

Bogotá, D.C. 24 de abril de 2025

Honorble Magistrado
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Corte Constitucional
E.S.D

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 136 de 2025 “Por el cual se establecen medidas relacionadas con el Sistema General de Participaciones, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público 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-376.

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 11 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 gobierno constitucional, legalidad, democracia participativa y representativa, separación de poderes, buen gobierno y estabilidad macroeconómica los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 136 de 2025, en tanto se cuestiona la necesidad y motivación de las medidas adoptadas 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 las medidas; iii) análisis del Decreto 136 de 2025 a la luz de presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; vi) consideraciones en el marco de los principios del Estado de derecho; v) conclusión y, vi) sentido de la intervención.

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 136 de 2025 “*Por el cual se establecen medidas relacionadas con el Sistema General de Participaciones, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público 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 136 o el decreto objeto de intervención).

2.3. El objeto del Decreto 136, conforme con el artículo 1 consiste en la adopción de medidas extraordinarias en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de ejecutar las acciones necesarias para conjurar las causas de la perturbación del orden público y evitar la extensión de sus efectos, en atención a la situación que motivó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior efectuada mediante el Decreto 062 de 2025.

2.4. En el artículo 2, el Decreto 136 habilita a las entidades territoriales cobijadas por el Decreto 062 de 2025 para destinar de manera extraordinaria y libre los recursos del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP), tanto aquellos correspondientes a la vigencia en curso como los no comprometidos de vigencias anteriores. Esta destinación excepcional tiene como única finalidad la ejecución de acciones orientadas a atender los hechos que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior e impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público. El parágrafo 1 autoriza a los alcaldes de tales municipios para cambiar la destinación de los recursos de Propósito General no ejecutados ni comprometidos en la vigencia 2024, es decir, los recursos del balance, incorporándolos directamente al presupuesto de rentas y gastos de la vigencia 2025. A su vez, el parágrafo 2 permite modificar la destinación de los recursos asignados para la actual vigencia, autorizando a los alcaldes para realizar los ajustes necesarios al presupuesto de rentas y gastos, al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) 2025 y a los demás instrumentos de planeación, exclusivamente en lo que concierne a la atención de las acciones contempladas en el Decreto 062 de 2025.

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

El Sistema General de Participaciones es el mecanismo mediante el cual el Gobierno nacional transfiere a los municipios, distritos y departamentos los recursos necesarios para atender los servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento básico (acueductos y alcantarillados). El SGP está estipulado en los artículos 356 y 357 de la Constitución. El SGP se alimenta de Ingresos

Corrientes de la Nación (ICN), y su distribución tiene en cuenta criterios como la población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de pobreza de cada entidad territorial¹.

En desarrollo de estas disposiciones constitucional, la Ley 715 de 2001 en su artículo 3 establece que el Sistema General de Participaciones estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

El Decreto 136 hace referencia específicamente a la participación de propósito general, en ese sentido, es preciso señalar algunos aspectos generales de esta participación según la Ley 715 de 2001:

- Artículo 4: la participación de propósito general corresponderá al 17.0
- Artículo 77: son beneficiarios de la Participación de Propósito General los municipios, distritos, el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia.
- Artículo 78 (Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007):

“los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

(Inciso modificado por el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011) Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3º del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el ocho por ciento (8%) para deporte y recreación, el seis por ciento (6%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet.

Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley”.

Para mayor ilustración se anexa el siguiente gráfico que establece la destinación de los recursos la participación para propósito general:

¹ Tomado de: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/abc-reforma-al-sistema-general-de-participaciones/>



Fuente: DNP²

- Artículo 79 (Artículo modificado por el artículo 23 de la Ley 1176 de 2007): este artículo regula la distribución de los recursos de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP). Estos recursos se reparten de la siguiente manera:
 1. El 17% se asigna exclusivamente a municipios con menos de 25.000 habitantes, distribuyéndose así:
 - 60% según pobreza relativa, medida por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
 - 40% según población urbana y rural, certificada por el DANE, incluyendo población desplazada.
 2. El 83% restante se reparte entre todos los municipios y distritos (incluidos los menores de 25.000 habitantes), bajo los siguientes criterios:
 - 40% por pobreza relativa, usando el NBI como indicador.
 - 40% por población urbana y rural, con base en cifras certificadas por el DANE.
 - 10% por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de ingresos tributarios per cápita en las últimas tres vigencias fiscales, verificado por la Contaduría General de la Nación.
 - 10% por eficiencia administrativa, relacionada con el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento establecidos por la Ley 617 de 2000. Este criterio también puede incentivar el mantenimiento actualizado del Sisbén y el cumplimiento de metas definidas por el Conpes Social.
- En ambos casos, se establece que los recursos asignados por eficiencia (fiscal o administrativa) no podrán superar el 50% de los recursos asignados por los criterios de población y pobreza relativa.

Ahora bien, el trámite ordinario de cualquier adición o traslado presupuestal de una sección a otra necesariamente debe tramitarse a través de un proyecto de acuerdo u ordenanza, según corresponda. Esto por disposición expresa del artículo 80 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), la Ley 136 de 1994 y la Ley 2200 de 2022. Específicamente:

² Departamento Nacional de Planeación – DNP. “recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del sistema general de participaciones (SGP)”. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pùblicas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/Recomendaciones%20proyecciones_SGP.PDF

- A nivel municipal: el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 que en su tenor literal indica:

“Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

[...]

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”
- A nivel Departamental: el artículo 32 de la Ley 2200 de 2022 menciona:

“Son funciones de las Asambleas Departamentales:

[...]

32. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales”.

Al mismo tiempo, el artículo 80 del Estatuto Orgánico de Presupuesto dispone que la facultad para realizar modificaciones al presupuesto (i.e. adiciones, traslados y demás) no corresponde al Ejecutivo nacional, departamental o municipal sino, al órgano legislativo nacional y, en el caso de los territorios, a las Corporaciones Públicas Administrativas de elección popular, así:

“El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión”³.

De la lectura integral de las normas transcritas se concluye entonces que, en épocas de normalidad los alcaldes y gobernadores, de acuerdo con los reglamentos correspondientes, deben presentar proyectos de Acuerdo u Ordenanzas a fin de realizar una modificación de recursos, como lo sería la derivada de la utilización libre de los recursos correspondientes a la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 136 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

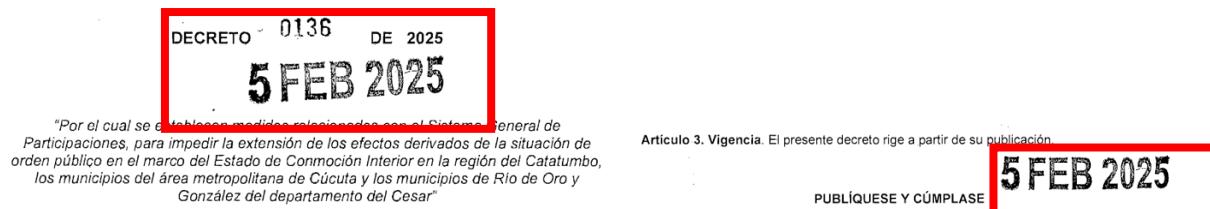
4.1. Presupuestos formales

4.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros:

Contrario a lo que dispone el artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley 137 de 1994, el Decreto 136 de 2025 incurre en un vicio formal insubsanable, tal como se explica:

³ Cabe precisar que como lo menciona la Sentencia C-036 de 2023 las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluido su régimen de modificaciones presupuestales, son plenamente aplicables a las entidades territoriales.

- La coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sostuvo que el Decreto 136 fue expedido el 4 de febrero de 2025, fecha para la cual las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaban a cargo de Polivio Leandro Rosales Cadena, en virtud del Decreto 0054 del 21 de enero de 2025, que autorizó a la ministra titular para aceptar una invitación y asumir una comisión de servicios en el exterior⁴. Pese a ello, 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. 53.021⁵.



Tomado de: Decreto 136 de 2025. Fecha de expedición.



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

- 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 titula, durante el tiempo en el cual fue conferida la comisión de servicios al exterior, es decir, de **2 al 4 de febrero de 2025**.

⁴ Mencionado por la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación y el delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el auto del 11 de febrero de 2025 el marco del expediente RE-376. Pág.6. Documento del 19/02/2025. Respuesta a oficio de pruebas OPC-094-25.

⁵ Consultar aquí: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

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

Esto implica que, para el 5 de febrero -fecha en la que el Decreto 136 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, por lo que se incurre en un vicio de forma.

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

El decreto fue proferido el 5 de febrero de 2025, 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 que se hizo por 90 días calendario (del 24 de enero hasta el 24 de abril de 2025).

4.1.3. *Existencia de motivación:*

El Decreto 136 contiene una exposición de razones normativas y fácticas que constituyen la motivación formal de la medida adoptada. En sus considerandos se establece que la expedición del decreto se enmarca en el Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025, con fundamento en la grave perturbación del orden público que afecta 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 este contexto, el Gobierno nacional señala que la situación de orden público en los territorios mencionados se ha caracterizado por un aumento inusitado de la violencia, desplazamientos forzados masivos, afectaciones a derechos fundamentales, amenazas a la infraestructura crítica y una crisis humanitaria desbordada. Tales circunstancias, según se afirma en el decreto, han superado la capacidad institucional de respuesta bajo los mecanismos ordinarios, lo que hace imprescindible la adopción de medidas extraordinarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

El decreto también destaca que los trámites ordinarios para la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones —como la aprobación de los concejos municipales y el cumplimiento de requisitos legales para la destinación sectorial de los recursos— limitan su uso oportuno en contextos de emergencia. En consecuencia, se plantea la necesidad de habilitar, de forma transitoria, a las entidades territoriales comprendidas en la declaratoria de conmoción interior para destinar libremente los recursos del componente de Propósito General del SGP.

En respaldo normativo de esta medida, se invoca el artículo 213 de la Constitución, así como las facultades conferidas al Gobierno en los artículos 36 y 38 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 para suspender normas incompatibles con el estado de excepción y adoptar medidas presupuestales extraordinarias. Asimismo, se cita la Sentencia C-186 de 2020 de la Corte Constitucional, la cual reconoce que, en contextos de excepción, los mandatarios territoriales pueden reasignar recursos directamente para atender las necesidades derivadas de la crisis, con posterior control por parte de los concejos y demás mecanismos institucionales.

Adicionalmente, el decreto señala que el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 impone restricciones a la destinación de la Participación de Propósito General del SGP, las cuales dificultan su uso ágil en escenarios de conmoción. Por tanto, se justifica que, exclusivamente durante el tiempo de vigencia del estado de excepción, se permita a los alcaldes modificar la destinación de estos recursos —tanto los no ejecutados de la vigencia anterior como los asignados en la vigencia en curso— sin requerir la autorización previa de los órganos colegiados.

Finalmente, se precisa que esta medida se limita exclusivamente al ámbito territorial definido en el Decreto 062 de 2025 y al período de vigencia del estado de conmoción interior. Una vez finalizado este, las entidades territoriales deberán ajustarse nuevamente a los procedimientos ordinarios previstos en el marco legal vigente.

En este sentido, el decreto presenta una motivación formal en relación con la necesidad de flexibilizar el uso de los recursos del SGP para garantizar la atención de la crisis humanitaria y de seguridad en la región afectada. Más adelante se analizará si dicha motivación resulta suficiente desde la perspectiva de los juicios materiales de validez.

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 efectos⁶. Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos.

En este caso, el Decreto 136 de 2025 otorga a las entidades territoriales comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto 062 de 2025 la facultad de destinar libremente los recursos de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP), tanto aquellos correspondientes a la vigencia en curso como los no comprometidos de vigencias anteriores. En desarrollo de esta habilitación, se establece las siguientes medidas:

- Se autoriza el cambio de destinación de los recursos de la Participación de Propósito General no ejecutados ni comprometidos durante la vigencia 2024, es decir, aquellos correspondientes a recursos del balance. Para tal efecto, los alcaldes de los municipios cobijados por el estado de conmoción interior podrán incorporarlos directamente al presupuesto de rentas y gastos de la vigencia 2025.
- Se permite igualmente modificar la destinación de los recursos asignados para la actual vigencia, facultando a los alcaldes de dichos municipios para realizar ajustes al presupuesto de rentas y gastos, al Plan Operativo Anual de Inversiones 2025 y a los demás instrumentos de planeación,

⁶ 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”.

exclusivamente en lo relacionado con la ejecución de acciones en el marco del Decreto 062 de 2025.

Estas medidas se adoptan, según lo expuesto en los considerandos del propio decreto, “*con el objetivo de atender la crisis excepcional originada a partir de la Conmoción Interior que se declaró mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025 y, con ello, poder solventar los recursos con los que cuentan las entidades territoriales, los cuales resultan insuficientes para impedir que los efectos derivados exclusivamente de esta situación se extiendan*”.

En este sentido, las medidas adoptadas en el Decreto 136 cumplen formalmente con una finalidad constitucional, en tanto se dirigen a facilitar el acceso a recursos públicos territoriales para atender de forma más inmediata los efectos de la crisis. Además, su diseño normativo se encuentra amparado por lo dispuesto en el artículo 38 literal l) de la Ley Estatutaria 137 de 1994, que habilita la adopción de medidas en materia presupuestal durante los estados de excepción.

4.2.2. Juicio de conexidad material:

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior 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 complementarias⁷: (i) *una conexidad interna*, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno nacional en el decreto que las desarrolla, y (ii) *una conexidad externa*, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

En cuanto a la conexidad interna, la medida —habilitar a los entes territoriales para destinar libremente los recursos del componente de Propósito General del SGP— aparece en el decreto como una respuesta directa a la supuesta insuficiencia presupuestal de los municipios afectados por la crisis humanitaria y de orden público. En esa medida, existe una correspondencia narrativa entre la justificación y el contenido normativo del decreto. Esta coherencia interna permite afirmar que el decreto satisface formalmente el componente de conexidad interna.

Respecto de la conexidad externa, el Decreto 0062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior, fundamentó su expedición en la intensificación de la violencia armada por parte del ELN y otros grupos ilegales en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. En otras palabras, la causa central de la declaratoria fue una perturbación violenta del orden público, generada por el accionar de grupos armados ilegales.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Sin embargo, el Decreto 136 de 2025 adopta una medida de naturaleza estrictamente presupuestal, sin establecer una demostración clara y detallada de cómo la flexibilización de la destinación de recursos del SGP contribuiría de forma inmediata a conjurar esa perturbación de carácter armado o a contener sus efectos. No se identifican sectores específicos a financiar (como seguridad, atención de víctimas o servicios esenciales en riesgo), ni se delimita el tipo de gasto que resultaría habilitado por esta flexibilización.

En conclusión, el decreto objeto de intervención satisface el juicio de conexidad interna, pues guarda coherencia entre la exposición de motivos y la medida adoptada. Sin embargo, no supera adecuadamente el juicio de conexidad externa, ya que no establece de manera concreta, específica e inmediata cómo la modificación en la destinación de los recursos del SGP contribuiría a conjurar la perturbación del orden público que motivó la declaratoria de conmoción interior. En ese sentido, el vínculo entre la medida y la causa de la crisis resulta difuso, genérico y no suficientemente acreditado, lo cual compromete la validez material del decreto bajo este parámetro.

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 interior. Esta motivación debe ser concreta, contextualizada y proporcional, y ha sido objeto de desarrollo por la Corte Constitucional, que ha identificado tres niveles de intensidad para su análisis:

(i) estricto, cuando la medida limita derechos fundamentales, lo que exige una justificación detallada y reforzada; (ii) intermedio, aplicable a medidas que no limitan directamente derechos, pero que alteran el diseño constitucional de competencias, distribución del gasto o funcionamiento institucional, y que requiere al menos una razón clara, concreta y verificable que respalte la necesidad excepcional de la medida; y (iii) leve, exigido frente a medidas meramente instrumentales u operativas.

En este caso, el Decreto 136 de 2025 establece dos medidas de fondo:

La autorización para que las entidades territoriales usen libremente los recursos del componente de Propósito General del SGP, lo que implica suspender la distribución obligatoria definida por el artículo 78 de la Ley 715 de 2001; y

La habilitación a los alcaldes para que incorporen directamente estos recursos al presupuesto de rentas y gastos, sin requerir aprobación del concejo municipal, suspendiendo así las exigencias del artículo 80 del Decreto 111 de 1996 y concordantes.

Estas medidas no restringen directamente derechos fundamentales, pero sí transforman temporalmente el modelo de legalidad del gasto público en el nivel territorial, en especial en relación con el régimen de destinación constitucionalmente protegida del SGP. Por ello, deben evaluarse bajo un nivel intermedio de juicio, lo cual exige que el Decreto contenga al menos una motivación suficiente, clara y específica, que justifique la necesidad, utilidad y proporcionalidad de la medida excepcional.

La primera medida contenida en el Decreto —el uso libre de los recursos del componente de Propósito General— implica la suspensión del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, norma orgánica que define la distribución obligatoria de estos recursos, y que materializa el mandato de destinación específica consagrado en los artículos 356 y 357 de la Constitución. Se trata de una de las excepciones constitucionales expresas al principio general de no existencia de rentas de destinación específica, diseñada para blindar financieramente competencias básicas en cabeza de las entidades territoriales y asegurar la garantía de derechos sociales mínimos.

Aunque el Decreto menciona de forma general tanto el artículo 78 como los artículos 356 y 357 constitucionales, no desarrolla un análisis sustantivo sobre por qué estas normas serían incompatibles con el estado de excepción, ni explica por qué se hace necesario suspender su aplicación. La mención normativa no suple la exigencia constitucional de motivación específica: el Decreto no demuestra que la aplicación del régimen de destinación legal resulte ineficaz para conjurar la crisis, ni analiza alternativas menos lesivas del orden constitucional.

La omisión es particularmente grave, porque impide a la Corte evaluar si la medida es proporcionada, necesaria y temporal, como exige la jurisprudencia reiterada de la Corte. Además, se trata de una medida que, lejos de ser meramente instrumental, altera una estructura esencial del sistema fiscal colombiano, en la que se articulan principios como la legalidad del gasto, la equidad territorial y el respeto a los derechos fundamentales financiados con recursos públicos.

El decreto no tiene un análisis sobre el impacto que la medida tendría en las asignaciones ordinarias a sectores como deporte, cultura o pensiones (FONPET), ni se menciona si existirá algún tipo de control, límite temporal o mecanismos de reversión una vez concluido el estado de conmoción. La falta de este análisis convierte una medida excepcional en un acto de discrecionalidad.

En cuanto a la segunda medida, que puede considerarse consecuente —la que habilita a los alcaldes para modificar directamente el presupuesto sin acudir al concejo— el Decreto 136 ofrece una motivación limitada. Se argumenta que la situación de conmoción interior requiere agilidad administrativa, y que acudir a los concejos podría generar demoras incompatibles con la urgencia de la respuesta.

Este argumento, sin embargo, no cumple con el estándar exigido. No se analiza si los concejos podían ser convocados a sesiones extraordinarias, como lo permite el artículo 91, literal a), numeral 4 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012. No se considera la posibilidad de aprobar medidas por procedimiento abreviado, ni se aportan datos concretos que demuestren que esos canales eran inviable, ineficaces o insuficientes.

No puede perderse de vista que, esta medida presupuestal se justifica en abstracto, sin haber motivado previamente el uso libre del SGP. Como ya se indicó, la eliminación del trámite presupuestal ante el Concejo solo tiene sentido si se admite previamente que los recursos del SGP podrán ser redirigidos sin atender su destinación legal. Si la primera medida no fue debidamente justificada, entonces la segunda queda sin sustento normativo y pierde coherencia interna. No se puede omitir un control institucional si no se ha demostrado por qué la actividad que se quiere ejecutar es jurídicamente admisible.

Ahora bien, al avocar conocimiento para el estudio de constitucionalidad del Decreto 136, la Corte decretó una serie de pruebas con el fin de verificar los supuestos materiales de la norma. En las respuestas remitidas por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional, se señala que la medida contenida en el Decreto 136 se fundamenta en un análisis del comportamiento fiscal de los municipios, particularmente en la reducción de ingresos tributarios entre enero y septiembre de 2023 frente al mismo período de 2024, y en el aumento de las presiones presupuestales derivadas de la atención a población desplazada.

Sin embargo, esta referencia no identifica un déficit fiscal concreto, ni cuantifica el monto de gasto adicional necesario que permitiera concluir que nos enfrentamos a una urgencia que justifique la flexibilización del régimen presupuestal y de destinación específica del SGP. Tampoco se articulan esas cifras con un plan territorial específico de respuesta institucional en el marco del Decreto 062 de 2025. En lugar de eso, el análisis se limita a mostrar una disminución porcentual de ingresos, sin demostrar que los mecanismos ordinarios de ajuste —como los traslados presupuestales vía acuerdo u ordenanza— fueran ineficaces o inadecuados para atender esa situación.

Además, aunque se menciona una estrategia de monitoreo con indicadores de tipo presupuestal y de planeación, no se define un límite temporal estricto para la aplicación de la medida, ni se especifican los sectores funcionales que podrían verse afectados por la reasignación de recursos. Tampoco se aclara si habrá restitución de los recursos al fin original una vez superada la commoción, ni si se contempla un mecanismo compensatorio intersectorial.

Adicionalmente, la información ofrecida por el Gobierno evidencia que el problema no es excepcional ni coyuntural, sino estructural: se hace referencia al comportamiento sostenido de los ingresos municipales, a las rigideces fiscales territoriales y a las crecientes demandas de gasto social. En ese sentido, lo que revela la medida no es una respuesta a una situación imprevisible e inminente, sino una estrategia de reforma presupuestal encubierta, adoptada bajo un estado de excepción para evitar los procedimientos ordinarios de reforma legal y constitucional.

La Corte ha advertido de forma reiterada que el poder de excepción no puede utilizarse para subsanar disfuncionalidades estructurales del sistema fiscal o institucional, ni para alterar de manera transitoria las bases constitucionales del gasto público. En conclusión, el Decreto 136 de 2025 no supera el juicio de motivación.

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad asegurar que los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción no contengan disposiciones que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el funcionamiento ordinario de las ramas del poder público, o modifiquen la estructura y competencias esenciales del Estado. Este juicio opera como una garantía institucional frente a posibles excesos del poder ejecutivo en situaciones de anormalidad, y busca preservar la supremacía constitucional, el principio de separación de poderes y los límites propios del régimen democrático.

La Corte Constitucional, en pronunciamientos como la sentencia C-027 de 1996⁸ y la C-070 de 2009⁹, ha reiterado que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos deben ajustarse estrictamente a los principios del orden constitucional y del Estado social de derecho. En dichos fallos, el Tribunal ha subrayado que el uso de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 213 de la Constitución debe sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, sin que el Ejecutivo pueda ejercer un poder ilimitado o sustraerse del control judicial y político que caracteriza a los regímenes democráticos.

En aplicación de este criterio, se observa que el Decreto 136 no incurre en arbitrariedad, su contenido normativo no suprime, restringe ni vulnera derechos fundamentales, no altera la distribución constitucional de competencias entre las ramas del poder público, ni afecta el funcionamiento regular de los órganos del Estado. Así mismo, no impone limitaciones indebidas a las libertades individuales, no suprime garantías judiciales ni interfiere en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, legislativas o de control. En consecuencia, la medida supera este juicio formal de validez material.

4.2.5. Juicio de intangibilidad:

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

La Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establecen que ciertos derechos, denominados "*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 2002¹⁰ reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo con este marco normativo, los instrumentos internacionales excluyen del alcance de las facultades extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. En este sentido, cualquier medida adoptada debe garantizar el respeto absoluto de estos derechos, sin que su protección se vea afectada por las disposiciones del decreto legislativo correspondiente.

En aplicación de este juicio, se observa que el Decreto 136 no contiene disposiciones que, de manera expresa, vulneren derechos intangibles reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatutaria.

4.2.6. Juicio de incompatibilidad:

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño.

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 136 de 2025 si bien no se emplea de forma expresa la fórmula de “suspensión de normas”, en su contenido material sí se suspenden temporalmente disposiciones legales vigentes para el trámite ordinario de cualquier adición o traslado presupuestal para las entidades territoriales a las que les es aplicable el Decreto 062 de 2025. En particular, la medida del decreto objeto de intervención exceptúa lo establecido en los artículos 80 y 109 del Decreto 111 de 1996, al igual que el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, que establecen:

- Artículo 80. Decreto 111 de 1996: “*El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión*”.
- Artículo 109. Decreto 111 de 1996: “*Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente*”.
- Artículo 78 Ley 715 de 2001: “*Destino de los recursos de la Participación De Propósito General. <Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. <Inciso modificado por el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3o del artículo 4o del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el ocho por ciento (8%) para deporte y recreación, el seis por ciento (6%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet.*

PARÁGRAFO 1o. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.

PARÁGRAFO 2o. Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”.

Como puede verse, el Decreto habilita a las entidades territoriales para modificar su presupuesto sin requerir autorización del concejo municipal, suspendiendo así los artículos 80 y 109 del Decreto 111 de 1996. La medida se justifica en la necesidad de agilidad presupuestal para atender la crisis derivada de la commoción interior. Sin embargo, no cumple con el juicio de incompatibilidad, por tres razones principales:

- Primero, no se demuestra que el trámite ante los concejos fuera inviable o insuficiente en el contexto excepcional. La legislación ordinaria vigente —artículo 91 de la Ley 136 de 1994— permite que los alcaldes convoquen sesiones extraordinarias del concejo municipal en cualquier momento del año, limitadas a los asuntos señalados en el mensaje motivado. El Decreto no explica por qué este mecanismo, previsto precisamente para situaciones de urgencia, sería inaplicable o ineficaz.
- Segundo, el Decreto no identifica un conflicto normativo concreto entre la aplicación de los artículos 80 y 109 del Decreto 111 y la necesidad de respuesta institucional. Se parte de una justificación genérica —la lentitud del trámite ordinario— sin evidenciar un impedimento estructural que haga indispensable la suspensión de las normas.
- Tercero, la medida presupuestal se deriva directamente de otra que tampoco ha sido debidamente justificada como se verá a continuación: la autorización para el uso libre de los recursos del SGP. Sin un análisis de incompatibilidad frente a la norma que establece la destinación específica, la supresión del trámite ante el concejo carece de justificación sustantiva.

Así mismo, el Decreto 136 establece el uso libre de los recursos del componente de propósito general y, en consecuencia, suspende materialmente el artículo 78 de la Ley 715 de 2001.

Esta disposición no tiene un carácter meramente operativo o reglamentario. Al contrario, ejecuta directamente lo dispuesto por los artículos 356 y 357 de la Constitución, que consagran un régimen excepcional de rentas con destinación específica en favor de las entidades territoriales, con el fin de garantizar la financiación mínima y estable de competencias fundamentales en salud, educación, agua potable y otros servicios sociales. En este sentido, el artículo 78 de la Ley 715 forma parte de un diseño constitucional que vincula recursos específicos a funciones esenciales, y cuya alteración no puede hacerse de manera transitoria sin una justificación reforzada.

El Decreto no desarrolla ningún análisis que permita concluir que esa norma es incompatible con la situación de excepción. No explica por qué mantener los porcentajes definidos en la ley impediría atender los efectos de la crisis de orden público, ni presenta evidencia de que la destinación actual haya sido un obstáculo para ejecutar recursos en los municipios afectados.

Así mismo, invoca como sustento la sentencia C-186 de 2020, que en efecto validó —en el marco de un estado de emergencia económica por la pandemia de COVID-19— que los concejos municipales no fueran requeridos para aprobar ciertas modificaciones presupuestales. Pero esa sentencia no se refiere, en ningún momento, a la destinación específica del SGP, ni mucho menos autorizó su inaplicación. El uso de este precedente como fundamento para suspender una norma de desarrollo constitucional resulta jurídicamente inadecuado, y pone en evidencia la ausencia de un argumento dirigido y sustantivo respecto de la norma efectivamente suspendida.

El Decreto tampoco considera si existía la posibilidad de atender la crisis mediante fuentes alternativas de financiación, ni si era viable un enfoque de priorización sectorial dentro del marco vigente. Lo que hace es autorizar el uso libre de todos los recursos del componente de propósito general, alterando no solo una norma legal, sino el principio mismo de destinación finalista que rige la ejecución del SGP. Esta afectación no se presenta como una medida temporal subsidiaria frente a un conflicto normativo concreto, sino como una opción estructural adoptada sin cumplir el deber expreso de argumentación que impone el artículo 12 de la Ley 137 de 1994.

Se reitera que lo que se está suspendiendo no es únicamente el artículo 78, sino una garantía constitucional de destinación de recursos públicos. El principio de destinación específica del SGP es una de las pocas excepciones expresas al principio general de no afectación específica de rentas, y su función es asegurar la financiación de servicios básicos en los municipios más vulnerables del país. Al eliminar esa destinación de forma transitoria, el Decreto está modificando el régimen constitucional del gasto público, sin contar con competencia para ello y sin ofrecer una justificación que lo haga jurídicamente admisible, ni siquiera en el marco de un estado de excepción.

En conclusión, el Decreto 136 no cumple con el juicio de incompatibilidad exigido por el artículo 12 de la Ley 137 de 1994, pues suspende de forma material los artículos 80 y 109 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 sin justificar por qué estas normas serían incompatibles con la atención de la situación de conmoción interior. En ninguno de los casos se identifica un conflicto normativo concreto, ni se demuestra que los mecanismos ordinarios resultaran insuficientes o ineficaces. En particular, la inaplicación del régimen de destinación específica del SGP —sin motivación ni sustento constitucional— implica una alteración sustancial del diseño constitucional del gasto público, que el Gobierno no tiene competencia para realizar ni siquiera en el marco de un estado de excepción, lo que configura un vicio material de inconstitucionalidad.

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 2003¹¹ y C-156 de 2020¹², entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse *(i) de 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.

i) Necesidad fáctica (idoneidad):

En el caso del Decreto 136 de 2025, se habilita a las entidades territoriales a destinar libremente los recursos del componente de Propósito General del SGP, con el propósito declarado de atender los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Ahora bien, la Participación de Propósito General, según lo establecido en la Ley 715 de 2001, ya está destinada a la financiación de competencias como servicios públicos, vivienda, transporte, cultura, deporte, atención a grupos vulnerables, justicia, entre otros. Estas son precisamente las áreas que, según el propio Decreto 062 de 2025, se han visto afectadas como consecuencia de la grave alteración del orden público.

En ese contexto, cabe preguntarse si la autorización excepcional para destinar libremente estos recursos realmente introduce una capacidad adicional oportuna y eficaz para responder a la crisis, o si, por el contrario, los recursos continuarían siendo dirigidos a los mismos sectores ya habilitados en el marco de la legislación ordinaria. Esta duda compromete la idoneidad real de la medida y genera incertidumbre sobre su efectividad para atender las causas concretas de la perturbación del orden público.

ii) Necesidad jurídica (subsidiariedad):

Desde la perspectiva de la subsidiariedad, se trata de establecer si las herramientas del ordenamiento jurídico ordinario eran suficientes y adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos por la medida excepcional.

En este caso, frente a la medida que permite acudir al SGP sin las limitantes propias del componente de propósito general, dirigida presuntamente a contar con más recursos para atender la crisis, es claro que el Gobierno nacional cuenta con la figura de las adiciones presupuestales, entre otras, como se verá más adelante.

Por otra parte, frente a la medida de hacer efectivo ese uso discrecional del componente de propósito general mediante modificaciones directas al presupuesto, señalando que los procedimientos ordinarios para realizar modificaciones presupuestales —como la aprobación por parte de los concejos municipales— son lentos y obstaculizan la ejecución inmediata de los recursos, se advierte que también existen mecanismos que flexibilizan dichos trámites.

A pesar de ello, el Decreto 136 no explica en qué consiste el supuesto retraso grave que impediría acudir a los mecanismos ordinarios. No se aportan datos sobre la duración promedio de los trámites, ni sobre experiencias fallidas o críticas relacionadas con la aprobación de adiciones presupuestales en los concejos o asambleas.

Pues bien, el ordenamiento jurídico ordinario ya contempla mecanismos flexibles para hacer frente a situaciones extraordinarias, no solo para incrementar los recursos disponibles (medida que permite hacer uso de los recursos del SGP en el componente de propósito general sin las limitaciones de ley), sino para agilizar esas adiciones presupuestales (medida que releva a los alcaldes de acudir a los Concejos para aprobar las modificaciones presupuestales derivadas del uso de la medida uno).

En efecto, el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) permite realizar adiciones y traslados presupuestales en circunstancias excepcionales, sin que sea necesario acudir a medidas de excepción como las previstas en el Decreto 136. En efecto:

- El artículo 76 permite reducir o aplazar apropiaciones cuando haya riesgos fiscales.
- El artículo 79 autoriza la apertura de créditos adicionales para ampliar servicios o cubrir apropiaciones insuficientes.
- El artículo 82 permite las modificaciones presupuestales con base en certificaciones de disponibilidad.
- Y, de manera más específica, el artículo 83 dispone que durante estados de excepción el Gobierno puede efectuar directamente créditos adicionales y trasladados para atender los gastos derivados de la emergencia, utilizando como fuente jurídica el propio decreto que declare el estado de excepción.

Estos mecanismos evidencian que, incluso durante un estado de conmoción interior, el marco jurídico ordinario ya contiene herramientas eficaces para redirigir recursos y atender necesidades extraordinarias sin necesidad de alterar la destinación legal de los componentes del SGP. En ese sentido, las medidas adoptadas en el Decreto 136 de 2025 no superan el juicio de necesidad jurídica, pues existían alternativas legales menos gravosas y más controladas para alcanzar los fines propuestos.

Adicionalmente, en el marco del estado de conmoción interior, el Gobierno nacional ha expedido diversas medidas de carácter presupuestal destinadas a atender los efectos de la crisis en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. Entre ellas, se destacan los siguientes decretos legislativos:

- Decreto 131 de 2025, por medio del cual se establecen medidas relacionadas con los proyectos de inversión financiables con recursos de la Asignación para la Inversión Regional del 40%, la Asignación para la Paz y la Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías, en el marco de la conmoción interior.
- Decreto 135 de 2025, que adopta medidas fiscales y presupuestales para las entidades territoriales, con el fin de impedir la extensión de los efectos de la alteración del orden público.
- Decreto 175 de 2025, mediante el cual se adoptan disposiciones tributarias orientadas a financiar los gastos del Presupuesto General de la Nación requeridos para enfrentar la situación excepcional.
- Decreto 274 de 2025, que adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2025, con destino a la atención de la crisis en los territorios afectados por la conmoción interior.

Estas disposiciones, adoptadas bajo el mismo marco constitucional de excepción, han permitido introducir ajustes importantes al sistema presupuestal y garantizar fuentes de financiación adicionales, tanto a nivel nacional como territorial. Todas ellas se sustentan en el objetivo de atender los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior e impedir la extensión de sus efectos.

En este contexto, surge una inquietud razonable en cuanto a la necesidad jurídica de una medida adicional como la prevista en el Decreto 136. En particular, no se ha presentado un diagnóstico claro que permita establecer cuál es el grado de desfinanciación real de las entidades territoriales que justificaría, además de las anteriores intervenciones, una flexibilización extraordinaria en la destinación de los recursos del componente de Propósito General del SGP.

Dicha incertidumbre se agrava en la medida en que, tanto en el texto del decreto como en las respuestas remitidas por el Gobierno a la Corte Constitucional, no se han aportado informes técnicos o financieros completos que evidencien el déficit fiscal específico que enfrentan los entes territoriales para responder a la situación de orden público. En consecuencia, aunque el propósito de la medida podría considerarse legítimo, su necesidad jurídica en el contexto del conjunto de medidas ya adoptadas resulta insuficientemente acreditada.

En conclusión, la medida adoptada mediante el Decreto 136 de 2025 no supera el juicio de necesidad, ni en su dimensión fáctica ni en la jurídica.

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 136, si bien el fin declarado de la medida —facilitar la ejecución de recursos para conjurar los efectos derivados de la conmoción interior en los territorios afectados— puede considerarse legítimo, el medio adoptado suscita serios cuestionamientos desde el punto de vista de su razonabilidad constitucional. Como se expuso en los juicios de necesidad y motivación suficiente, no se acreditó de forma clara ni concreta la existencia de un déficit financiero estructural o extraordinario que afecte a las entidades territoriales, ni se demostró que las herramientas del ordenamiento jurídico ordinario fueran insuficientes para atender las necesidades de gasto derivadas de la situación de orden público.

Adicionalmente, el decreto no delimita con precisión los sectores, programas o acciones prioritarias sobre los cuales recaerá la flexibilización presupuestal, dejando un amplio margen de discrecionalidad en el uso de los recursos sin que se prevean mecanismos adecuados de seguimiento, compensación o rendición de cuentas respecto de las partidas afectadas. Esta indeterminación normativa puede generar un desequilibrio en la asignación del gasto público local y afectar la eficacia del principio de planeación presupuestal, sin que se justifique proporcionalmente frente a la urgencia de la crisis.

En consecuencia, la falta de una justificación suficiente de su necesidad, sumada a la ausencia de criterios objetivos de aplicación, impide verificar que la flexibilización presupuestal establecida en el Decreto 136 de 2025 sea una respuesta razonable, ponderada y equilibrada frente a la situación de conmoción interior declarada, lo cual compromete su validez desde la perspectiva del juicio de proporcionalidad.

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 136 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 análisis efectuado sobre el Decreto Legislativo 136 de 2025 permite concluir que su expedición plantea tensiones relevantes con varios de los principios que estructuran el Estado de Derecho, especialmente en lo relativo al ejercicio de competencias excepcionales por parte del Ejecutivo durante el estado de conmoción interior.

En primer lugar, el decreto no supera de forma satisfactoria los juicios de necesidad, motivación suficiente, proporcionalidad y conexidad externa, lo cual compromete el principio de gobierno constitucional y de legalidad. En efecto, la medida no presenta una justificación concreta, cuantificada ni diferenciada respecto del déficit financiero que enfrentan las entidades territoriales, ni se demuestra por qué los mecanismos ordinarios —como los previstos en el Decreto 111 de 1996— serían insuficientes para enfrentar la crisis. Esta omisión debilita el fundamento jurídico de la intervención excepcional y vulnera los límites materiales establecidos en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

En segundo, el Decreto 136 afecta el principio de democracia participativa y representativa, en tanto permite a los alcaldes modificar la destinación de los recursos de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP) sin contar con la aprobación previa de los concejos municipales. Esta facultad excepcional se otorga sin una delimitación clara del tipo de gasto habilitado ni de los sectores afectados, lo cual implica una reasignación presupuestal discrecional que desplaza el control político ordinario ejercido por los órganos de representación ciudadana en el nivel local.

De manera relacionada, la medida también genera afectaciones al principio de separación de poderes y buen gobierno, al permitir que el Ejecutivo territorial asuma una competencia legislativa sin prever mecanismos eficaces de seguimiento, rendición de cuentas ni criterios técnicos de priorización del gasto. La falta de definición de mecanismos de compensación para los sectores que pierden recursos como cultura, deporte o FONPET —cuyas asignaciones están previstas en la Ley 715 de 2001— compromete los principios de planeación, transparencia y eficiencia que rigen la gestión fiscal.

Finalmente, el decreto plantea interrogantes en relación con la estabilidad macroeconómica y la coherencia de las políticas de largo plazo, al permitir una flexibilización presupuestal sin evaluar el impacto sobre los compromisos sectoriales o los planes de desarrollo territorial ya aprobados. La posibilidad de utilizar recursos que tienen una destinación legal preestablecida sin una evaluación de sostenibilidad podría afectar negativamente la capacidad de las entidades territoriales para cumplir sus funciones en el mediano y largo plazo.

VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce plenamente la gravedad del conflicto armado que atraviesa la región del Catatumbo, así como la necesidad de adoptar medidas eficaces para enfrentar los desafíos derivados de la alteración del orden público. No obstante, como se explicó en los apartados anteriores, el Decreto Legislativo 136 de 2025 no supera los juicios de necesidad, proporcionalidad, motivación

suficiente ni conexidad externa, y su expedición se aparta del principio de legalidad al modificar el régimen ordinario de destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones sin una justificación técnica debidamente acreditada.

Además, la medida adoptada compromete el equilibrio institucional del Estado al debilitar la función presupuestal de los concejos municipales y afectar los principios de separación de poderes, planeación fiscal, transparencia y sostenibilidad macroeconómica. En tal sentido, si bien el objetivo del decreto puede ser legítimo, su formulación normativa y su ejecución potencial no ofrecen las garantías necesarias para considerar que respeta el marco del Estado Social de Derecho ni los estándares exigidos por la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD del Decreto 136 de 2025** “*Por el cual se establecen medidas relacionadas con el Sistema General de Participaciones, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público 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

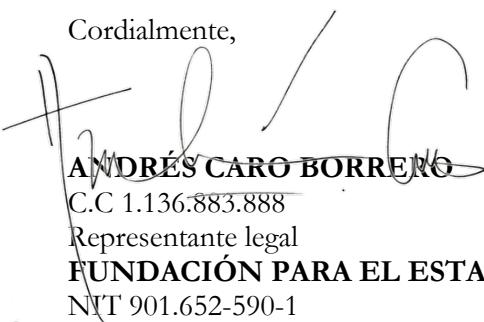
El ciudadano recibirá notificaciones en:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,


ANDRÉS CARO BORREGO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1