

Bogotá, D.C. 9 de abril de 2025

Honorble Magistrado  
**MIGUEL POLO ROSERO**  
Corte Constitucional  
E.S.D

**Referencia:** Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 137 de 2025 “*Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025*”. Radicado R-377.

**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 3 de abril de 2025.

## I. ASUNTO PREVIO

FEDE. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de derecho, tales como la legalidad, el buen gobierno y la transparencia, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 137 de 2025, en tanto se cuestiona la eficacia e idoneidad de las medidas 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 desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medida; iii) el análisis del Decreto 137 de 2025 a la luz de los 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, a su vez, suponen 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. Se finalizará la intervención con 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 de 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 137 de 2025 “*Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025*” (en adelante el Decreto 137 o el decreto objeto de intervención).

**2.3.** El artículo 1 del Decreto 137 dispone que el objeto del decreto es adoptar medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (DIH), derivadas de la situación que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo.

**2.4.** En su artículo 2 indica que las entidades de la rama ejecutiva, en todos los niveles, deberán priorizar e implementar medidas integrales de protección colectiva en la zona afectada por la conmoción interior, conforme a lo dispuesto por la Unidad Nacional de Protección (UNP) y en coordinación con las comunidades beneficiarias. Para ello, deberán presentar un Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva al Ministerio del Interior en un plazo máximo de ocho (8) días, el cual incluirá estrategias de atención humanitaria, permanencia institucional y continuidad de obras. En el caso de los firmantes del Acuerdo de Paz de 2016, el plan deberá contemplar acciones que garanticen la sostenibilidad de sus proyectos productivos y su reincorporación integral. La coordinación y seguimiento de estos planes estará a cargo del Ministerio del Interior, con la participación obligatoria de las entidades convocadas.

**2.5.** Igualmente, el parágrafo 1 del artículo precedente, establece que las personas y grupos humanos en situación de riesgo inminente que se encuentren en los territorios definidos y que no estén vinculados a programas de protección existentes, serán atendidos mediante el procedimiento previsto en el decreto. En el parágrafo 2 se dispone que las medidas de protección colectiva tendrán la misma duración del estado de conmoción interior, pero su continuidad dependerá de que se supere el riesgo y se culmine el Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva correspondiente. Finalmente, en el parágrafo 3 se ordena que las entidades responsables designen enlaces para coordinar permanentemente con la UNP, quienes deberán ser nombrados desde la promulgación del decreto.

**2.6.** En su artículo 3 señala que la UNP adoptará medidas extraordinarias de protección individual para personas en situación de riesgo pertenecientes a los conglomerados humanos definidos en el Decreto 1066 de 2015, incluyendo líderes sociales, firmantes del acuerdo de paz, funcionarios y personas en condición de desplazamiento forzado, mediante una valoración del nivel de amenaza y vulnerabilidad, considerando el grave deterioro del orden público y la emergencia humanitaria que

motivaron la conmoción interior. Para el caso de servidores y autoridades públicas, dicha valoración deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar su seguridad para el cumplimiento efectivo de sus funciones y contribuir a superar la crisis. Estas medidas deberán implementarse a través del mecanismo extraordinario de emergencia previsto en el mismo decreto.

**2.7.** El artículo 4 precisa que durante el tiempo que esté vigente el estado de conmoción interior, todas las órdenes de trabajo relacionadas con la evaluación del riesgo de solicitudes de protección, tanto individual como colectiva que se estén tramitando de forma ordinaria en la zona afectada por la conmoción, deberán ser transferidas al trámite de emergencia.

**2.8.** El artículo 5 enuncia que el director o directora de la Unidad Nacional de Protección será responsable de reglamentar el mecanismo extraordinario de emergencia y de establecer los protocolos o procedimientos necesarios para asegurar la aplicación efectiva del decreto.

**2.9.** El artículo 6 establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá apropiar los recursos necesarios para implementar las medidas de protección colectiva e individual previstas en el decreto, con enfoque en seguridad humana y transformación del territorio. Además, las contrataciones que se realicen por urgencia manifiesta se regirán por la normativa vigente.

**2.10.** Finalmente, el artículo 7 indica que el decreto entra en vigencia desde su publicación y tendrá efectos durante el período del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 0062 de 2025.

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

Desde el preámbulo de la Constitución se contempla la vida como uno de los valores que el ordenamiento constitucional debe defender. De igual forma, en los artículos 2 y 11 superiores se encuentra estipulado que las *“autoridades de la República están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia”*, por tratarse de un derecho de carácter fundamental e *“inviolable”*.

**3.1** Parte del deber de protección que tiene el Estado fue encargado particularmente a la Unidad Nacional de Protección mediante el Decreto 4065 de 2011<sup>2</sup>, con el objetivo de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de su cargo.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, T-015 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>2</sup> Por medio del Decreto 4065 de 2011 se crea la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Unidad Nacional de Protección (UNP), con el siguiente objeto: *“El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan. (...)”* -artículo 3-

En ese sentido, el Decreto 1066 de 2015 -Sector Administrativo del Interior- regula en sus capítulos II, III, IV y V del Título 1, Parte 4, Libro 2, los procedimientos a seguir para la evaluación del nivel de riesgo y la adopción de medidas de protección. Dentro de estos procedimientos se contemplan dos rutas principales: la ruta individual y la ruta colectiva.

i) **Ruta individual:** el artículo 2.4.1.2.40 establece el procedimiento ordinario del programa de protección así:

**“ARTÍCULO 2.4.1.2.40. PROCEDIMIENTO ORDINARIO DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN.**

*< Artículo modificado por el artículo 14 del Decreto 1139 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: > El procedimiento ordinario del programa de protección es el siguiente:*

1. *Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formulario de solicitud de inscripción con la verificación de los requisitos mínimos establecidos.*
2. *Ánalisis de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que este desarrolla.*
3. *Inicio del procedimiento de evaluación del riesgo por parte del CTAR.*
4. *Presentación del resultado de la evaluación del riesgo al CERREM en un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento en que el solicitante expresó su consentimiento para la vinculación al programa.*
5. *Ánalisis, valoración del caso y recomendación de medidas por parte del respectivo comité.*
6. *Adopción de la recomendación del respectivo comité por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección, mediante acto administrativo motivado.*
7. *El contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita.*
8. *Implementación de las medidas de protección, para lo cual la entidad competente suscribirá un acta en donde conste su entrega al protegido.*
9. *Seguimiento a la implementación y uso de las medidas de protección.*
10. *Reevaluación del nivel de riesgo, para lo cual la Unidad Nacional de Protección (UNP) establecerá un procedimiento abreviado, en tanto es un procedimiento técnico.*

*PARÁGRAFO 1o. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ello, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección. (...)"*

Por su parte, el artículo 2.4.1.2.9 establece que, en casos de riesgo inminente y excepcional, el director de la UNP podrá adoptar medidas provisionales de protección sin evaluación previa, con enfoque diferencial, informando al Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas Colectivas (CERREM) en su siguiente sesión para que determine si procede su adopción definitiva. Para ello, se deberá realizar una valoración inicial del riesgo, adelantar los trámites presupuestales necesarios y, en casos de población desplazada que interviene en procesos de restitución de tierras, la adopción de estas medidas es obligatoria por aplicación de la presunción constitucional de riesgo.

Esta disposición normativa encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional, que ha reconocido el deber reforzado del Estado de proteger a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad estructural, se destaca:

- Sentencia T-025 de 2004<sup>3</sup>: declaró estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de las personas desplazadas por el conflicto armado, y reconoció la especial exposición al riesgo de esta población, así como la obligación del Estado de adoptar medidas diferenciadas de protección.
- Sentencia T-124 de 2015<sup>4</sup>: enfatizó en la necesidad de otorgar protección reforzada a las mujeres víctimas del conflicto armado, en atención a los riesgos diferenciados que enfrentan y a la violencia específica de género a la que están sometidas. Así mismo, los Autos 737 de 2017 y 098 de 2013 señalaron la necesidad de promover medidas de promoción de la defensa de los derechos humanos con enfoque de género en el marco del conflicto armado interno.
- Sentencia SU-546 de 2023<sup>5</sup>: declaró un estado de cosas inconstitucional respecto de la población líder y defensora de derechos humanos, al constatar la persistencia de un patrón sistemático de amenazas y violencia. Reconoció que estas personas son sujetos de especial protección constitucional por su situación de indefensión y vulnerabilidad. Así mismo, la Corte Constitucional ordenó la creación de un Plan Integral de Protección con enfoque estructural y sistemático. Este plan no sustituye los instrumentos existentes, sino que busca su articulación efectiva con las garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz y otros mecanismos vigentes.
- Sentencia SU-020 de 2020<sup>6</sup>: reconoció un estado de cosas inconstitucional frente a los firmantes del Acuerdo Final de Paz, sus familias e integrantes del partido Comunes, debido a la vulneración sistemática de sus derechos fundamentales, y declaró que se encuentran en situación de riesgo extraordinario que exige la adopción de medidas urgentes y eficaces de protección.

Igualmente, el artículo 2.4.1.3.4 autoriza al director de la UNP, en casos de riesgo inminente y excepcional, a adoptar medidas provisionales de protección para los beneficiarios del Programa Especial de Protección Integral, sin necesidad de evaluación previa y con enfoque diferencial, debiendo informar al CERREM en la siguiente sesión para que este determine si procede recomendar medidas definitivas.

En esta línea se destaca que el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011, por medio del cual se “organiza el Programa de Prevención y Protección” -compilado en el Decreto 1066 de 2015- en su artículo 6, modificado por el Decreto 1225 de 2012 establece que en razón de riesgo extraordinario o extremo, serán objeto de protección, entre otros, representantes de organizaciones campesinas, víctimas de violación a los derechos humanos y DIH, servidores públicos que hayan coordinado la política de derechos humanos y paz del Gobierno. Y, en su artículo 7 establece que, en virtud del cargo, serán objeto de protección, entre otros, gobernadores y alcaldes distritales y municipales.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, T-124 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, SU-546 de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, SU-020 de 2020. M.P. Ruth Stella Correa Palacio y Carlos Bernal Pulido

ii) **Ruta colectiva:** el artículo 2.4.1.5.3 del Decreto 1066 de 2015 establece la protección colectiva a grupos y comunidades, así:

**“ARTÍCULO 2.4.1.5.3. PROTECCIÓN COLECTIVA DE GRUPOS Y COMUNIDADES.**

*< Artículo adicionado por el artículo 1 del Decreto 2078 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: > Son objeto de protección colectiva los grupos y comunidades que pertenezcan a alguna de las categorías señaladas en el artículo 2.4.1.2.6 del presente decreto y cuenten con un reconocimiento jurídico o social.*

*El reconocimiento jurídico de los grupos y comunidades se acreditará con el certificado de existencia expedido por la entidad competente.*

*El reconocimiento social será verificado por parte del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas Colectivas - CERREM Colectivo, teniendo en cuenta algunas de las siguientes características, sin que estas sean taxativas:*

1. *Objetivos comunes claramente definidos.*
2. *Reunirse de manera temporal o permanente con el fin de alcanzar sus objetivos.*
3. *Compartir rasgos culturales, sociales y/o políticos.*
4. *Ubicación geográfica en un lugar determinado del territorio nacional.*
5. *Estar organizados y debidamente cohesionados.*
6. *Tener un vocero o líder/ líderes identificado o identificable, que represente a la comunidad o grupo.*

**PARÁGRAFO.** *< Parágrafo adicionado por el artículo 3 del Decreto 85 de 2024. El nuevo texto es el siguiente: > Cuando una entidad o corporación pública cuente con medidas de protección colectivas, otorgadas mediante el presente capítulo, los protegidos del Programa de Prevención y Protección en virtud al cargo y/o del riesgo, que hagan parte de dicha entidad o corporación, podrán, de manera excepcional, previa justificación, hacer uso de las medidas de protección colectivas, cuando existan situaciones especiales que lo ameriten, a fin de garantizar la continuidad de la protección y evitar daños irreparables a sus derechos fundamentales. La Unidad Nacional de Protección, aprobará este uso exclusivo, considerando la prevalencia de las medidas de protección individual sobre las medidas de protección colectivas y aplicando los principios de complementariedad, eficacia y oportunidad”*

*Son objeto de protección colectiva los grupos y comunidades que pertenezcan a alguna de las categorías señaladas en el artículo 2.4.1.2.6 del presente decreto y cuenten con un reconocimiento jurídico o social.*

*El reconocimiento jurídico de los grupos y comunidades se acreditará con el certificado de existencia expedido por la entidad competente.*

*El reconocimiento social será verificado por parte del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas Colectivas - CERREM Colectivo, teniendo en cuenta algunas de las siguientes características, sin que estas sean taxativas:*

1. *Objetivos comunes claramente definidos.*
2. *Reunirse de manera temporal o permanente con el fin de alcanzar sus objetivos.*
3. *Compartir rasgos culturales, sociales y/o políticos.*
4. *Ubicación geográfica en un lugar determinado del territorio nacional.*
5. *Estar organizados y debidamente cohesionados.*
6. *Tener un vocero o líder/ líderes identificado o identificable, que represente a la comunidad o grupo.”*

A su vez, el artículo 2.4.1.5.4 dispone que, ante un riesgo inminente y excepcional, la UNP realizará una valoración inicial del riesgo y la comunicará al Ministerio del Interior, quien deberá coordinar las acciones de respuesta inmediata para la protección colectiva e informar dichas medidas al CERREM Colectivo.

Y, el artículo 2.4.1.5.5, define las medidas de protección colectiva como respuestas derivadas de una evaluación integral del riesgo, orientadas a contrarrestar factores de amenaza, vulnerabilidad y riesgo que afectan a un colectivo. Estas medidas son recomendadas por el CERREM Colectivo y deben tener en cuenta enfoques diferencial, territorial y de género, así como las propuestas de los grupos protegidos. Pueden incluir acciones individuales con impacto colectivo, fortalecimiento organizativo, apoyo a la infraestructura, presencia institucional, estrategias de comunicación, medidas jurídicas y administrativas, atención psicosocial, apoyo a la denuncia y herramientas de autoprotección. Las entidades competentes deben actuar conforme a sus obligaciones legales y rendir informes al Ministerio del Interior. Las medidas materiales a cargo de la UNP tendrán una vigencia de un año, prorrogable si persisten condiciones de riesgo.

**3.2.** En cuanto a la atención humanitaria inmediata, el ordenamiento jurídico colombiano, a través del artículo 62 de la Ley 1448 de 2011 establece un esquema de atención dividido en tres fases dirigidos a las víctimas del desplazamiento forzado. Estas fases comprenden:

- a)** La primera es la atención inmediata, que proporciona alojamiento transitorio, alimentación y abastecimiento desde el momento en que la víctima declara su situación hasta su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV).
- b)** La segunda es la atención humanitaria de emergencia, bajo la gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).
- c)** La tercera fase corresponde a la atención humanitaria de transición, que se otorga a hogares desplazados que aún presentan carencias en alimentación y alojamiento, pero cuya situación no es considerada de extrema urgencia.

**3.3** Por otra parte, específicamente frente a los firmantes del Acuerdo de Paz de 2016, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) tiene a su cargo la gestión, coordinación y evaluación de las políticas de inclusión a la vida civil, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017 y la Ley 2294 de 2023. Actualmente, la ARN lidera cinco procesos distintos de atención<sup>7</sup>:

- Proceso de Reintegración, dirigido a desmovilizados certificados por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA) o provenientes del proceso con las Autodefensas Unidad de Colombia.
- Proceso de Justicia y Paz, para desmovilizados postulados bajo la Ley 975 de 2005.
- Proceso de Reincorporación, enfocado en exintegrantes de las FARC-EP.
- Proceso de Atención Diferencial, para exintegrantes de grupos armados organizados que se someten individualmente a la justicia.

<sup>7</sup> Consultar en el link: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/procesos>

- Proceso de Acompañamiento a miembros activos o retirados de la Fuerza Pública durante su comparecencia ante la JEP.

Complementariamente, el Plan de Acción Oportuna (PAO), formalizado a través del CONPES 4063 de 2021 y del Decreto 2137 de 2018, articula acciones de prevención y protección para líderes sociales, defensores de derechos humanos, comunales y periodistas, con énfasis en la articulación institucional, la prevención de amenazas y la respuesta rápida. La Comisión del PAO tiene como función coordinar los programas y recursos estatales orientados a salvaguardar la vida, integridad y libertad de estos actores sociales.

#### IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 137 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

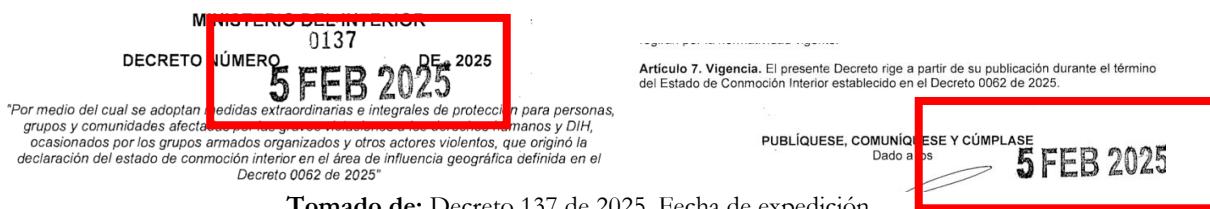
##### 4.1. Presupuestos formales

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

La coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sostuvo que el Decreto 137 fue expedido el 4 de febrero de 2025, fecha para la cual las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaban a cargo del doctor Polívio Leandro Rosales Cadena, en virtud del Decreto 0054 del 21 de enero de 2025, mediante el cual se le confirió encargo de dicho despacho, autorizando a la ministra titular para aceptar una invitación y asumir una comisión de servicios en el exterior<sup>8</sup>.

Pese a lo anterior, uno de los requisitos formales indispensables para la validez de los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de conmoción interior es que estos sean suscritos por el presidente de la República y todos los ministros del despacho, conforme lo dispone el artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley 137 de 1994.

i) En el caso del Decreto 137 de 2025 se evidencia un vicio formal insubsanable. Contrario a lo afirmado por el Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, no es cierto que el decreto se haya expedido el 4 de febrero. Su fecha de expedición es del 5 de febrero de 2025 que coincide con la fecha de publicación en el Diario Oficial No. 53.021<sup>9</sup>.



**Tomado de:** Decreto 137 de 2025. Fecha de expedición.

<sup>8</sup> Mencionado por la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el marco del expediente RE-377. Oficio OPC 145 del 7 de marzo de 2025. Pág.3.

<sup>9</sup> Consultar aquí: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>



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

ii) Aunque el decreto fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025, no fue suscrito por la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Martha Viviana Carvajalino Villegas, quien ocupaba el cargo en esa fecha. En su lugar, aparece firmado por Polívio 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 ~~está 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 137 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 Polívio Leandro al actuar desprovisto del cargo de ministro del despacho.

En consecuencia, el Decreto 137 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 conforme 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 commoción 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 hasta el 24 de abril de 2025.

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

El Decreto Legislativo 137 de 2025 contiene una exposición de hechos y fundamentos normativos que constituyen la motivación formal de la medida adoptada. En sus considerandos se señala que la

expedición del decreto se produce en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 0062 de 2025, como respuesta a la grave perturbación del orden público generada por la intensificación de hechos violentos atribuidos a grupos armados organizados y otros actores ilegales 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.

El Gobierno nacional expone que esta situación ha desencadenado múltiples y graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, entre las que se encuentran el confinamiento de comunidades, desplazamientos forzados, amenazas, homicidios de líderes sociales, reclutamiento de menores, instalación de artefactos explosivos y cierre forzado de escuelas. Estas conductas han deteriorado las condiciones de seguridad y han desbordado la capacidad de respuesta institucional ordinaria, generando una crisis humanitaria que exige medidas excepcionales para salvaguardar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de las personas afectadas.

En este contexto, el decreto objeto de intervención señala expresamente que se requiere adoptar medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas, razón por la cual se implementarán acciones excepcionales, tales como: (i) el traslado de todas las solicitudes de protección colectiva e individual, actualmente tramitadas por vía ordinaria en el área de influencia del Decreto 0062 de 2025, al mecanismo extraordinario de emergencia creado en el presente decreto; (ii) la obligación de que las entidades de la rama ejecutiva en todos los niveles formulen, de manera expedita, un Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva; (iii) el establecimiento de un mecanismo de coordinación interinstitucional para garantizar la ejecución de medidas colectivas de protección; y (iv) la tramitación de toda solicitud en dicha zona exclusivamente a través del mecanismo extraordinario durante el tiempo que perdure el estado de excepción.

Adicionalmente, el decreto justifica la adopción de estas medidas por la necesidad de superar las limitaciones propias del procedimiento ordinario de protección, puesto que no responde con la celeridad requerida frente a la gravedad e inmediatez del riesgo que enfrentan las poblaciones en los territorios afectados. Por tanto, se plantea la urgencia de operar bajo un régimen excepcional que permita actuar de manera oportuna, integral y con enfoque diferencial y territorial.

La motivación también hace referencia al deber del Estado de proteger a las personas y colectivos en riesgo, y a la necesidad de articular las capacidades institucionales en todos los niveles del poder público para responder eficazmente a la situación de emergencia humanitaria. Asimismo, se subraya que las medidas tendrán vigencia únicamente dentro del marco temporal y geográfico del estado de conmoción interior declarado, en atención a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, el decreto parece estar formalmente motivado. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación resulta suficiente dentro del marco de los presupuestos materiales.

## 4.2. Presupuestos materiales

### 4.2.1. *Juicio de finalidad:*

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

En el caso del Decreto 137 de 2025 la medida adoptada, en los términos de la UNP<sup>11</sup> consiste en la creación del Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE), entendido como un protocolo y/o procedimiento de atención rápida y focalizada, diseñado para integrar la oferta institucional de las entidades del orden nacional, departamental y municipal, en favor de personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Estas afectaciones ocasionadas por grupos armados organizados y otros actores violentos fueron las que originaron la declaración del estado de conmoción interior mediante el Decreto 0062 de 2025.

El MEE tiene por objeto permitir una actuación ágil, diferencial y coordinada del Estado, que garantice medidas de protección individuales y colectivas oportunas en un escenario caracterizado por el riesgo inminente, masivo y sistemático. La finalidad concreta del decreto es, entonces, atender de forma urgente la situación de vulnerabilidad extrema que atraviesan las poblaciones en el área de influencia del estado de excepción, evitando que se produzcan nuevos hechos de violencia, desplazamientos, confinamientos o afectaciones a la vida e integridad de las personas, y permitiendo la permanencia de la institucionalidad en los territorios.

Dado que el mecanismo adoptado opera como una herramienta excepcional para superar la supuesta insuficiencia del procedimiento ordinario de protección tanto individual como colectivo en contextos de crisis humanitaria, y que se articula expresamente con la causa directa del estado de conmoción —la violencia armada generalizada en el Catatumbo, Cúcuta y otros municipios—, se evidencia una finalidad inmediata y específica entre la medida y los hechos que busca controlar.

No obstante, la argumentación presentada respecto de la finalidad este mecanismo extraordinario es insuficiente. Aunque se menciona que los procedimientos ordinarios de protección pueden tardar entre seis meses y un año, no se presenta una memoria justificativa sobre cómo este nuevo mecanismo tardará menos en ser implementado, pues frente a los cuestionamientos realizados por la Corte Constitucional a la UNP para explicar este proceso, la entidad no menciona cuál es el plazo máximo que tiene la misma para resolver este tipo de solicitudes<sup>12</sup>. En el mismo sentido, en el decreto tampoco se presenta una justificación del impacto de estas medidas; y el Gobierno nacional argumenta no estar obligado a realizarla<sup>13</sup>. Con esto, no es posible establecer (i) por qué el Mecanismo

---

<sup>10</sup> 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*”.

<sup>11</sup> Mencionado en la respuesta de la Unidad Nacional de Protección con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el marco del expediente RE-377. Oficio del 14 de marzo de 2025. Pág.13.

<sup>12</sup> Mencionado en la respuesta de la Unidad Nacional de Protección con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el marco del expediente RE-377. Oficio del 14 de marzo de 2025. Pág.13-23.

<sup>13</sup> Mencionado en la respuesta de la Unidad Nacional de Protección con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el marco del expediente RE-377. Oficio OFI25-00014242 del 13 de marzo de 2025. Pág.3.

Extraordinario de Emergencia es más ágil, (iii) no explica por qué no son aplicables las medidas de protección provisional que regula el artículo 2.4.1.3.4. del DUR 1066 de 2015, toda vez que este artículo establece los escenarios en que la Dirección de la UNP puede adoptar las medidas de protección provisionales que considere necesarias, sin necesidad de evaluación del riesgo, dirigidas a las personas beneficiarias del Programa Especial de Protección Integral; y tampoco (ii) especifica el impacto real de esta medida.

Además de lo anterior, en lo que corresponde a la finalidad que persigue la medida excepcional en el marco de la permanencia de la oferta institucional en el territorio y de la materialización y culminación de obras, las mismas no se inscriben en el propósito que persigue el estado de conmoción interior para conjurar la crisis de orden público, con lo que también se incumple el juicio de finalidad prescrito por la regulación sobre las medidas que se adopten en el estado de excepción.

En consecuencia, el Decreto 137 de 2025 no cumple con el juicio de finalidad, en tanto no demuestra de manera concreta, inmediata y necesaria que la creación del Mecanismo Extraordinario de Emergencia sea una medida directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público que motivaron la declaratoria de conmoción interior. Si bien la finalidad declarada del decreto parece alinearse con la situación de violencia generalizada en la región, la justificación normativa ofrecida resulta insuficiente e hipotética, al no precisar cómo el mecanismo evitará la extensión de los efectos de la crisis que dio lugar a la conmoción. Además, tampoco se encuentra justificación frente a la culminación de obras durante la vigencia del estado de conmoción interior, lo que refuerza el incumplimiento de la finalidad como requisito de la medida.

#### **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 complementarias<sup>14</sup>: (i) *una conexidad interna*, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno nacional en el decreto que las desarrolla, y (ii) *una conexidad externa*, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

En cuanto a la conexidad interna, los considerandos del Decreto 137 señalan que el objetivo del decreto es adoptar medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por graves violaciones a los derechos humanos y al DIH ocurridas en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

(Cesar), como consecuencia de las acciones de grupos armados organizados y otros actores violentos que motivaron la declaratoria del estado de commoción interior mediante el Decreto 0062 de 2025.

Dentro de esa justificación, el Gobierno argumenta que el procedimiento ordinario previsto en el Decreto 1066 de 2015 no permite una atención oportuna en contextos de crisis humanitaria, ya que las evaluaciones podrían tardar entre seis meses y un año. Por tanto, el decreto considera indispensable sustituir, de manera temporal, las rutas ordinarias de protección por un Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE) que articule respuestas rápidas, focalizadas y coordinadas, para evitar la extensión de la crisis. En línea con ello, se anuncian las siguientes medidas: (i) el traslado de las solicitudes de protección a la ruta extraordinaria, (ii) la obligación de las entidades ejecutivas de formular un Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva, (iii) la creación de un mecanismo de coordinación interinstitucional, y (iv) la aplicación general del MEE durante el término del estado de excepción.

No obstante, al revisar el contenido normativo del decreto, se advierten algunas disposiciones cuya relación con la motivación expresada no es directa ni inmediata. En particular, el artículo 2 permite que los Planes Institucionales de Prevención y Protección Colectiva incluyan *“la permanencia de la oferta institucional en el territorio y”* la *“proyección de la materialización de obras y actividades que no se hubieren culminado durante la vigencia del estado de commoción interior”*, lo cual introduce un propósito de mediano o largo plazo que no aparece mencionado ni sustentado en los considerandos del propio decreto, y cuya naturaleza estructural y prolongada desborda claramente los fines excepcionales que justifican el uso del poder legislativo durante un estado de commoción. Tampoco existe un vínculo concreto entre estas disposiciones y las causas de perturbación del orden público descritas en el decreto de commoción.

De igual manera, el mismo artículo dispone que, en el caso de los firmantes del Acuerdo Final de Paz de 2016, los planes institucionales deben incorporar acciones dirigidas a asegurar la continuidad de proyectos productivos individuales y colectivos, así como la estabilidad del proceso de reincorporación en sus dimensiones económica, política y social. Si bien estas finalidades son legítimas, no aparecen mencionadas como motivación fáctica en el Decreto 137, además de que se enmarcan en el cumplimiento de objetivos estructurales y de política pública ordinaria.

Frente a la conexidad externa, el Decreto 0062 identifica como causas que justifican la declaratoria de commoción interior la grave alteración del orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, producto de las acciones de grupos armados organizados, el escalamiento de enfrentamientos violentos, el incremento de amenazas, homicidios, desplazamientos forzados masivos, la circulación de panfletos amenazantes, afectaciones a bienes públicos y privados, así como la limitada capacidad institucional para atender integralmente la situación<sup>15</sup>. Las medidas adoptadas por el Decreto 137 guardan, en principio, relación con dichas causas, en tanto se orientan a atender la situación de riesgo para la población civil y a reforzar las capacidades institucionales de respuesta.

---

<sup>15</sup> Estas causas se exponen, entre otros, en los considerandos que describen: (i) el escalamiento de la violencia desde el segundo semestre de 2020 y la presencia de múltiples actores armados ilegales, (ii) la alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo respecto de la situación de riesgo para líderes sociales, reincorporados y comunidades, y (iii) la generación de un ambiente de zozobra, afectaciones humanitarias y deficiencias operativas institucionales.

Sin embargo, la situación que pretende atender la medida del Decreto 137 es de carácter estructural. La insuficiencia de las capacidades institucionales para atender las afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas, alcaldes municipales, personeros, líderes sociales y firmantes del Acuerdo de Paz, no han sido atendidas de manera regular, lo cual se ha evidenciado por las Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, se destacan:

- Alerta Temprana No. 050 de 2020<sup>16</sup>, emitida para el municipio de Tibú en el Norte de Santander, la Defensoría del Pueblo advierte sobre los graves riesgos que enfrentan distintos actores en los territorios afectados por el conflicto armado, en especial los pueblos indígenas, alcaldes, personeros, líderes sociales y firmantes del Acuerdo Final de Paz. Los pueblos indígenas se encuentran en riesgo de desplazamiento, confinamiento y afectaciones a su pervivencia física y cultural debido a la militarización de sus territorios y la presencia de grupos armados ilegales. Por su parte, los alcaldes y personeros municipales enfrentan amenazas y presiones por parte de estos actores, quienes buscan cooptar o restringir su gestión pública, afectando así la gobernabilidad local y la garantía de derechos.

La Defensoría destaca también que los líderes sociales y comunitarios son uno de los grupos más vulnerables, al ser objeto de amenazas, desplazamientos y homicidios por su labor de defensa de derechos, especialmente en zonas rurales y de restitución de tierras. De igual forma, los firmantes del Acuerdo Final de Paz enfrentan un riesgo sistemático de violencia, particularmente en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y otros lugares donde se han asentado, debido entre otros, a la presencia de actores armados que los perciben como amenaza. Estas condiciones evidencian un contexto generalizado de vulnerabilidad que requiere medidas urgentes y diferenciadas de protección.

- Alerta Temprana No. 004 de 2021<sup>17</sup> emitida para los municipios de El Carmen, Convención y Teorama, identifica como población en situación de riesgo a líderes sociales, personas defensoras de derechos humanos, autoridades tradicionales del pueblo Barí y Yukpa, personas en proceso de reincorporación e integrantes del Partido Comunes, funcionarios y exfuncionarios públicos, contratistas y comunidad educativa. Señala que estas personas enfrentan amenazas, extorsiones y restricciones derivadas del accionar de grupos armados ilegales.
- Alerta Temprana No. 026 de 2022<sup>18</sup> dirigida al corredor entre Gibraltar y Saravena, da cuenta de riesgos para pueblos indígenas, líderes sociales y firmantes del Acuerdo, debido al control territorial y amenazas por parte del ELN. Advierte sobre el uso de violencia armada para controlar actividades comunitarias y amedrentar autoridades locales.
- Alerta Temprana No.027 de 2024<sup>19</sup> emitida para los municipios de San José de Cúcuta, Puerto Santander, Villa del Rosario y Los Patios en el Norte de Santander, se advierte sobre los graves riesgos que enfrentan diversas poblaciones en zonas con presencia activa de

<sup>16</sup> Link Alerta Temprana: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/050-20.pdf>

<sup>17</sup> Link Alerta Temprana: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/004-21.pdf>

<sup>18</sup> Link Alerta Temprana: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-22.pdf>

<sup>19</sup> Link Alerta Temprana: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/027-24.pdf>

grupos armados ilegales, especialmente en el suroccidente del país. Los pueblos indígenas, como los Nasa, Misak y Píjao han sido víctimas de reclutamiento forzado de menores, violencia contra sus autoridades, estigmatización y restricciones a su autonomía territorial. De igual forma, los alcaldes y personeros municipales se encuentran en situación de riesgo por amenazas, restricciones a la movilidad y presiones extorsivas por parte de actores armados que buscan cooptar las instituciones locales.

La alerta también evidencia un patrón sistemático de violencia contra líderes sociales, quienes sufren amenazas, homicidios y desapariciones por su labor en la defensa de derechos humanos, el territorio y la participación comunitaria, particularmente en contextos rurales y de alta conflictividad. Estas condiciones exigen medidas urgentes, integrales y diferenciadas de protección por parte del Estado.

Así pues, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente en las sentencias C-179 de 1994<sup>20</sup> y C-300 de 1994<sup>21</sup>, no es constitucionalmente admisible utilizar el estado de excepción para abordar cuestiones estructurales u ordinarias que deben ser objeto de soluciones regulares y de largo plazo.

En consecuencia, el decreto objeto de intervención no cumple con el juicio de conexidad material, en tanto no acredita de manera suficiente la relación directa y específica entre las medidas excepcionales adoptadas y las causas concretas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. Se evidencia que el decreto que adopta la medida, si bien se ubica en el marco de los hechos que han perturbado el orden público, persigue la respuesta a una crisis producto de hechos reportados por las autoridades como sistemáticos y estructurales.

#### ***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<sup>22</sup>.

En primer lugar, si bien el Decreto 137 de 2025 justifica su adopción aludiendo a la persistencia de riesgos derivados del accionar de grupos armados organizados y a la supuesta ineficiencia del procedimiento ordinario previsto en el Decreto 1066 de 2015, la motivación no se proyecta de forma suficiente sobre el contenido concreto de cada una de las medidas adoptadas.

Disposiciones como la continuidad de proyectos productivos de firmantes del Acuerdo Final de Paz, la ejecución de obras inconclusas o la creación de esquemas de coordinación interinstitucional, no están acompañadas de una justificación puntual que acredite su carácter urgente, indispensable y vinculado a la situación de excepción. Se trata de objetivos legítimos, pero que responden más a deficiencias estructurales y desafíos de política pública que a una coyuntura por la perturbación al orden público que deba ser conjurada mediante el uso del poder excepcional.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>22</sup> Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha sido clara al señalar que el análisis de la motivación en estados de excepción debe atender a la naturaleza “coyuntural, transitoria y excepcional” de los hechos que se buscan conjurar. En particular, en la sentencia C-466 de 1995<sup>23</sup> se advirtió que no es constitucionalmente válido apelar a medidas excepcionales para atender “patologías arraigadas” del aparato estatal, que en lugar de requerir una respuesta urgente, demandan soluciones estables mediante mecanismos ordinarios con los que cuenta el Estado. A la luz de este criterio, las medidas adoptadas en el Decreto 137 apuntan a resolver problemas estructurales cuya atención debe canalizarse a través del orden institucional regular y no mediante el uso del estado de conmoción interior.

En segundo lugar, debe resaltarse que varias de las medidas contenidas en el Decreto 137 -como el fortalecimiento operativo de la Unidad Nacional de Protección (UNP), la articulación institucional de planes de protección colectiva y la reorganización de procedimientos administrativos- están orientadas a superar deficiencias estructurales previamente identificadas, incluso, por la propia jurisprudencia constitucional.

Así lo muestran sentencias como la SU-020 de 2022<sup>24</sup>, que declaró un estado de cosas inconstitucional respecto de los firmantes del Acuerdo Final de Paz, reconociendo la existencia de una presunción constitucional de riesgo frente a esta población; o la T-123 de 2023<sup>25</sup>, que advirtió sobre la necesidad de fortalecer las capacidades logísticas, técnicas y presupuestales de la UNP para que pudiera cumplir adecuadamente su función de protección. A ello se suma la SU-020 de 2020<sup>26</sup>, que también pone de presente los límites estructurales del aparato estatal para garantizar derechos en contextos de conflicto. Estos precedentes advierten sobre la necesidad de fortalecer las capacidades logísticas, técnicas y presupuestales de la UNP.

En tal sentido, las decisiones judiciales y las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo han reconocido que las falencias institucionales señaladas no constituyen fenómenos coyunturales, sino problemas persistentes cuya solución exige respuestas de largo plazo por vías regulares de formulación y ejecución de política pública. Aunque es cierto que el riesgo que enfrentan poblaciones como los firmantes del Acuerdo de Paz y los líderes sociales es real e inaplazable, ello no justifica el uso del poder excepcional cuando el Gobierno no demuestra por qué el mecanismo adoptado -el Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE)- es idóneo, eficaz o diferente respecto de los instrumentos ordinarios disponibles.

El decreto no contiene una explicación sustantiva sobre en qué consiste el MEE, cómo se implementará, qué etapas sustituye o qué obstáculos pretende superar en comparación con la ruta ordinaria prevista en el Decreto 1066 de 2015. En ese sentido, el Gobierno no demuestra cómo dicha medida contribuirá de forma concreta a conjurar la crisis, ni justifica por qué no puede hacerlo a través de los canales institucionales ya existentes, los cuales incluso contemplan mecanismos de emergencia dentro del procedimiento ordinario.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C -466 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia T-123 de 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, SU-020 de 2020. M.P. Ruth Stella Correa Palacio y Carlos Bernal Pulido.

Finalmente, resulta necesario destacar que el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 137 dispone que “*la continuidad de las mismas estará supeditada a la superación del riesgo y a la culminación del Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva para el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025, de las entidades responsables*”. Esta disposición introduce una proyección temporal indefinida que excede los límites del estado de excepción, lo cual cuestiona seriamente el carácter extraordinario, transitorio y excepcional de las medidas adoptadas. En lugar de circunscribirse a conjurar una alteración puntual del orden público, la medida se presenta como parte de un esfuerzo orientado a atender una crisis institucional, cuyo abordaje corresponde al marco ordinario de actuación estatal.

En consecuencia, el Decreto 137 de 2025 no cumple con el juicio de motivación suficiente, ya que no justifica de manera clara y concreta por qué las medidas adoptadas requieren del uso del poder excepcional. El Gobierno no explica en qué consiste el Mecanismo Extraordinario de Emergencia ni cómo se diferencia de los instrumentos ordinarios ya previstos. Además, algunas disposiciones proyectan su vigencia más allá del estado de commoción, desvirtuando su carácter transitorio.

#### **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 las sentencias C-027 de 1996<sup>27</sup> y la C-070 de 2009<sup>28</sup> 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 137 de 2025 no incurre en arbitrariedad, ya que su contenido normativo no afecta derechos fundamentales, ni altera la distribución de competencias entre los poderes públicos.

#### **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.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

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 2002<sup>29</sup> 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 137 de 2025 no contiene disposiciones que de manera expresa vulneren derechos intangibles reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatutaria.

#### **4.2.6. *Juicio de incompatibilidad:***

El juicio de incompatibilidad permite verificar si las medidas adoptadas mediante un decreto legislativo en desarrollo de un estado de excepción suspenden normas legales y, en tal caso, si expresan de manera clara las razones por las cuales dichas normas resultan incompatibles con la situación excepcional, conforme lo exige el artículo 12 de la Ley 137 de 1994. Bajo este juicio, se observa que el Decreto 137 de 2025 no contempla la suspensión expresa de ninguna ley, sino la creación de un mecanismo.

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

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003<sup>30</sup> y C- 156 de 2020<sup>31</sup>, 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):*

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

El Decreto 137 de 2025 justifica la adopción del Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE) con base en la inoperancia del procedimiento ordinario previsto en el Decreto 1066 de 2015, el cual -según el Gobierno- puede tardar entre seis meses y un año en su activación. Sin embargo, no se expone cómo este nuevo mecanismo tardaría menos, pues ni siquiera se expone cuál es el tiempo máximo para resolver las solicitudes que se presenten, cuánto tardará cada fase del mecanismo, cómo se garantizará la armonización de las entidades y el Plan Institucional de Prevención y Protección.

Se evidencia entonces que el núcleo de los aspectos regulados por el Decreto 137 no radica en la inexistencia de herramientas normativas para reaccionar a contextos de alto riesgo, sino en las limitaciones operativas y administrativas de la UNP para ejecutarlas de manera oportuna. Es decir, la Unidad Nacional de Protección sí cuenta con las facultades necesarias para adoptar medidas urgentes en escenarios de riesgo inminente (como se evidencia en el siguiente punto), pero no con la capacidad institucional para desplegarlas de forma eficaz. En este contexto, el decreto traslada un problema de eficiencia operativa al plano normativo excepcional, lo cual configura una desviación del principio de necesidad fáctica.

Además, debe señalarse que la situación que se ha presentado en el territorio -tal como ha sido reconocida por la Corte Constitucional a través de la declaración de varios estados de cosas inconstitucional<sup>32</sup>, pone en entredicho la posibilidad real de que la medida adoptada conduzca a una superación efectiva de la crisis. La gravedad estructural del riesgo en estas zonas sugiere que no basta con modificar el procedimiento para tramitar solicitudes de protección, sino que se requiere una intervención sostenida y articulada, lo cual excede los márgenes de una medida excepcional. Esto refuerza la conclusión de que el MEE, tal como está diseñado, no resulta idóneo para conjurar la perturbación del orden público que motivó la declaratoria del estado de commoción interior.

ii) *Necesidad jurídica (subsidiariedad):*

El ordenamiento jurídico vigente contempla mecanismos de emergencia dentro del sistema de protección, incluyendo la posibilidad de adoptar medidas sin evaluación previa, en casos de riesgo inminente y de establecer esquemas provisionales con posterior validación del CERREM. Además, en casos como el de los firmantes del Acuerdo Final de Paz existen instrumentos como los planes de reincorporación coordinados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), que tienen mandato para atender integralmente la seguridad de esta población.

Específicamente, el Decreto 1066 de 2015 reglamenta este mandato a través de procedimientos técnicos y diferenciados, tanto individuales como colectivos. En particular:

- La ruta individual regulada en el artículo 2.4.1.2.40 prevé un procedimiento que incluye solicitud, análisis del nexo de riesgo, evaluación técnica por parte del CTAR, decisión motivada del director de la UNP y seguimiento a la implementación.
- Existen mecanismos extraordinarios como el previsto en el artículo 2.4.1.2.9, que faculta al director de la UNP a adoptar medidas provisionales en casos de riesgo inminente, sin evaluación previa, e informar al CERREM en la siguiente sesión.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencias T-025 de 2004, SU-546 de 2023, SU-020 de 2020.

- La ruta colectiva prevista en los artículos 2.4.1.5.3 a 2.4.1.5.5 contempla medidas diferenciadas, valoración de riesgo colectivo, coordinación con el Ministerio del Interior y la posibilidad de adoptar respuestas inmediatas en situaciones excepcionales, incluso antes de que se emita una evaluación integral.

De igual forma, existen mecanismos normativos específicos para poblaciones con necesidades especiales de protección. Para los firmantes del Acuerdo Final de Paz, la ARN tiene a su cargo cinco procesos diferenciados, incluido el de reincorporación social, económica y política de excombatientes. Estas funciones están sustentadas en el Decreto Ley 4138 de 2011, el Decreto 897 de 2017 y la Ley 2294 de 2023, instrumentos ordinarios y plenamente.

Complementariamente, el Plan de Acción Oportuna (PAO) -formalizado por el CONPES 4063 y el Decreto 2137 de 2018- articula acciones de prevención y protección para líderes sociales, defensores de derechos humanos y periodistas. Su Comisión Intersectorial coordina programas y recursos orientados a prevenir amenazas y actuar con celeridad en casos de riesgo. Así mismo, la Sentencia SU-546 de 2023 de la Corte Constitucional ordenó la creación de un Plan Integral de Protección de carácter estructural<sup>33</sup>, que articula mecanismos existentes y propone cinco componentes bajo responsabilidad del Gobierno nacional.

Todos estos mecanismos demuestran que el ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia ya contemplan múltiples herramientas, legalmente habilitadas para alcanzar los mismos fines que persigue el Decreto 137. La existencia de procedimientos de emergencia dentro del Decreto 1066 de 2015, la capacidad reglamentaria de la UNP, la acción articulada del PAO, las funciones asignadas a la ARN y la presunción constitucional de riesgo establecida en la jurisprudencia constitucional muestran que no era necesario, desde el punto de vista jurídico, acudir al poder legislativo de excepción, máxime sin un procedimiento que delimita el alcance de implementación del Mecanismo Extraordinario.

#### **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.

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la comisión de seguimiento *del derecho a defender derechos*, el Plan Integral de Protección se conforma por las siguientes líneas: i) protección de los derechos a la seguridad personal con enfoque de la seguridad humana ii) debido proceso del derecho a ejercer libremente liderazgo social y iii) la garantía del derecho a la justicia efectiva. Este Plan se integra al Plan Estratégico de Seguridad y Protección y no sustituye el trabajo derivado del Plan de Emergencia para el cumplimiento de la Sentencia SU-020 de 2022. La elaboración del plan deberá coordinarse con todos los instrumentos del componente de garantías de seguridad para firmantes del Acuerdo Final de Paz y líderes. Por lo tanto, el Plan Integral ordenado por la Corte debe ser diseñado e implementando de forma armónica con los demás instrumentos que ordena el componente de garantías de seguridad del Acuerdo Final de Paz y las normas que lo implementan. Información disponible en: <https://codhes.org/wp-content/uploads/2024/11/ABC-Sentencia-SU546-CCEEU-COSESU-WEB.pdf>

En el caso del Decreto 137 de 2025 es importante recordar que la protección de personas en situación de riesgo constituye una función ordinaria de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que debe ser analizada, también, de acuerdo con las presunciones de riesgo establecidas en la jurisprudencia constitucional.

Así mismo, el decreto adopta un conjunto amplio de medidas sin establecer una diferenciación clara entre aquellas que responden a la urgencia del momento y aquellas que corresponden a objetivos estructurales o de mediano y largo plazo, como la ejecución de obras inconclusas o la continuidad de proyectos productivos para firmantes del Acuerdo Final de Paz.

A ello se suma un aspecto especialmente relevante en términos de proporcionalidad fiscal: según información suministrada por el Ministerio de Hacienda, se ha solicitado una asignación presupuestal de \$163.504.877.728 para la ejecución de las medidas previstas en el Decreto 137, recursos que serían asignados a la UNP<sup>34</sup>. Esta suma representa un esfuerzo fiscal considerable, que en principio podría estar justificado dada la gravedad de la situación en los territorios afectados. No obstante, no se presenta un análisis técnico y financiero que sustente cómo se invertirá este monto en la ejecución del mecanismo extraordinario, cuál será su impacto y qué resultados concretos se esperan obtener, lo cual impide valorar si el uso de estos recursos resulta equilibrado y proporcional frente a los fines perseguidos.

En consecuencia, el Decreto 137 no supera el juicio de proporcionalidad, en tanto no contiene los elementos mínimos que permitan evaluar si las medidas adoptadas, y especialmente el gasto público comprometido, son razonables y adecuadas frente a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción. La ausencia de criterios de focalización, priorización y control sobre las acciones propuestas refuerza la preocupación por una posible extralimitación en el uso del poder legislativo excepción.

#### **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 137 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 realizado en torno al Decreto Legislativo 137 de 2025 permite concluir que su expedición plantea tensiones significativas con varios principios fundamentales que estructuran el Estado de Derecho, especialmente en el contexto del ejercicio excepcional del poder legislativo por parte del Ejecutivo.

---

<sup>34</sup> Mencionado en la respuesta del Ministerio Hacienda y Crédito Público con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el marco del expediente RE-377. Oficio del 7 de marzo de 2025. Pág.4.

Como se explicó en los juicios de finalidad, motivación suficiente, necesidad y proporcionalidad, el decreto no logra demostrar de manera clara por qué las medidas adoptadas -especialmente la creación del Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE) y la asignación de recursos a la UNP- resultan indispensables, urgentes o excepcionales frente a la crisis humanitaria que enfrenta la región. Por el contrario, se constata que gran parte del contenido normativo responde a problemas estructurales y de política pública ordinaria, como la falta de capacidad operativa de la UNP, el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, y la terminación de obras, cuya atención debe gestionarse por vías regulares. Esta circunstancia configura una vulneración al principio de *legalidad*, al sustituir el marco jurídico ordinario sin justificar la imposibilidad de aplicar las normas existentes, como lo exige el artículo 12 de la Ley 137 de 1994, así como frente a los límites que imponen la Constitución y la LEEE.

Así mismo, el decreto afecta el *principio de gobierno constitucional y de separación de poderes*, al utilizar el estado de conmoción interior para intervenir en ámbitos que competen al legislador ordinario o a la planeación de política pública de largo plazo sin un alcance claro frente a la figura que pretende regular. Por otra parte, el Decreto 137 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.

Adicionalmente, el Decreto 137 de 2025 vulnera el principio de *estabilidad macroeconómica*, al incorporar medidas con proyección estructural y fiscal de mediano plazo -como la ejecución de obras inconclusas y la continuidad de proyectos productivos-, comprometiendo la estabilidad fiscal, sin establecer límites temporales claros, ni una vinculación estricta con la duración del estado de excepción. Esta falta de delimitación compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas y desvirtúa el carácter transitorio y excepcional que debe regir este tipo de instrumentos. A ello se suma la asignación presupuestal de \$163.504.877.728 millones de pesos sin una memoria técnica que respalde su destinación, impacto o eficacia, lo que impide evaluar la racionalidad del gasto y su coherencia con los fines del estado de conmoción interior.

## VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce la grave situación humanitaria y de seguridad que afecta a la región del Catatumbo y la necesidad de una intervención estatal urgente y eficaz para proteger los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, tras el análisis del Decreto Legislativo 137 de 2025 se concluye que este traslada al ámbito de excepción un conjunto de medidas orientadas a corregir deficiencias estructurales de la política pública de protección, sin ofrecer una justificación clara y concreta que demuestre por qué tales acciones no pueden ser gestionadas a través del marco jurídico ordinario.

Además, el decreto contempla una asignación presupuestal significativa, sin acompañarse de estudios técnicos que permitan evaluar su impacto, operatividad o resultados esperados. A ello se suma la incorporación de disposiciones cuya ejecución podría extenderse más allá del periodo del estado de conmoción interior, lo que desvirtúa el carácter transitorio y excepcional que deben tener las medidas adoptadas bajo este régimen.

## VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 137 de 2025** “*Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025*”.

### VIII. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones en:

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

**Teléfono:** 3001160643

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

Cordialmente,



**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590