

Bogotá, D.C. 7 de abril de 2025

Honorable Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Corte Constitucional

E.S.D

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto 135 de 2025, “*Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”. Radicado R-375.

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 1 de abril de 2025.

I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de derecho, tales como la legalidad, la separación de poderes, el gobierno constitucional, transparencia, estabilidad macroeconómica y las políticas de largo plazo los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 135 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

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

En tal sentido, la presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medidas; iii) análisis del Decreto 135 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 135 de 2025, *“Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*. (en adelante el Decreto 135 o el Decreto objeto de intervención).

2.3. Para ello, el artículo 1 faculta al gobernador de Norte de Santander y a los alcaldes de los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, Sardinata, Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander (Norte de Santander), Río de Oro y González (Cesar) para: **i)** Reorientar rentas de destinación específica, distintas de las constitucionales, con el fin de financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, respetando el principio de autonomía territorial. **ii)** Reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no correspondan a rentas de destinación constitucional, también para cubrir gastos de funcionamiento durante la vigencia de la conmoción interior. Esta autorización es excepcional, temporal y no incide en el cálculo de ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento ordinarios.

2.4. El artículo 2 faculta a las mismas autoridades territoriales para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales necesarias para ejecutar los recursos dirigidos a enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción. Estas operaciones deben contar, cuando sea del caso, con la autorización previa de las asambleas departamentales y los concejos municipales respectivos.

2.5. Finalmente, el artículo 3 suspende, mientras dure la conmoción interior, el término para realizar la reunión de determinación de acreencias y derechos de voto en el proceso de reestructuración de pasivos que adelanta el municipio de Ocaña, en el marco de la Ley 550 de 1999.

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

El Decreto 135 de 2025 contempla tres medidas principales en materia presupuestal y fiscal aplicables a los entes territoriales cobijados por la declaratoria del estado de conmoción interior. Estas medidas son: (i) la reorientación de rentas de destinación específica, recursos del balance, excedentes financieros y utilidades, siempre que no correspondan a rentas con destinación constitucional, con el propósito de financiar gastos de funcionamiento; (ii) la autorización para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales necesarias para enfrentar los hechos que motivaron la declaración de conmoción; y (iii) la suspensión del término para celebrar la reunión

de determinación de acreencias y derechos de voto en el proceso de reestructuración de pasivos del municipio de Ocaña. A continuación, se desarrolla el marco normativo que regula cada uno de estos aspectos.

3.1. *Rentas de destinación específica, recursos del balance, excedentes financieros y utilidades*

Las rentas de destinación específica son aquellos ingresos públicos cuya destinación ha sido determinada por la ley o la Constitución, y que, por lo tanto, no pueden ser utilizados para fines distintos sin una norma expresa que lo autorice. Esta regla se deriva del artículo 359 de la Constitución y del artículo 15 del Decreto 111 de 1996 que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto-EOP-. Las rentas de origen constitucional, como las destinadas a salud o educación, son intangibles.

Por su parte, los recursos del balance se refieren a remanentes de apropiaciones no ejecutadas o saldos de caja de vigencias anteriores. Su incorporación al presupuesto como fuente de financiamiento se encuentra prevista en el artículo 31 del Decreto 111 de 1996.

Finalmente, los excedentes financieros y utilidades son los saldos positivos o beneficios netos obtenidos por establecimientos públicos y empresas estatales al cierre de cada vigencia. Conforme a los artículos 2.2.2.1.2 y 2.3.3.2.1 del Decreto 1068 de 2015 y al artículo 29 del Decreto 111 de 1996, estos recursos pueden incorporarse al presupuesto mediante acto administrativo y su uso está sujeto a reglas específicas.

En condiciones ordinarias, la reorientación de estos recursos está limitada por el principio de legalidad presupuestal. Sin embargo, el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 contempla una excepción: cuando las entidades territoriales adelanten programas de saneamiento fiscal y financiero, podrán aplicar rentas de destinación específica -que no tengan compromisos vigentes- a dichos programas, salvo aquellas con destinación constitucional.

Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley 617 de 2000 establece que los gastos de funcionamiento de los municipios deben financiarse principalmente con ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), es decir, recursos que no están afectados por una destinación específica constitucional, legal o reglamentaria.

Para comprender mejor las categorías antes mencionadas, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo señalado en el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, modificado por el artículo 336 de la Ley 2294 de 2023, el presupuesto de gastos está conformado por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Por gastos de funcionamiento se entendido como aquellos gastos necesarios para el normal ejercicio de las funciones de la entidad, y hacen parte de éstos los servicios personales, gastos generales y transferencias¹.

¹ Concepto 136911 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=193393>

3.2. *Procedimiento para la modificación presupuestal*

El proceso para modificar el presupuesto en Colombia se encuentra regulado por el Decreto 111 de 1996 y otras normas complementarias. En lo que atañe a las entidades territoriales, este procedimiento contempla varias etapas:

- Identificación de la necesidad de modificación: de acuerdo con el artículo 74 del Decreto 111 de 1996, toda modificación presupuestal debe estar debidamente justificada, con soportes técnicos y financieros que acrediten su necesidad.
- Modalidades de modificación: según el artículo 77 del mismo decreto, las modificaciones pueden adoptar la forma de adición (ingreso de nuevos recursos), traslado (movimiento de partidas sin aumentar el total) o reducción (disminución de apropiaciones).
- Trámite interno: el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 exige que el proyecto de modificación sea sustentado técnica y financieramente dentro de la entidad territorial.
- Aprobación por la autoridad competente: conforme a los artículos 300.5 y 313.5 de la Constitución, las asambleas departamentales y los concejos municipales son competentes para aprobar modificaciones al presupuesto, salvo que hayan delegado esta función de manera expresa. Esta disposición se desarrolla en el artículo 32.6 de la Ley 136 de 1994.
- Registro y ejecución: una vez aprobada, la modificación debe registrarse en el sistema presupuestal y contable correspondiente, como el SIIF a la Ley 298 de 1996.
- Reporte y control: las modificaciones presupuestales deben ser reportadas al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a la Contraloría General de la República.

3.3. *Proceso de reestructuración de pasivos de los entes territoriales*

El artículo 3 del Decreto 135 de 2025 suspende el término para realizar la reunión de determinación de acreencias en el proceso de reestructuración de pasivos del municipio de Ocaña. Este proceso se encuentra regulado por la Ley 550 de 1999, aplicable a entidades territoriales en situación crítica de iliquidez o cesación de pagos.

El procedimiento incluye las siguientes etapas:

- Verificación de la situación crítica (arts. 1 y 2), que habilita el inicio del proceso por parte del alcalde ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF).
- Presentación del acuerdo de reestructuración (art. 5)
- Admisión y designación del promotor (arts. 7 y 8).

- Negociación del acuerdo de reestructuración (arts. 13), que debe contener condiciones de pago y medidas de ajuste fiscal.
- Convocatoria a la reunión de acreencias (art. 23), en la cual se determinan las obligaciones válidas y los derechos de voto de los acreedores.
- Aprobación y ejecución del acuerdo (arts. 20 al 26), el cual adquiere fuerza vinculante para todos los acreedores una vez homologado.
- Durante este trámite, se suspenden los procesos judiciales de cobro contra la entidad territorial, salvo los de naturaleza laboral

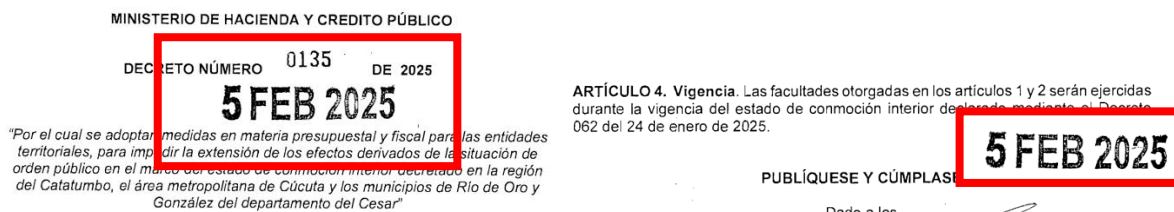
IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 135 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

4.1. Presupuestos formales

4.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros:

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 y el artículo 7 de la Ley 137 de 1994.

i. El Decreto 131 de 2025 fue expedido el 5 de febrero de 2025 que coincide con la fecha de publicación en el Diario Oficial No. 53.021².



Tomado de: Decreto 135 de 2025. Fecha de expedición.



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

² Consultar aquí: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

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:

Artículo 4. Encargo. Encargar de las funciones del empleo de Ministro Código 005 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al doctor POLIVIO LEANDRO ROSALES CADENA, identificado con la cédula de ciudadanía número 87.217.131, quien se desempeña en el cargo de Viceministro, Código 0020 del Despacho del Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin separarse de las funciones del empleo del cual es titular, durante el tiempo en el cual fue conferida la comisión de servicios al exterior, es decir, de **2 al 4 de febrero de 2025**.

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

Esto implica que, para el 5 de febrero -fecha en la que el Decreto 135 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 135 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 y la declaración se hizo por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

4.1.3. Existencia de motivación:

El Decreto 135 de 2025 hace referencia a la gravedad de los hechos que afectan a la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, los cuales han generado una crisis humanitaria sin precedentes. Señala que los enfrentamientos armados, las amenazas y los desplazamientos masivos han desbordado la capacidad institucional de los entes territoriales, lo que ha dificultado la atención adecuada a la población.

Así mismo, destaca cifras concretas relacionadas con la magnitud de la emergencia. Se indica, por ejemplo, que la Alcaldía de Cúcuta había atendido a más de 15.000 personas como consecuencia de los ataques recientes, y que en municipios como Tibú, Teorama y San Calixto se reportaba el confinamiento de más de 7.000 personas. De igual forma, se pone de presente que los municipios

colindantes con el Catatumbo, como Río de Oro y González, han recibido población desplazada por los actos violentos, lo que ha incrementado la presión sobre sus limitadas capacidades institucionales.

El decreto resalta que la atención de esta población requiere una respuesta urgente, especialmente por tratarse de grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres embarazadas, personas en condición de discapacidad, población indígena, campesinos y menores de edad. Para ello, se considera necesario fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, no solo mediante acciones administrativas, sino también a través de medidas fiscales y presupuestales excepcionales.

En ese sentido, el Gobierno argumenta que el sistema presupuestal vigente impone restricciones que impiden la asignación oportuna de recursos. Se hace alusión a los trámites, requisitos y destinaciones específicas que limitan el uso de los recursos disponibles, razón por la cual se propone autorizar a los entes territoriales para reorientar rentas no constitucionales, excedentes financieros y recursos del balance para financiar gastos de funcionamiento, sin que dichas operaciones afecten los límites legales ordinarios.

Finalmente, se hace referencia a la situación específica del municipio de Ocaña, que se encuentra en proceso de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999. El decreto señala que la atención prioritaria de la crisis podría impedir el cumplimiento de los plazos legales para la reunión de determinación de acreencias y derechos de voto, por lo que se dispone la suspensión de estos términos mientras se mantenga vigente el estado de excepción.

En este sentido, el decreto parece estar formalmente motivado frente a la adopción de medidas extraordinarias. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación es suficiente dentro 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 efectos³. Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos.

El Decreto 135 de 2025 adopta tres medidas principales: la reorientación de rentas de destinación específica, recursos del balance, excedentes financieros y utilidades para cubrir gastos de funcionamiento; la autorización a los mandatarios territoriales para realizar modificaciones presupuestales; y la suspensión del término procesal en el proceso de reestructuración de pasivos del municipio de Ocaña. Si bien el decreto parte de un contexto de grave alteración del orden público, expresada en desplazamientos, confinamientos, crisis humanitaria y sobrecarga institucional en

³ 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*”.

varios municipios del nororiente colombiano, no se establece de forma precisa cómo estas medidas contribuyen de manera directa e inmediata a conjurar la crisis o a evitar la extensión de sus efectos.

En lo que respecta a la reorientación de rentas y recursos para financiar gastos de funcionamiento, el decreto no explica de qué manera el pago de obligaciones administrativas generales -como salarios, servicios públicos o costos operativos- incide en el control de los factores que motivaron la perturbación del orden público. Este tipo de gasto responde a necesidades de la administración pública y no constituye, en sí mismo, una herramienta eficaz y directa para enfrentar una crisis de orden público.

En cuanto a la autorización para modificar el presupuesto, no se justifica por qué estas operaciones serían urgentes o imprescindibles en el contexto de la conmoción interior. La medida no se acompaña de una conexión clara e inmediata entre los ajustes presupuestales permitidos y la superación concreta de la crisis de orden público, toda vez que el mismo artículo 2 establece que para hacer uso de esta facultad, se debe contar con la aprobación de la asambleas departamentales y los concejos municipales respectivos, lo cual incorpora un procedimiento que implica tiempo y trámites, y que se puede adelantar en condiciones ordinarias; esto es, para efectuar modificaciones presupuestales no se requieren medidas excepcionales, como se verá más adelante.

Por último, la suspensión del término para realizar la reunión de determinación de acreencias en el marco del proceso de reestructuración del municipio de Ocaña parece atender más a una necesidad de gestión financiera o cumplimiento procesal, que a una finalidad de orden público. No se argumenta cómo esta medida contribuye a conjurar los hechos violentos o a impedir su propagación.

En conclusión, las medidas adoptadas en el Decreto 135 de 2025 no guardan una relación concreta, directa e inmediata con las causas de la perturbación del orden público ni con la necesidad de evitar su extensión. Por tanto, no superan el juicio de finalidad exigido por el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, lo cual compromete su validez dentro del régimen excepcional.

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 complementarias⁴: (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*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

externa, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

En cuanto a la conexidad interna, no puede afirmarse que el Decreto 135 de 2025 satisfaga este criterio. Aunque el Gobierno señala que existen restricciones normativas para la ejecución de recursos en las entidades territoriales, la justificación ofrecida en el decreto gira principalmente en torno a la necesidad de una mayor celeridad administrativa, no a una relación sustancial con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción. Además, resulta contradictorio que las medidas contempladas, como las operaciones presupuestales del artículo 2, estén condicionadas a la autorización previa de concejos municipales y asambleas departamentales, lo que implica procedimientos ordinarios que requieren tiempo. Esta exigencia desvirtúa la lógica de urgencia e inmediatez propia de un régimen de excepción, y revela que las medidas no están dirigidas de forma específica a resolver la crisis de orden público, sino a optimizar trámites administrativos existentes.

Respecto de la medida contenida en el artículo 3, se indica que el municipio de Ocaña se encuentra en una etapa crítica dentro del proceso de reestructuración de pasivos regulado por la Ley 550 de 1999, y que la atención prioritaria de la crisis de orden público podría impedir la culminación oportuna de dicha etapa. Por esta razón, se plantea como necesario suspender temporalmente el término previsto para la reunión de acreencias, con el fin de evitar el fracaso del proceso y no comprometer la capacidad institucional del municipio.

Sin embargo, al analizar la conexidad externa, es decir, el vínculo entre las medidas adoptadas y los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior se concluye que el Decreto 135 de 2025 no satisface este juicio. Aunque el Gobierno remite en los considerandos al Decreto 0062 de 2025 como fundamento, dicha remisión resulta insuficiente para acreditar la relación exigida. Las medidas previstas no se dirigen a los hechos concretos que originaron la conmoción interior -como la presencia de actores armados ilegales, los desplazamientos forzados masivos, el confinamiento de comunidades o la grave afectación del orden público- sino a problemas estructurales de carácter administrativo y presupuestal.

En efecto, la reorientación de rentas y la flexibilización presupuestal no están destinadas a fortalecer capacidades operativas o de seguridad que puedan contener de forma directa los factores que generaron la perturbación del orden público. Por el contrario, estas medidas se enfocan en garantizar la operatividad institucional básica de los entes territoriales, sin que exista un vínculo específico y verificable entre dichas operaciones financieras y la superación de la crisis de orden público. La referencia genérica a la necesidad de "proveer recursos" o "facultar a las entidades territoriales" para actuar, no sustituye el deber de demostrar una conexión concreta entre la medida adoptada y el hecho perturbador.

De igual manera, la suspensión del plazo procesal en el proceso de reestructuración de pasivos del municipio de Ocaña obedece a una justificación de tipo administrativo, relacionada con el cumplimiento de términos legales, sin que se explique cómo esta medida contribuye de manera específica e inmediata a conjurar o contener los efectos de la violencia o a restablecer el orden institucional alterado.

En consecuencia, el Decreto 135 de 2025 no supera el juicio de conexidad material, lo cual compromete su constitucionalidad.

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 interior⁵.

En el caso del Decreto 135 de 2025, el Gobierno Nacional incluye dentro de los considerandos algunas afirmaciones generales que intentan justificar las medidas adoptadas. Entre ellas, se indica que existen limitaciones administrativas, técnicas y presupuestales en las entidades territoriales que dificultan su capacidad de respuesta; que el sistema presupuestal impone restricciones para ejecutar recursos de forma inmediata; y que resulta necesario flexibilizar temporalmente dicho sistema para atender las necesidades generadas por la situación de orden público.

Si bien estas razones pueden explicar de forma general el contexto administrativo en el que se pretende aplicar la norma, no constituyen una motivación suficiente. En particular, el decreto no expone con claridad por qué las medidas adoptadas -como la reorientación de rentas de destinación específica, la autorización de operaciones presupuestales o la suspensión de un término procesal en un proceso de reestructuración financiera- resultan imprescindibles para conjurar los hechos que dieron lugar a la conmoción interior.

Tampoco se presenta una diferenciación razonada entre las distintas problemáticas que podrían justificar medidas excepcionales, y aquellas que reflejan eventuales deficiencias del sistema presupuestal o de la gestión territorial. El decreto parte del supuesto de que la dificultad para ejecutar recursos, o para cumplir con etapas procesales constituye, por sí sola, una justificación para adoptar medidas legislativas extraordinarias, sin demostrar que dichas dificultades no puedan resolverse mediante los trámites ordinarios.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el decreto prevé facultades de redistribución, que no de incremento presupuestal, por lo que, resulta contradictorio que se motive en la necesidad de dotar a los entes territoriales de herramientas que le permitan atender a la población afectada, y para ello establezca facultades que no solventan el déficit presupuestal que pueden afrontar dichos entes territoriales.

En efecto, la redistribución supone el uso de recursos que antes de la expedición del decreto se destinarían a cubrir proyectos de inversión, u otros gastos igualmente necesarios, para dirigirlos a “enfrentar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción”, lo que supone simplemente un cambio de fuente de financiación, que perpetúa el déficit presupuestal de los entes territoriales y que, desatiende otras necesidades sin justificación objetiva. Fíjese en que el decreto no condiciona la redistribución o el uso de rentas a destinación específica, a una priorización de gastos o un ejercicio previo de austeridad o racionalización del gasto de cara a atender la emergencia, por

⁵ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

lo que, habilita a los entes territoriales a acudir a la medida excepcional como primera instancia, antes de agotar herramientas administrativas y presupuestales con las que ya se cuenta.

Adicionalmente, el Decreto 135 no ofrece una justificación específica sobre por qué los recursos utilizados en ejecución de las medidas excepcionales previstas en el artículo 1, no deben computarse dentro de los gastos de funcionamiento, ni en los ingresos corrientes de libre destinación. Esta exclusión tiene implicaciones significativas sobre la sostenibilidad fiscal y los controles presupuestales ordinarios, por lo que su omisión en la motivación resulta especialmente grave.

Tampoco se explica por qué se permite que la reorientación de rentas de destinación específica pueda extenderse hasta el 31 de diciembre de 2025, a pesar de que el estado de conmoción interior decretado mediante el Decreto 062 de 2025 contempla un término de duración inferior (24 de abril de 2025). Esta extensión desborda el marco temporal del estado de excepción, sin que exista una justificación concreta que explique la necesidad de prolongar los efectos de las medidas más allá del periodo constitucionalmente autorizado.

Además, las respuestas entregadas por los municipios de Norte de Santander y del Cesar evidencian que la mayoría no han necesitado reorientar rentas ni ejecutar operaciones presupuestales extraordinarias para atender los efectos de la conmoción. Algunos municipios, como Teorama, San Calixto, Hacarí, Tibú o Los Patios señalaron que contaban con recursos suficientes del presupuesto ordinario para cubrir la atención humanitaria, sin necesidad de medidas excepcionales. Esta realidad territorial contradice las afirmaciones del Gobierno Nacional sobre una afectación estructural generalizada de la capacidad administrativa y presupuestal de los entes territoriales, lo que demuestra que la motivación expuesta no es suficiente, ni representa las condiciones concretas del territorio.

Varias respuestas muestran que⁶:

- No hubo análisis técnico concreto que justificara la medida excepcional en su territorio.
- En la mayoría de municipios no se cuantificó con claridad un aumento sustancial de los gastos de funcionamiento.
- Tampoco se argumentó en las respuestas la necesidad de que los gastos reorientados quedaran por fuera del cómputo de gastos de funcionamiento, o de los ingresos corrientes de libre destinación, como sí lo permite el decreto.

Esto permite argumentar que la motivación del Decreto 135 fue general, abstracta y no ajustada a la realidad territorial concreta, y por tanto insuficiente

En conclusión, aunque el Decreto 135 de 2025 presenta una motivación formal para cada medida, esta no resulta suficiente para justificar su adopción bajo un régimen de excepción. La argumentación ofrecida por el Gobierno no acredita de manera concreta y razonada la necesidad de acudir a medidas extraordinarias, lo cual impide que el decreto supere el juicio de motivación suficiente previsto en el artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

⁶ Resumen con las respuestas de los municipios aquí Anexo 1 (Fuente de elaboración propia).

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 1996⁷ y la C-070 de 2009⁸, 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.

Al analizar el contenido del Decreto 135 de 2025, no se observa que las medidas allí adoptadas vulneren expresamente el núcleo esencial de derechos fundamentales o supriman garantías judiciales. Sin embargo, se advierte un uso amplio y poco delimitado de las facultades excepcionales, particularmente en lo relativo a la reorientación de rentas y la ejecución presupuestal, sin que se incorporen mecanismos de control o límites claros a su ejercicio.

La exclusión de los recursos reorientados del cómputo de ingresos corrientes y de gastos de funcionamiento puede propiciar la generación de mayores gastos, sin reflejo en los estados financieros o en el presupuesto general de la entidad, lo cual resulta contrario al principio de sostenibilidad fiscal y compromete la transparencia del manejo de los recursos públicos.

Por tanto, aunque el Decreto 135 de 2025 no incurre en una arbitrariedad manifiesta en términos de afectación de derechos fundamentales, sí plantea riesgos institucionales en términos de amplitud de facultades sin control y de modificación temporal de reglas presupuestales sin justificación adecuada, lo cual impone la necesidad de un escrutinio estricto por parte de la Corte Constitucional.

4.2.5. Juicio de intangibilidad:

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

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002⁹ 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 advierte que el Decreto 135 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:

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 el Decreto 135 de 2025 no contempla la suspensión expresa de ninguna ley.

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 2003¹⁰ y C- 156 de 2020¹¹, 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.

a. Necesidad fáctica (idoneidad):

Desde la perspectiva de la necesidad fáctica, el Decreto 135 de 2025 no demuestra que las medidas adoptadas, en especial las contenidas en los artículos 1 y 2, tengan la capacidad efectiva de conjurar la perturbación del orden público o evitar la extensión de sus efectos. Aunque el Gobierno señala que las entidades territoriales enfrentan restricciones administrativas y presupuestales, no se presenta evidencia que permita concluir que la reorientación de rentas para financiar gastos de funcionamiento, o la autorización para realizar adiciones, traslados y otras operaciones presupuestales, tengan un efecto directo e inmediato sobre los factores que dieron lugar a la

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

conmoción interior, como la presencia de grupos armados, el desplazamiento forzado o el confinamiento de comunidades.

Además, la medida del artículo 2 está condicionada a que los gobernadores y alcaldes cuenten con la autorización de las asambleas departamentales y concejos municipales respectivos. Este requisito implica un procedimiento deliberativo que demanda tiempo, lo cual contradice la urgencia e inmediatez que se exige en el contexto de un estado de excepción, y debilita la supuesta idoneidad de la medida para responder con prontitud a la crisis.

A lo anterior se suma que, conforme a las respuestas remitidas por varios municipios de las zonas cobijadas por el Decreto 135 de 2025, no se identificó una necesidad concreta o generalizada de acudir a las medidas excepcionales allí previstas. Municipios como Hacarí, Ocaña, San Calixto, El Tarra y Tibú manifestaron no haber tenido que reorientar rentas para atender los efectos de la conmoción interior. Otros, como Los Patios y Tibú indicaron que no fue necesario realizar operaciones presupuestales extraordinarias ni traslados presupuestales. Incluso, en municipios como Teorama y Tibú se indicó expresamente que los recursos ya estaban programados en el presupuesto ordinario o que resultaban suficientes para atender las necesidades generadas en el contexto de la crisis.

Estas evidencias permiten concluir que las entidades territoriales tenían margen presupuestal o no enfrentaban restricciones inmediatas que impidieran atender la situación. En consecuencia, las medidas ordinarias -como los traslados internos o las modificaciones presupuestales aprobadas por los concejos municipales o las asambleas departamentales- eran adecuadas para responder a las circunstancias, sin que fuera necesario recurrir a un régimen de excepción. La existencia de herramientas jurídicas ordinarias suficientes para enfrentar la crisis refuerzan que las medidas del Decreto 135 no eran necesarias ni idóneas desde el plano fáctico.

b. Necesidad jurídica (subsidiariedad):

Desde la dimensión de necesidad jurídica, el decreto tampoco acredita que los mecanismos ordinarios sean insuficientes para implementar las medidas adoptadas.

Por el contrario, se evidencia que el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), contempla los procedimientos ordinarios para efectuar modificaciones presupuestales, establecidos en los artículos 76 a 88, tales como adiciones, traslados y reducciones, siempre que estén debidamente justificadas y cuenten con autorización del concejo o asamblea correspondiente. Específicamente estos artículos son:

- Artículo 76: este artículo faculta al Gobierno a aplazar o reducir apropiaciones presupuestales, así como condicionar o prohibir nuevos compromisos, cuando haya riesgos sobre el equilibrio fiscal.
- Artículo 79: faculta la apertura de créditos adicionales al presupuesto, para ampliar servicios o complementar apropiaciones insuficientes.
- Artículo 80: faculta la presentación de proyectos de ley para realizar traslados y créditos adicionales.

- Artículo 82: faculta las modificaciones presupuestales (traslados o adiciones) con base en certificaciones de disponibilidad presupuestal.
- Artículo 83¹²: permite al Gobierno realizar créditos adicionales y traslados durante estados de excepción, sin pasar por el Congreso.

En relación con las entidades territoriales, es preciso señalar que si bien la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto regulan de manera principal el presupuesto general de la Nación, las reglas generales allí contenidas también se aplican, en lo pertinente, a los presupuestos de las entidades territoriales, tal como lo disponen los artículos 352 y 353 de la Constitución. En particular, el artículo 352 establece que:

“Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

En consecuencia, tal como lo menciona la Sentencia C-036 de 2023¹³ las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluido su régimen de modificaciones presupuestales, son plenamente aplicables a las entidades territoriales. De esta forma, resulta evidente que existen mecanismos jurídicos ordinarios suficientes para implementar las medidas adoptadas, sin necesidad de acudir a un decreto legislativo en el marco del estado de excepción. La ausencia de justificación sobre la insuficiencia de tales mecanismos implica el incumplimiento del principio de subsidiariedad, y, por ende, vulnera el presupuesto de necesidad jurídica exigido por el orden constitucional.

En conclusión, el Decreto 135 de 2025 no supera el juicio de necesidad. No se acredita que las medidas adoptadas sean ni fáctica ni jurídicamente indispensables para lograr los fines que justificaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

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 135 de 2025, las medidas previstas -la reorientación de rentas con destinación específica para financiar gastos de funcionamiento, la autorización de operaciones presupuestales y

¹² Artículo 83: “los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo”.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-036 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo.

la suspensión de un término procesal en el proceso de reestructuración del municipio de Ocaña-exceden razonablemente lo requerido para conjurar una crisis de orden público. Ninguna de estas medidas apunta de forma inmediata y directa a neutralizar la presencia de grupos armados ilegales, restablecer la seguridad o atender de manera urgente a la población desplazada o confinada. Se trata de instrumentos administrativos y financieros que, si bien pueden contribuir marginalmente a la gestión institucional, no guardan una correspondencia estricta con la gravedad de los hechos que motivaron la declaratoria.

Adicionalmente, la medida que permite extender la reorientación de rentas hasta el 31 de diciembre de 2025, a pesar de que la duración del estado de conmoción es menor (24 de abril de 2025), genera una desproporción evidente entre el alcance temporal de la facultad y la duración de la emergencia. Este desbordamiento normativo implica una ampliación innecesaria de la medida, que trasciende la temporalidad propia de los estados de excepción.

Igualmente, excluir del cómputo de los gastos de funcionamiento y de los ingresos corrientes de libre destinación las erogaciones realizadas en virtud del artículo 1, compromete los principios fiscales y puede fomentar un gasto público descontrolado, que no se ajusta a las necesidades reales del estado de excepción, afectando el equilibrio presupuestal sin que exista una justificación clara para ello.

A lo anterior se suma el hecho de que muchos municipios no se vieron impactados directamente por los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior. Tal es el caso de municipios como Los Patios, que indicaron no haber enfrentado afectaciones significativas ni haber requerido reorientar rentas o realizar gastos adicionales. Esta situación evidencia que las medidas excepcionales fueron extendidas de manera uniforme a entidades territoriales que no enfrentaban condiciones extraordinarias, urgentes o que superaran su capacidad operativa ordinaria. En consecuencia, el Decreto 135 impone medidas desproporcionadas frente al impacto real, al generalizar facultades excepcionales sin atender a las particularidades territoriales y sin una evaluación diferenciada del nivel de afectación.

En consecuencia, el Decreto 135 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad, pues las medidas adoptadas no se corresponden de forma razonable con la magnitud de la perturbación del orden público y pueden generar efectos más amplios e intensos que los estrictamente necesarios para atender la crisis.

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 135 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

El Decreto 135 de 2025 vulnera principios esenciales del Estado de Derecho, como se evidencia en el análisis de su constitucionalidad. Su expedición desconoce los límites establecidos por la

Constitución para la adopción de medidas excepcionales en el marco de un estado de conmoción interior, al habilitar actuaciones innecesarias y desproporcionadas que no guardan relación directa con la grave alteración del orden público que motivó la declaratoria.

En particular, el Decreto compromete el principio de *gobierno constitucional y de separación de poderes*, al otorgar a gobernadores y alcaldes facultades extraordinarias para reorientar rentas y ejecutar operaciones presupuestales sin que se haya acreditado una necesidad fáctica o jurídica que justifique tal delegación de funciones legislativas. Además, autoriza la aplicación de estas medidas más allá del período de duración de la conmoción interior, excediendo los límites temporales que impone la Constitución a los estados de excepción.

También vulnera el principio de *legalidad*, al establecer medidas que no cumplen con los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, necesidad, proporcionalidad y ausencia de arbitrariedad previstos en el artículo 9 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

La norma afecta, igualmente, los principios de *buen gobierno y transparencia* con la exclusión contable de los gastos excepcionales del balance presupuestal de las entidades territoriales. Por otra parte, el Decreto 135 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.

Por último, el Decreto compromete la *estabilidad macroeconómica y las políticas de largo plazo*, al autorizar un gasto adicional no reflejado en los estados financieros, lo cual puede generar desequilibrios fiscales en el ámbito territorial sin que medie una evaluación de sostenibilidad financiera.

VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce la difícil situación de orden público en la región del Catatumbo y zonas aledañas, así como la necesidad de que el Estado adopte medidas urgentes para proteger a la población afectada. No obstante, enfatiza que dichas acciones deben enmarcarse dentro de los límites del ordenamiento constitucional, sin recurrir a mecanismos excepcionales que no se justifiquen técnica ni jurídicamente.

El Decreto 135 de 2025 no cumple con los requisitos que exige la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994 para su validez en un estado de excepción. Las medidas adoptadas no guardan una relación directa e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria de conmoción interior y podrían haberse tramitado mediante instrumentos jurídicos ordinarios. El decreto no supera los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, necesidad, proporcionalidad y ausencia de arbitrariedad, y por tanto, no puede entenderse como una respuesta constitucionalmente válida a la crisis.

Por estas razones, y al constatar la vulneración de principios esenciales como la legalidad, la separación de poderes, la sostenibilidad fiscal y la transparencia, se solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del Decreto 135 de 2025.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 135 de 2025**, “*Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”.

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

Adjunto: Anexo 1.