto 131 de 2025 vulnera principios esenciales del Estado de Derecho, al adoptar medidas que no guardan

¹⁹ “Una constitución es nada si no es el límite preexistente que se impone al poder, incluido el de las mayorías electorales, intocable por los destinatarios de sus mandatos, quienes derivan su legitimidad en el acatamiento estricto del marco normativo impuesto por el constituyente” (Hernando Yepes Arcila citado en Juan Carlos Esguerra, los cimientos de la Constitución, 213).

una relación clara y directa con la crisis de orden público, ni cumplen con los requisitos constitucionales exigidos para el ejercicio de facultades extraordinarias en un estado de excepción.

Su expedición desconoce el principio de legalidad, al suspender normas sin una justificación suficiente; afecta la transparencia y la democracia participativa, al restringir el acceso a procesos contractuales abiertos en la gestión de recursos públicos; y altera la separación de poderes, al modificar el marco normativo del SGR, sin seguir los procedimientos establecidos por el Congreso de la República.

Adicionalmente, las medidas adoptadas parten de una premisa que no se sostiene en términos de urgencia efectiva, pues aún si se aceleran los procedimientos administrativos, la ejecución material de los proyectos de inversión tomaría más tiempo que la duración del estado de conmoción interior. Esta contradicción entre los tiempos de ejecución y la temporalidad de la excepción desvirtúa la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

En consecuencia, las medidas contenidas en el decreto exceden el alcance legítimo de los poderes excepcionales, afectando la estabilidad institucional y los principios que rigen el orden constitucional colombiano.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 131 de 2025**, *“Por el cual se establecen medidas relacionadas con los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, de la Asignación para la Paz y de la Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*.

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