

Bogotá, D.C., 19 de mayo de 2025

Honorable Magistrado
JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR
Corte Constitucional
E.S.D

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 433 de 2025 “*Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento de Norte de Santander y los municipio de Río de Oro y González del departamento del Cesar en el marco del Decreto 062 de 2025*” Radicado RE-384

Asunto: intervención ciudadana

Cordial saludo:

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 13 de mayo de 2025¹.

I. ASUNTO PREVIO

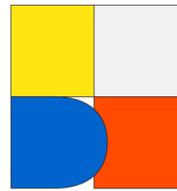
FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía, particularmente, de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, la intervención de las autoridades debe enmarcarse en los fines del Estado, tales como la legalidad, el gobierno constitucional, aquellos que rigen la función administrativa y la prestación de los servicios a su cargo.

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 que comprometan el equilibrio de poderes y el respeto por las garantías fundamentales. En esa medida, el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción constituye una herramienta esencial para proteger los principios del Estado de derecho y los derechos fundamentales. Tal como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 2020², el control judicial de estos decretos es procedente aun cuando haya expirado el término de duración del estado de excepción, precisamente para garantizar que las medidas adoptadas en su marco se ajusten plenamente a los parámetros constitucionales.

Esta preocupación se acentúa a partir de la reciente decisión adoptada por la Corte Constitucional frente al Decreto 062 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en el Catatumbo y zonas aledañas. En dicho fallo, el alto tribunal limitó la constitucionalidad del decreto

¹ Auto de fijación en lista del 13 de mayo de 2025, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=107383>

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



declaratorio a dos hechos concretos: i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y, ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

De forma simultánea, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las medidas relacionadas con la concentración de cultivos ilícitos, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, y las necesidades básicas insatisfechas por insuficiencia de política social, entre otros aspectos. Lo anterior, por cuanto dichas problemáticas, aunque reales y relevantes, no cumplen el presupuesto valorativo exigido por el artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE), dado que no corresponden a hechos sobrevinientes o extraordinarios que justifiquen el uso de poderes excepcionales³.

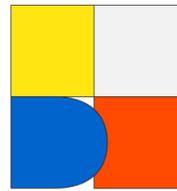
Según la Corte, estos temas hacen parte de situaciones estructurales y crónicas, ampliamente conocidas con anterioridad a la declaratoria del estado de conmoción. Por tanto, su atención debe adelantarse mediante los mecanismos ordinarios del Estado, y no a través de instrumentos legislativos de emergencia.

La presente intervención desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medidas; iii) análisis del Decreto 433 de 2025 a la luz de presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; iv) consideraciones en el marco de los principios del Estado de derecho; v) conclusión y, vi) petición.

II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

- 2.1. El 24 de enero de 2025 mediante el Decreto 062 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 062 o el decreto de conmoción).
- 2.2. El 8 de abril de 2025 se emitió el Decreto 433 de 2025 “*Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento de Norte de Santander y los municipio de Río de Oro y González del departamento del Cesar en el marco del Decreto 062 de 2025*” (en adelante el Decreto 433 o el decreto objeto de intervención).

³ Corte Constitucional, comunicado 14 del 29 de abril de 2025. <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14---Abril-29-de-2025>



- 2.3. Mediante el Decreto 467 de 2025 del 25 de abril, el Gobierno levantó el estado de conmoción interior y prorrogó por 90 días más la vigencia de algunos decretos con fundamento en el artículo 41 de la Ley 137 de 1994. En el artículo 2 del decreto se prorrogaron, entre otros, el Decreto Legislativo 433 de 2025 a partir del 24 de abril de 2025.
- 2.4. El artículo 1 del Decreto 433 faculta al ICBF, por el término de la vigencia del estado de conmoción interior y sus prórrogas, para vincular ochenta (80) supernumerarios de la siguiente manera: 20 defensores de familia, 20 nutricionistas, 20 psicólogos y 20 trabajadores sociales o profesiones en desarrollo familiar. Lo anterior, con el objetivo de conformar y organizar 20 Defensorías de Familia para que presten sus servicios dentro del ámbito territorial delimitado por el Decreto 062.
- 2.5. En el párrafo de su artículo 1 establece que el tiempo de vinculación de personal supernumerario al que hace referencia dicho artículo, no podrá exceder la vigencia del estado de conmoción interior y las prórrogas que tengan lugar.
- 2.6. El artículo 2 dispone que el personal al que alude el decreto percibirá una asignación básica mensual, las prestaciones sociales y demás emolumentos establecidos para los empleados públicos del ICBF, de acuerdo con la escala salarial y la nomenclatura que rige la institución.
- 2.7. Finalmente, dispone que los gastos generados por la vinculación del personal supernumerario al que se refiere el artículo 1 del decreto se realizarán con cargo a la apropiación del presupuesto del ICBF para la vigencia 2025.

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

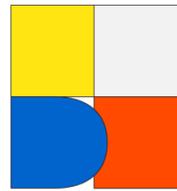
El artículo 44 de la Constitución establece los derechos fundamentales de la niñez e indica que sus derechos prevalecen sobre los demás; y el artículo 45 dispone que los adolescentes tienen derecho a la protección y a la formación integral. En consonancia con el artículo 13 constitucional, que consagra el principio y el derecho a la igualdad, los niños y adolescentes son considerados sujetos de especial protección constitucional, por lo que el Estado debe promover su protección especial a aquellos que se encuentren en condición de debilidad manifiesta y extrema vulnerabilidad.

Dicha condición ha sido reiterada en distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los que se reconoce el carácter prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo presente su grado de vulnerabilidad y las necesidades especiales para su correcto desarrollo, crecimiento y formación⁴. En esa línea, se ubica el principio *pro infans*, en virtud del cual tanto las decisiones judiciales como administrativas deben contemplar el interés superior de la niñez⁵.

A nivel internacional, distintos instrumentos han consagrado un marco jurídico para la protección integral de los niños. Aquí se encuentran la Declaración de los Derechos del Niño, la Convención

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-731 de 2017. M.P. José Fernando Reye Cuartas.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-351 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



sobre los Derechos del Niños, cuyo artículo 19 establece que los Estado Parte tienen la responsabilidad de adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger la niñez contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental a través de medidas de protección eficaces. La Convención Interamericana de Derechos Humanos consagra que todo niño tiene derecho a las medidas de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado.

La Ley 75 de 1968 crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el objetivo de proteger a los NNA y mejorar la estabilidad y el bienestar de las familias colombianas. Por su parte, la Ley 7 de 1979 crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y define el bienestar familiar como un servicio público a cargo del Estado. Los objetivos del SNBF se encuentran dispuestos en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, los cuales están encaminados a lograr la protección integral de la primera infancia; la infancia y la adolescencia, formular, implementar, hacer seguimiento y evaluación de las políticas con respecto a esta población, así como lograr que sean prioridad social, política, técnica y financiera en el ámbito nacional y territorial.

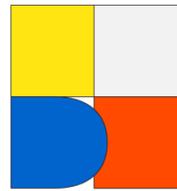
Ajustado a ese deber de protección especial, el artículo 6 de la Ley 1098 de 2006, por la que se expide el Código de Infancia y Adolescencia establece que sus normas deben ser interpretadas y aplicadas conforme las normas contenidas en la Constitución y en los tratados o convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, particularmente, la Convención sobre los Derechos del Niño. Al tenor de lo anterior, el artículo 8 consagra que los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) son universales, prevalentes e independientes; y, su artículo 9 reitera que en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza sobre la infancia y la adolescencia prevalecen sus derechos.

De igual manera, en su Capítulo II, contempla las medidas de restablecimiento de los derechos. En su artículo 51 señala que dicho restablecimiento es responsabilidad del Estado en su conjunto, a través de las autoridades que tienen deberes de oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías, entre otras, a los NNA que se encuentren en riesgo o vulnerabilidad. En esa medida y a la luz del artículo 79, las defensorías de familia, como dependencias del ICBF, son las encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de la niñez y la adolescencia. Para ello, el inciso segundo establece que las defensorías contarán con equipos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista.

Finalmente, el artículo 87 previó que la atención de las defensorías y de las comisarías de familia serán permanentes para asegurar la protección y el restablecimiento de sus derechos; para lo cual, el Estado deberá desarrollar todos los mecanismos que se requieran para dar cumplimiento a lo establecido en dicho artículo.

Por su parte, en lo que respecta a la figura de los supernumerarios, el artículo 83 del Decreto Ley 1042 de 1978 estableció, en un primero momento, que este personal podría vincularse para suplir vacancias temporales de los empleados públicos o, de conformidad con su inciso segundo, para *“desarrollar actividades de carácter netamente transitorio”*. Sobre este último aspecto, en sentencia C-422 de 2012 la Corte Constitucional⁶ definió su derogatoria tácita por el literal a) del numeral 1 del artículo 21 de la Ley 909 de 2004.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-422 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.



En tal sentido, la Ley 909, que establece normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública reguló la figura de los empleos de carácter temporal. Allí señala que, atendiendo a las necesidades, los organismos y entidades objeto de dicha ley podrán contemplar en sus plantas de personal, de manera excepcional, empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación se condiciona, entre otras razones, a cumplir con funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración. Así mismo, estos empleos deben responder al desarrollo de programas o proyectos de duración determinada, a suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo determinada por hechos excepcionales, entre otros.

Para llevar a cabo dicha vinculación, en atención al numeral 2 del artículo 21 de la Ley 909, la justificación debe contener una motivación técnica para cada caso, la apropiación y disponibilidad presupuestal para el pago de salarios y prestaciones; y su ingreso se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 433 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

5.1. Presupuestos formales

5.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros

El Decreto 433 de 2025 fue suscrito por el presidente de la República y por la mayoría de los ministros del despacho. En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, se observa que la firma corresponde a la doctora Adriana del Rosario Mendoza Agudelo, quien se identifica como directora de Asuntos Políticos Multilaterales encargada de las funciones del despacho de la ministra. No obstante, en el expediente no obra copia del acto administrativo que acredite formalmente dicho encargo.

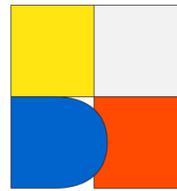
En consecuencia, no es posible verificar con certeza si el decreto fue suscrito por la totalidad de los ministros del despacho en los términos exigidos por el artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley 137 de 1994.

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

El decreto objeto de intervención fue expedido en desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025. Su fecha de expedición, 8 de abril de 2025, evidencia que se dictó dentro del término de vigencia del estado excepcional. Posteriormente, su aplicación fue prorrogada por un término adicional de noventa (90) días, a partir del 24 de abril de 2025, mediante el Decreto 467 de 2025, por lo que continúa vigente hasta el mes de julio de 2025.

5.1.3. Existencia de motivación

El Decreto Legislativo 433 de 2025 presenta una motivación formal que se articula a partir de la grave alteración del orden público, reconocida por el Gobierno nacional en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025. En sus



considerandos, se justifica su expedición ante la persistencia de una situación crítica en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta en Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, donde la presencia de economías ilícitas y grupos armados ilegales ha afectado gravemente a la población, especialmente a los niños, niñas y adolescentes.

En este contexto, el Gobierno nacional consideró necesario fortalecer la capacidad institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para atender la crisis humanitaria que enfrentan los NNA en dichas zonas. El decreto destaca que las condiciones excepcionales de violencia, vulnerabilidad y desprotección que enfrentan los menores de edad requieren una respuesta urgente y extraordinaria. Por ello, se faculta al ICBF para vincular personal supernumerario que preste sus servicios en las nuevas Defensorías de Familia que se crearán en las zonas afectadas, con el fin de garantizar de manera inmediata los derechos fundamentales de la niñez y brindar atención integral y oportuna.

Además, el decreto invoca el principio del interés superior del menor como eje orientador de las políticas públicas en contextos de emergencia, conforme a lo dispuesto en la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de Infancia y Adolescencia.

Así, la motivación del Decreto 433 de 2025 responde a un diagnóstico sustentado sobre la necesidad de proteger de forma reforzada a los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto, lo que exige una ampliación excepcional de la capacidad operativa del ICBF en los territorios priorizados. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación resulta suficiente a la luz de los presupuestos materiales establecidos por la Corte Constitucional para el uso de facultades extraordinarias durante los estados de excepción.

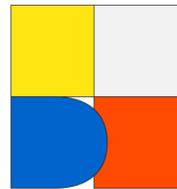
5.2. Presupuestos materiales

5.2.1. Juicio de finalidad:

El juicio de finalidad, según el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 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 e impedir la extensión de sus efectos. Esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin admitir conexiones mediatas, hipotéticas o estructurales⁷.

Los considerandos del Decreto 433 se refieren a los desafíos institucionales que se enfrentan para atender a población desplazada, entre la que se encuentran, mujeres embarazadas, población infantil, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, entre otros. En ese escenario, la Corte Constitucional en comunicado del 29 de abril, adujo que, precisamente, el Decreto 062 que declaró la conmoción interior era exequible, entre otras razones, porque la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOR, así como la intensidad de los ataques contra la población civil, “generaron el desbordamiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales”.

⁷ 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”.



En esa línea, la Corte estimó que el escalamiento súbito y grave entre grupos armados desestabilizaron las instituciones y, por tanto, las entidades del orden territorial y nacional, “*se vieron desbordadas en sus capacidades de respuesta a poblaciones vulnerables*”.

Por tanto, el decreto en cuestión sí cumple con la finalidad en los términos de la Constitución y la LEEE. La facultad que se otorga al ICBF para vincular personal supernumerario a las defensorías de familia se encamina a conjurar la extensión de los efectos de la crisis, teniendo en cuenta los reportes establecidos, esto es, 56.741 personas desplazadas, la atención por parte de los defensores de familia de diligencias para el restablecimiento y garantía de derechos de 1255 niños, niñas, adolescentes y jóvenes con proceso administrativo de restablecimiento de derechos (corte a 28 de febrero de 2025)⁸, sumado a los 3862 asuntos extraprocerales ya activos. A esto se suma a las más de 101 solicitudes que para el mes de enero se habían presentado para el restablecimiento de derechos en los municipios de Río de Oro y González en el Centro Zonal de Aguachica, César; adicional a los 459 procesos de restablecimiento de derechos, los 176 trámites de atención extraprocerales, entre otros⁹.

Dadas las condiciones del recrudecimiento del conflicto en la zona de declaratoria de conmoción, la vinculación al programa de restablecimiento de derechos a NNA víctimas de reclutamiento ilícito ha incrementado. De acuerdo con datos del mismo Gobierno han incrementado en un 58% en comparación con el año inmediatamente anterior. Por tanto, la atención de los niños, niñas y adolescentes, además de que la garantía y protección de sus derechos tiene prevalencia constitucional, requiere que las autoridades competentes tomen las medidas frente a sus capacidades institucionales para responder, en este caso, en el contexto de crisis que dio lugar a la conmoción. Por tanto, la medida adoptada en el Decreto 433 cuenta con una conexión inmediata y necesaria.

5.2.2. Juicio de conexidad material:

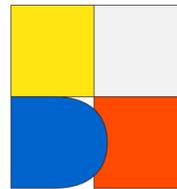
El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior guarden una relación directa y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. En este sentido, la relación entre las disposiciones del decreto 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 complementarias¹⁰: (i) *una conexidad interna*, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las

⁸ “En cuestión de semanas, más de 52.000 personas se desplazaron en la región del Catatumbo, Norte de Santander, por causa del conflicto armado, incluyendo cerca de 2000 niños, niñas y adolescentes que hoy tratan de construir sus vidas en lugares de alojamiento temporal”. María Cristina Rivera, “*Catatumbo: miles de niñas, niños y adolescentes sufren en el miedo y la inseguridad del desarraigo. Respuesta humanitaria para la niñez*”, Unicef, 18 de febrero de 2025, <https://www.unicef.org/colombia/historias/catatumbo-inseguridadydesarraigo>

⁹ Ministerio de Igualdad y Equidad, Decreto 433 de 2025, “*Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar en el marco del Decreto 062 de 2025*”

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



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 lo relativo al Decreto 433, en efecto, hay un vínculo inmediato entre las razones de la medida y la conmoción interior. En ese sentido, el decreto cumple con la conexidad interna, toda vez que las disposiciones del decreto legislativo que facultan a la vinculación de supernumerarios para conformar defensorías de familia guardan una relación con las razones que expone el Gobierno en su expedición:

“Se requiere de la adopción de medidas urgentes y extraordinarias, a fin de reestablecer los vínculos familiares, reparar el tejido social, restablecer integralmente los derechos de los niños, niñas y adolescentes y garantizar condiciones de retorno seguro y acompañamiento social y emocional para minimizar los efectos de las situaciones traumáticas derivadas del escalamiento de la actividad bélica en la región.

Que se hace necesario ampliar y fortalecer de manera inmediata las Defensorías de los cuatro municipios para la prestación del servicio en la zona de influencia, mediante la conformación de veinte (20) Defensorías de Familia adicionales a las ya existentes a través de la vinculación de personal supernumerario.”

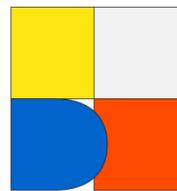
La Corte en su comunicado 14, precisamente declaró la exequibilidad de los apartados del decreto de conmoción referentes al desbordamiento de las capacidades institucionales del Estado para atender la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos. Por lo tanto, las justificaciones aducidas por el Gobierno para que el ICBF vincule personal transitorio se corresponden entre sí.

Sin embargo, las deficiencias institucionales del ICBF para la atención, protección y garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes no son excepcionales, ni recientes y mucho menos coyunturales¹¹. De esto da cuenta la situación de vulneración sistemática de los derechos de la niñez y la adolescencia en el país y las distintas denuncias por parte del personal de la misma institución sobre falta de recursos, de personal, sobrecarga laboral y demás condiciones que inciden en el cumplimiento de sus funciones. Además, la Defensoría del Pueblo en múltiples alertas ha realizado recomendaciones a cargo del ICBF para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las cuales el Catatumbo no es la excepción.

Por ejemplo, en la Alerta Temprana de inminencia No. 26 de 2024¹² que cubija la subregión del Catatumbo, la Defensoría dentro de sus medidas de prevención y protección instó al ICBF para que fortaleciera los espacios y las acciones locales, tales como actualizar las rutas de prevención y restablecimiento de derechos para que de manera concreta se proteja a los NNA en los municipios priorizados de los grupos armados ilegales. Dicha recomendación se expidió para que fuese puesta en marcha de manera inmediata, en atención al riesgo y la gravedad de la amenaza contra sus derechos humanos.

¹¹ “No tenemos equipos de defensorías completas en todo el territorio nacional (...) necesitamos más de 6000 trabajadores adicionales”, afirma Ana María Arévalo, presidenta de Sintrabienestar en entrevista titulada “Han ignorado la necesidad de fortalecimiento de la entidad: sindicato del ICBF sobre protestas”, Blu Radio, febrero 13 de 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=1Eq5McLX07M>

¹² Ver Alerta Temprana aquí: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-24.pdf>



En lo que corresponde a las defensorías de familia, las cuales deben contar con un equipo interdisciplinario a la luz de las disposiciones del Código de Infancia y Adolescencia se han registrado incumplimientos en casi todas las oficinas del país¹³. De igual manera, la misma exposición que hace el Decreto 433 menciona el auto 251 de 2008, en el que la Corte Constitucional hace referencia a los riesgos especiales y problemas transversales a los que se ven expuestos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de desplazamiento. En el auto la Corte afirmó:

“En criterio de la Corte, y desde una perspectiva general, la respuesta estatal a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha sido, como ya se dijo, (i) puntual y fragmentada, no sistemática ni integral, (ii) no específica, (iii) tardía, (iv) carente de la asignación de recursos para atender los derechos de los menores desplazados y de los funcionarios necesarios para lograr los objetivos trazados, (v) jurídico-formal y sin materialización práctica, y (vi) carente de un enfoque de prevención”

Lo anterior cobra especial relevancia en el marco de lo dispuesto por el comunicado del 29 de abril de 2025 en el que la Corte adujo la inexecutable del Decreto 062 frente a “*las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social*”. Toda vez que estos hechos y consideraciones, “*no cumplen el presupuesto valorativo, en la medida en que se tratan de situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior*”.

Tal situación también se demuestra con los propios considerandos del Decreto 433 que señalan que la medida busca “*conformar y poner en funcionamiento veinte (20) Defensorías de Familia*” en territorios donde, según lo informado por el Gobierno en respuesta a la Corte “*se precisa que el ICBF no cuenta con Defensorías de Familia para la atención de niños, niñas y adolescentes en los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar*”¹⁴. Surge entonces la inquietud sobre la situación estructural conocida de no contar con la capacidad institucional instalada, además de la necesidad de fortalecer los centros existentes. Por tanto, las medidas adoptadas en el Decreto 433 si bien importantes para atender a NNA, reflejan carencias estructurales previamente identificadas por parte de las autoridades.

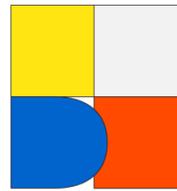
Así pues, la atención de niños, niñas y adolescentes no son meramente circunstanciales. La necesidad de personal y fortalecimiento de las defensorías de familia se inscribe en situaciones crónicas y estructurales con respecto al cumplimiento de los fines del Estado, particularmente, en lo que se refiere al interés superior de la infancia y la adolescencia. En términos de la Corte, “*no [han surgido] de manera repentina y son ampliamente conocidas de tiempo atrás. De ahí que la respuesta a dichos problemas deba buscarse a través de mecanismos ordinarios (...)*”. Por lo tanto, justificar el uso de poderes extraordinarios frente a la inacción estatal previa se convierte en un abuso del orden constitucional¹⁵.

En tal sentido, el Decreto 433 de 2025 no supera el juicio de conexidad material. Si bien es fundamental y razonable disponer de todas las medidas necesarias para la atención de los niños, niñas

¹³ Sindicato de defensores de familia [SIDEFAM] “*ICBF y más de 17 años de incumplimientos a sus trabajadores y a los NNA- ICBF una institución que cierra sus ojos a las necesidades de sus trabajadores y de los NNA- no más improvisación y falta de administración*”, [Pronunciamento], 22 de julio de 2024, https://x.com/SIDEFAM_ICBF/status/1815403716616294692/photo/1

¹⁴ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Igualdad y Equidad, Referencia: Oficio núm. OPC-237 - Expediente: RE-384. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=106409>

¹⁵ Corte Constitucional, “*la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad parcial de la declaratoria de conmoción interior decretada por el Gobierno Nacional (...)*”, [Salvamento de voto], comunicado 14 del 29 de abril de 2025.



y adolescentes en el marco de la crisis humanitaria en el Catatumbo, la creación de veinte (20) defensorías de familia se inscribe en una problemática sostenida, relacionada con las necesidades de atención y protección integral de los NNA, en contextos de graves vulneraciones a sus derechos. Se requieren medidas sostenibles en el tiempo que procuren la atención diferenciada de quienes gozan de especial protección constitucional.

5.2.3. Juicio de motivación suficiente:

De acuerdo con el artículo 8 de la LEEE, el juicio de motivación suficiente tiene por objeto establecer si las razones expuestas por el presidente justifican adecuadamente la adopción de una medida excepcional en el marco del estado de conmoción interior. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que este juicio *“complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto (...) el presidente de la República ha expresado razones que resulten suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, sobre todo aquellas que limitan derechos constitucionales”*.¹⁶

Ahora bien, la jurisprudencia ha identificado tres niveles de intensidad para este juicio: (i) estricto, cuando la medida limita derechos constitucionales y exige una justificación detallada y reforzada; (ii) intermedio, aplicable a medidas que no implican limitación de derechos, y que se satisface cuando el Gobierno expresa al menos una razón concreta que respalde la adopción de la medida; y (iii) leve, exigido frente a medidas puramente instrumentales u operativas, cuya motivación puede ser más sumaria¹⁷.

En este caso, la medida adoptada en el Decreto 433 de 2025 no restringe derechos fundamentales y, por lo tanto, resulta aplicable un juicio de nivel intermedio, pues tampoco se trata de una medida puramente instrumental u operativa. El decreto faculta la vinculación de personal para la atención a la crisis humanitaria, particularmente, en los casos de vulneración y amenaza a los derechos de los niños, niñas y adolescentes con ocasión de los ataques por parte de los grupos armados. En ese escenario, el decreto requiere la vinculación de personal transitorio y por el término de la conmoción y sus prórrogas, para la creación de veinte (20) defensorías de familia, dado el desbordamiento de las capacidades institucionales para dicha atención.

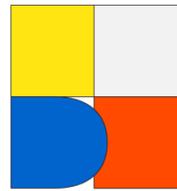
Por lo tanto, la motivación para adoptar la medida de excepción expone razones por las cuales debe facultarse al ICBF para vincular personal supernumerario y contener la extensión de los efectos de la conmoción. Lo anterior, justificando, además, la prevalencia de los derechos de la niñez y la adolescencia a la luz de la Constitución y los tratados internacionales. En suma, la motivación contenida en el decreto satisface los estándares exigidos para este tipo de medidas en el marco del juicio de motivación suficiente.

5.2.4. 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

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia 439 de 2023. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.



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

En este sentido, a través de pronunciamientos como las sentencias la C-027 de 1996¹⁸ y la C-070 de 2009¹⁹, la Corte Constitucional ha reiterado que las medidas legislativas adoptadas en estados de emergencia deben ajustarse estrictamente al marco constitucional, evitando excesos por parte del Ejecutivo y preservando el orden democrático. 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.

Frente a este juicio, la medida adoptada en el Decreto 433 de 2025, al contemplar un procedimiento más expedito para la vinculación de personal transitorio o supernumerario, sí modifica la provisión del empleo público. Las medidas establecidas para atender la crisis humanitaria, no pueden omitir procedimientos claros para regular provisión del empleo público.

En este caso, el decreto objeto de análisis falta a la claridad, toda vez que: no establece la forma en que se llevará a cabo dicha vinculación; tampoco dispone la razón por la cual no puede hacer uso de la lista de elegibles a la que se refiere el inciso 3 del artículo 21 de la Ley 909 de 2004, más allá de la celeridad que requiere tener el personal disponible. Y, finalmente, tampoco expresa cuáles serán los parámetros para evaluar las capacidades y competencias del personal que vinculará como parte de las defensorías de familia.

En aplicación de este criterio, se observa entonces, que el Decreto 433 de 2025 incurre en arbitrariedad, pues no es claro ni específico frente al procedimiento que se llevará a cabo para vincular el personal para crear las defensorías de familia a las que hace referencia. Esto, en atención a los principios que rigen el empleo público, los cual también deben observarse en el marco de medidas excepcionales. Más, tratándose de una modificación a la estructura de la entidad que tiene a su cargo la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

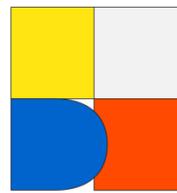
5.2.5. Juicio de intangibilidad

El juicio de intangibilidad busca 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

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.



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 2002²⁰ 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 433 de 2025 no contiene disposiciones que, de manera expresa, vulneren derechos intangibles reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatutaria.

5.2.6. 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 433 de 2025 suspende tácitamente las siguientes apartados frente a la creación de empleos de carácter temporal o transitorio, especialmente el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.3 del Decreto 1083 de 2015, los cuales disponen respectivamente:

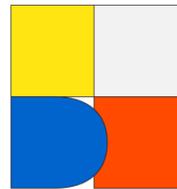
“ARTÍCULO 21. Empleos de carácter temporal.

1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:

- a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;*
- b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;*
- c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;*
- d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.*

2. La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.



3. *El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.*

Nota: (El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-288 de 2014.)

4. *El nombramiento en los empleos temporales se efectuará mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente. Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad nominadora podrá declarar la insubsistencia del nombramiento, cuando el servidor no cumpla las metas del proyecto o actividades que dieron lugar a la creación de los mismos, de acuerdo con la evaluación que se establezca para el efecto y mediante acto administrativo motivado; o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación. De igual manera, el retiro del servicio de los empleados temporales se podrá efectuar por las causales consagradas en los literales d), b), i), j), k), m) y n) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004”.*

“ARTÍCULO 2.2.1.1.3. Provisión del empleo de carácter temporal. El nombramiento en un empleo de carácter temporal se efectuará teniendo en cuenta las listas que hagan parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y que correspondan a un empleo de la misma denominación, código y asignación básica del empleo a proveer. Para el análisis del perfil y de las competencias requeridas, la entidad deberá consultar las convocatorias que le suministre la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Cuando, excepcionalmente, no existan listas de elegibles vigentes que permitan la provisión del empleo temporal, la entidad realizará un proceso de evaluación del perfil requerido para su desempeño a los aspirantes a ocupar dichos cargos, de acuerdo con el procedimiento que establezca cada entidad.

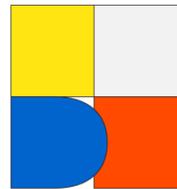
El ingreso a empleos de carácter temporal no genera el retiro de la lista de elegibles ni derechos de carrera”.

Lo anterior constata que el decreto objeto de intervención sí suspende las normas que regulan la provisión de empleos transitorios y los requisitos para ello. Lo anterior, sin una clara justificación en sus considerandos. Además, frente a la pregunta del Despacho, el Ministerio de la Igualdad justificó la no aplicación de las disposiciones de la legislación vigente argumentando que “[es] un trámite administrativo dispendioso que demanda de un tiempo prolongado para lograr la provisión efectiva de los empleos que se requieren para la creación de las 20 Defensorías de Familia”.

En consecuencia, el Decreto 433 no supera el juicio de incompatibilidad que deben observar los decretos legislativos que se expidan en el marco de un estado de excepción a la luz de la jurisprudencia constitucional y la LEEE.

5.2.7. 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 2003²¹ y C- 156 de 2020²², entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse de: (i) *la necesidad fáctica o idoneidad*, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis y, (ii) *la necesidad jurídica o subsidiariedad*, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

i) Necesidad fáctica (idoneidad)

El Decreto Legislativo 433 de 2025 fundamenta sus medidas en la necesidad de fortalecer la capacidad institucional del ICBF para atender la crisis humanitaria generada por la alteración del orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. En ese sentido, el decreto sostiene que la vinculación de personal supernumerario, a fin de conformar y poner en funcionamiento las nuevas Defensorías de Familia que operarán en la región constituye una herramienta necesaria y urgente para garantizar la atención integral de niños, niñas y adolescentes en contextos de especial vulnerabilidad.

Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por el propio Gobierno nacional en respuesta al requerimiento formulado por la Corte Constitucional mediante auto del 22 de abril de 2025, se advierte que desde el 1 de julio hasta el 31 de diciembre de 2024 los seis (6) Centros Zonales del ICBF con jurisdicción en la región del Catatumbo ya habían atendido un total de 8.668 casos. Estas atenciones incluyen solicitudes de restablecimiento de derechos, apertura de Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) y trámites extraprocesales²³.

Al ser interrogado específicamente sobre el impacto del conflicto en el incremento de estos casos, el Gobierno informó que en el periodo julio-diciembre de 2024 se registraron 8.619 solicitudes de restablecimiento de derechos y 628 PARD; mientras que entre enero y abril de 2025 las cifras fueron de 6.446 solicitudes y 320 PARD, de acuerdo con los datos aportados que demuestran que el aumento en la carga operativa del ICBF no es un fenómeno sobreviniente, sino que se manifiesta al menos desde mediados de 2024²⁴.

Por otra parte, frente a la pregunta formulada por la Corte Constitucional sobre: “¿Cuáles son las actuaciones que deben adelantar las Defensorías de Familia, en cumplimiento de sus funciones, para atender los efectos de la alteración del orden público sobre la población civil en la región del Catatumbo, el Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar), y prevenir la vulneración de sus derechos?”, el Gobierno nacional respondió que dichas actuaciones comprenden, entre otras, las siguientes²⁵:

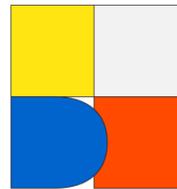
²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

²³ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Igualdad y Equidad, Referencia: Oficio núm. OPC-237 - Expediente: RE-384.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=106409>

²⁴ Oficio núm. OPC-237.

²⁵ Oficio núm. OPC-237.



- a. Atención en el marco de la emergencia humanitaria, la cual -según lo manifestado por el propio Gobierno- no se rige por etapas procesales formales, pero sí por tres fases principales: una etapa inicial (de hasta seis meses), una etapa de seguimiento (también de hasta seis meses) y una etapa de prórroga del seguimiento (que puede extenderse hasta por 18 meses adicionales).
- b. Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), cuya duración puede ser de hasta 18 meses, conforme a lo establecido en el artículo 6° de la Ley 1878 de 2018.
- c. Inobservancia de derechos y trámites de atención extraprocesal, los cuales, si bien no tienen un plazo expresamente definido en la normativa vigente, no se caracterizan por su inmediatez en la aplicación.
- d. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), que implica un proceso penal sujeto a las etapas previstas en la legislación penal, lo cual puede conllevar una duración considerable.

A partir de lo anterior, se advierte una inquietud importante respecto del alcance temporal de la medida excepcional adoptada. El Decreto 433 no contempla qué sucederá con los procesos iniciados -muchos de ellos de mediano o largo plazo- cuya competencia corresponde a las defensorías de familia creadas transitoriamente, una vez finalice la vigencia de las disposiciones extraordinarias allí contenidas. Esta omisión resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que, según la información aportada por el propio Gobierno, en la zona objeto de la declaratoria de conmoción no existían previamente defensorías, sino centros zonales del ICBF.

Desde esta perspectiva, la utilización de facultades extraordinarias no aparece como el medio más adecuado para responder a una problemática que exige soluciones de largo aliento, especialmente, cuando se advierte que la medida proyectada por el Decreto 433 tienen efectos limitados en el tiempo, lo cual podría afectar la continuidad, integralidad y suficiencia en la atención de derechos fundamentales de la niñez en los territorios priorizados.

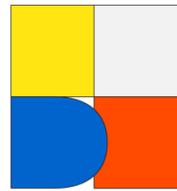
ii) Necesidad jurídica (subsidiariedad)

En cuanto al requisito de necesidad jurídica, en respuesta allegada al despacho, el Gobierno nacional afirmó:

*“Ahora bien, en cuanto a la creación de empleos de carácter temporal o transitorio, se concluyó que tampoco resulta conveniente para hacer frente a la emergencia, en razón a que adicional al trámite previsto para la expedición del Decreto, la provisión de estos cargos se encuentra reglada en el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.3 del Decreto 1083 de 2015, disposiciones que indican que se debe realizar a través de: i) uso de listas de elegibles lo que requiere de un análisis y una autorización previa por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, o ii) proceso de selección de libre concurrencia para la evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos. Lo anterior, se constituye en un trámite dispendioso que demanda de un tiempo prolongado para lograr la provisión efectiva de los empleos que se requieren para la creación de las 20 Defensorías de Familia”*²⁶

Desde la perspectiva jurídica, el Decreto 433 y la respuesta del Gobierno ante los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional tratan de explicar que acudir a los mecanismos ordinarios

²⁶ Oficio núm. OPC-237.



respecto de la creación de empleos de carácter temporal o transitorio y la modificación y/o ampliación de la planta de personal, no son viables por los tiempos en su contratación.

Ahora bien, aun cuando la atención a la crisis humanitaria, particularmente, frente a la situación de vulnerabilidad y amenaza a los derechos de los NNA requiera celeridad en las medidas, el decreto objeto de análisis no establece, más allá de un asunto de agilidad en la vinculación, las formas en las que reglará dicho procedimiento. Tampoco demuestra de qué manera se observarán los principios de la función administrativa y aquellos que deben regir el empleo público de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 909 de 2004. Este establece que la función pública debe desarrollarse de acuerdo a los principio de igualdad, mérito, accesibilidad universal, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad. Lo anterior, teniendo presente que, en términos del numeral 2 de dicho artículo *“el criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública”*.

Con todo, analizando el juicio de necesidad en su totalidad, el Decreto 433 de 2025 no cumple con el dicho juicio, toda vez que las medias propuestas no son idóneas frente a la situación que se pretende conjurar, y tampoco se justifica las razones por las cuales los mecanismos ordinarios no son suficientes y adecuados para atender la crisis.

5.2.8. 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 433 de 2025, la medida adoptada -la habilitación temporal al ICBF para vincular personal supernumerario a fin de conformar nuevas Defensorías de Familia- puede considerarse, en principio, proporcional al fin de ampliar la capacidad institucional de respuesta frente a una crisis humanitaria agravada por la alteración del orden público. La medida se orienta a garantizar el restablecimiento de derechos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes en zonas especialmente afectadas por el conflicto armado y los desplazamientos masivos.

Sin embargo, esta proporcionalidad se revela limitada si se considera que las falencias estructurales del ICBF en estas regiones no son un fenómeno sobreviniente o coyuntural, sino que han sido documentadas desde años anteriores. La propia Defensoría del Pueblo, ha instado al ICBF para que fortaleciera los espacios y las acciones locales, tales como actualizar las rutas de prevención y restablecimiento de derechos para que de manera concreta, eficaz, efectiva y eficiente se proteja a los NNA y jóvenes en los municipios priorizados de los grupos armados ilegales²⁷. En ese sentido, aunque la medida no resulta desproporcionada por exceso, sí puede tildarse de insuficiente frente a la magnitud estructural del problema que pretende enfrentar.

Desde esta óptica, la utilización de mecanismos excepcionales para suplir una necesidad institucional estructural no solo restringe temporalmente la solución —dada la vigencia limitada de la medida a la

²⁷ Alerta Temprana de Inminencia No. 026 de 2024. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-24.pdf>

duración del estado de excepción y su prórroga—, sino que también desplaza el deber del Estado de implementar reformas permanentes y sostenibles a través de políticas públicas ordinarias, dotadas de continuidad y estabilidad presupuestal.

Por otra parte, el Decreto 433 altera los postulados para la provisión del empleo público. Si bien son vinculaciones de carácter transitorio, el hecho de no establecer de manera clara el mecanismo por el cual se cubrirán los 80 cargos para la conformación de las 20 defensorías de familia, desconoce parámetros mínimos en lo que supone garantizar los fines del Estado y, en consecuencia, de la función administrativa.

Así mismo, la adopción de medidas orientadas a la provisión de empleos públicos sin que se haya elaborado una memoria justificativa que identifique, cuantifique y sustente el impacto fiscal que dichas decisiones acarrearían, desconoce el juicio de proporcionalidad exigido por el régimen de los estados de excepción; sumado a que tampoco se allega información ante la Corte Constitucional. Esta omisión compromete de manera directa los principios constitucionales de necesidad, razonabilidad y excepcionalidad.

Por tanto, el Decreto 433 resulta una medida parcial y transitoria frente a una problemática de carácter estructural, lo que obliga a cuestionar su idoneidad y suficiencia como respuesta del Estado en el marco del principio de proporcionalidad exigido por el orden constitucional, sumado a que el mismo tampoco expone las razones por las cuales se crearán 20 defensorías de familia sin tener en cuenta las reglas ya previstas ni los principios que rigen la materia.

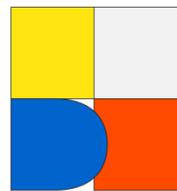
5.2.9. Juicio de no discriminación

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 433 de 2025 no se funda en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación.

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

El análisis que se realiza con respecto al Decreto Legislativo 433 de 2025 permite concluir que su expedición plantea tensiones con respecto a varios principios del Estado de derecho, especialmente, en el contexto de los poderes excepcionales que otorga el estado de conmoción. Además, teniendo en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional con respecto al Decreto 062, también surgen interrogantes frente al alcance de la medida. Esto, por cuanto al tenor de lo establecido por la Corte, el decreto que declara la conmoción es inexecutable frente los hechos y consideraciones frente a las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social.

Así, se advierte que el decreto objeto de análisis no supera de manera suficiente los juicios de conexidad material y necesidad, lo que se traduce, en primer lugar, en una vulneración a los principios de *legalidad y gobierno constitucional*. La atención y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, resulta, por supuesto, un fin prevalente del Estado, para lo cual, fortalecer y ampliar las capacidades institucionales en pro de cumplir dicho propósito resulta un imperativo constitucional. Sin embargo, la medida se sustenta en el desconocimiento de los *principios de la función administrativa*,



que debe actuar de manera eficaz y celer, así como coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Adoptar medidas transitorias para responder al desbordamiento institucional existente de las capacidades institucionales, desconoce el principio *pro infans* que debe observar toda actuación administrativa. Es indispensable adoptar medidas para proteger a la infancia y adolescencia, pero no de manera coyuntural ni excepcional, sino a través de medidas sostenibles de política social. Todo ello compromete no solo la validez material del Decreto 433, sino que, una vez levantada la medida, se pone en riesgo, nuevamente, la protección de la niñez en el Catatumbo.

Finalmente, contraría el principio de buen gobierno y transparencia, al no haberse presentado memoria justificativa ni estudio fiscal alguno -pese al carácter operativo, presupuestal y regulatorio de varias de las medidas adoptadas-, lo cual afecta gravemente el principio de transparencia, planeación y control democrático, debilitando la rendición de cuentas y el control por parte de la ciudadanía y los órganos de control.

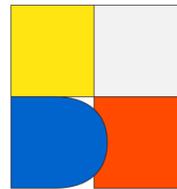
VII. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce plenamente la gravedad del conflicto armado que atraviesa la región del Catatumbo. No obstante, tras el análisis constitucional del Decreto Legislativo 433 de 2025 se considera que las medidas allí adoptadas presentan serias dudas en cuanto a su conexidad material y a su necesidad fáctica.

Lo primero, pues a través de una medida excepcional se pretende atender como coyuntural una situación estructural que es propia de la adopción de medidas sostenibles en el tiempo, cuyo diseño corresponde a la política social y económica en el marco de los fines del Estado. Y, por otra parte, la medida no resulta adecuada, idónea ni proporcional para atender de manera efectiva y sostenible la crisis humanitaria, sin el riesgo de que, una vez venza la prórroga, las capacidades institucionales se vean nuevamente desbordadas y, en consecuencia, la protección y las medidas de restablecimiento de los derechos de los NNA se encuentren otra vez en riesgo.

El tratamiento de problemas estructurales con herramientas transitorias y coyunturales perpetúa las condiciones que han dado lugar a la violación sistemática de derechos de las poblaciones de especial protección constitucional.

En este sentido, es importante recordar que la Corte Constitucional ha sostenido que el incumplimiento de cualquiera de los juicios materiales de validez es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de un decreto legislativo, como lo reafirmó en la sentencia C-416 de 2020, al señalar que “*la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de varios decretos legislativos con base en la no satisfacción de uno solo de los juicios de validez material*”. En consecuencia, FEDe. Colombia solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 433 de 2025.



Fundación
para el Estado
de Derecho

VIII. PETICIÓN

Por las razones expuestas se solicita que se declare la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 433 de 2025, *Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento de Norte de Santander y los municipio de Río de Oro y González del departamento del Cesar en el marco del Decreto 062 de 2025”*

IX. 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 BÓRRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1