

Bogotá D.C, 25 de marzo de 2025

Honorable Magistrado  
**VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE**  
Corte Constitucional  
[secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

**Referencia:** Control automatico de constitucionalidad del Decreto 106 del 29 de enero de 2025 “*por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior*”.

**Radicado:** RE000362

**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” o la “Fundación”) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con el auto del 18 de marzo de 2025 que fija en lista para intervenir.

Por las razones que se exponen a continuación, FEDe. Colombia considera que la Corte Constitucional debe declarar la inexecutable del Decreto 106 de 2025, por violar los artículos 4, 113, 213 y 214 de la Constitución.

## 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 gobierno constitucional y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 0106 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

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

En tal sentido, la presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) análisis del Decreto 0106 de 2025 a la luz de presupuestos

legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: 2.1) los requisitos formales y, 2.2) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: 2.2.1) el análisis del juicio de finalidad; 2.2.2) el juicio de conexidad material; 2.2.3) el juicio de motivación suficiente; 2.2.4); el juicio de necesidad y 2.2.5.) el juicio de proporcionalidad. iii) Consideraciones en el marco de los principios del Estado de Derecho. vi) Conclusión y, v) Petición.

## II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

**2.1** El 24 de enero de 2025, mediante el Decreto 0062 de 2025, el Gobierno nacional declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, por la grave perturbación del orden público que amerita la adopción de medidas excepcionales (en adelante el Decreto 0062 o el decreto de conmoción).

**2.2.** El 29 de enero de 2025<sup>1</sup>, se expidió el **Decreto Legislativo 0106** “*por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior*”, (en adelante el Decreto 106 o el decreto objeto de intervención). Esta norma:

- a)** Suspende los procesos de ejecución judicial, ejecución de garantías reales y mobiliarias sobre las obligaciones derivadas de operaciones de crédito de fomento agropecuario, contraídas antes de la declaratoria de conmoción interior, cuando los predios o actividades productivas estén ubicados en los municipios señalados en el decreto. Esta suspensión aplica a cualquier etapa del proceso.
- b)** Ordena la implementación de programas de refinanciación de las obligaciones contraídas con el sistema nacional de crédito agropecuario, con condiciones favorables como la extensión del plazo hasta el doble del pendiente (máximo 20 años), la prohibición de imponer condiciones más gravosas y la suspensión de intereses moratorios durante la vigencia de la medida.
- c)** Faculta al Banco Agrario de Colombia y a FINAGRO para celebrar acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria en mora, incluyendo la condonación del 100% de intereses corrientes y de mora y hasta el 80% del capital a favor de pequeños productores y esquemas asociativos, aplicable también a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.
- d)** Establece criterios de priorización en el acceso a financiamiento y apoyo técnico para mujeres rurales, víctimas de desplazamiento forzado, personas vinculadas al Programa Nacional Integral de

---

<sup>1</sup> Decreto 106 de 2025 (Enero 29) “*Por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior.*”. Diario oficial No. 53014.

Sustitución de cultivos de uso ilícito y personas en proceso de reincorporación, incluyendo instrumentos de trabajo productivo, asistencia técnica y capacitación con enfoque interseccional. Además, autoriza la financiación e implementación de instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios a través del FONSA y el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA), durante la vigencia del estado de excepción.

### **III. MARCO JURÍDICO DEL ASUNTO QUE PRETENDE REGULAR LAS MEDIDAS**

Como se evidencia a continuación, la legislación colombiana prevé mecanismos y entidades responsables para garantizar el acceso a financiamiento crediticio, alivio de pasivos y los criterios de priorización establecidos en el artículo 4, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias como la conmoción interior.

#### ***1. Marco normativo sobre el acceso a financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial en el sector agropecuario.***

La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) establece un marco jurídico permanente que garantiza a las víctimas del conflicto armado el acceso a medidas de apoyo económico y crediticio orientadas a la recuperación de su capacidad productiva y la superación de su situación de vulnerabilidad.

En su artículo 128, la ley reconoce expresamente que las víctimas tendrán derecho a acceder a beneficios en materia de asistencia crediticia. Esta asistencia incluye condiciones especiales para los créditos otorgados por los establecimientos financieros, de tal forma que aquellos créditos que entren en mora, o que hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación como consecuencia de los hechos victimizantes, serán clasificados en una categoría de riesgo especial, según reglamentación de la Superintendencia Financiera, sin ser considerados como reestructuraciones negativas. Esto permite proteger el acceso de las víctimas al sistema financiero formal, evitando su exclusión por motivos atribuibles al conflicto armado.

Complementariamente, el artículo 129 de la Ley 1448 ordena a FINAGRO, Bancoldex o las entidades que hagan sus veces, establecer líneas de redescuento en condiciones preferenciales para financiar créditos destinados a la recuperación productiva de las víctimas. Estas líneas deben garantizar que los beneficios en tasas de redescuento sean trasladados a los beneficiarios finales, es decir, a las víctimas, facilitando así el acceso a crédito en condiciones más favorables y permitiendo la reactivación de sus proyectos productivos como parte de la reparación integral.

Por su parte, el Decreto 2569 de 2014, reglamentario de la Ley de Víctimas, refuerza este enfoque al establecer en su artículo 10 el principio de participación conjunta. Según esta disposición, la atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado debe articularse de manera simultánea con la oferta institucional existente para garantizar su autosostenimiento. Es decir, los hogares víctimas que reciben ayuda humanitaria deben tener acceso a los programas productivos y de generación de ingresos dispuestos por el Estado para promover su subsistencia mínima y su salida progresiva de la

situación de vulnerabilidad, tanto en el lugar de recepción como en los procesos de retorno o reubicación.

Así mismo, la Ley 302 de 1996 del 26 de diciembre de 1996 – *Por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA)*. Crea una cuenta especial en el Ministerio de Agricultura destinada a otorgar “*apoyos económicos a pequeños productores agropecuarios y pesqueros para el alivio parcial o total de sus deudas*”. El FONSA puede ayudar a productores en situaciones de crisis (definidas en el art. 2 de la ley) condonando o reduciendo sus obligaciones financieras. Esta ley sentó una base jurídica importante para el alivio de pasivos del sector agropecuario. Los beneficios del FONSA han sido utilizados históricamente para condonar deudas de pequeños agricultores en casos de pérdida de capacidad de pago.

Además, el Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional (PRAN) – Creado originalmente mediante Decreto 967 de 2000 del 14 de junio de 2000 con base en facultades otorgadas al Gobierno, este programa estableció mecanismos especiales de refinanciación y condonación para productores agropecuarios endeudados, buscando la reactivación del sector. El PRAN fue posteriormente modificado por la Ley 1504 de 2011 del 13 de julio de 2011, la cual permitió a los deudores del programa extinguir sus obligaciones bajo ciertos requisitos. Tanto el PRAN como el FONSA son antecedentes directos de las medidas actuales de alivio financiero para el campo.

En condiciones ordinarias, el Banco Agrario de Colombia cuenta con alternativas establecidas en su Manual de Políticas de Crédito, Cartera y Garantías – SARC,<sup>2</sup> el cual responde a los lineamientos de la Superintendencia Financiera de Colombia y regula la gestión del riesgo de crédito. Dentro de estas herramientas, se contempla la posibilidad de realizar modificaciones en las condiciones de los créditos, tales como el ajuste de los plazos, la aplicación de periodos de gracia, la variación en las tasas de interés o la modificación de la forma de pago de capital e intereses. Estas modificaciones tienen como propósito permitir que los deudores puedan atender adecuadamente sus obligaciones ante un potencial o real deterioro de su capacidad de pago, y se ejecutan bajo los parámetros de la **Circular Externa 100 de 1995** y su Capítulo XXXI, sin que se consideren como reestructuración de cartera.

Así mismo, el banco puede realizar reestructuraciones de crédito, las cuales aplican cuando existe un deterioro real de la capacidad de pago del deudor. Estas reestructuraciones también incluyen los acuerdos celebrados bajo los regímenes especiales de insolvencia empresarial previstos en las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000, 1116 de 2006 y 1564 de 2012, o en las normas que las sustituyan o modifiquen. Por su parte, la entidad financiera tiene la facultad de diseñar programas de normalización de cartera, orientados a la recuperación de créditos en mora, especialmente aquellos de población vulnerable o afectada por fenómenos naturales o sociales. No obstante, estos programas deben ser sustentados internamente y aprobados por instancias como la Junta Directiva, y se rigen también por la normativa de los bancos de redescuento.

---

<sup>2</sup> Manual del Sistema de Administración de Riesgo de Crédito – SARC. Modificado el 15 de marzo de 2022. Disponible en: [https://www.idea.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/Manual\\_Sistema\\_Administracion\\_Riesgos\\_Credito.pdf](https://www.idea.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/Manual_Sistema_Administracion_Riesgos_Credito.pdf)

Dentro de las medidas ordinarias, el banco puede aplicar condonación de intereses sobre las obligaciones vigentes, hasta por el total de los intereses contingentes. Para las deudas castigadas, es posible condonar la totalidad de los intereses y otros conceptos acumulados hasta la fecha de perfeccionamiento de la operación. Finalmente, existe la opción de negociar cartera de difícil recuperación, la cual contempla la posibilidad de realizar condonaciones de capital de hasta el 70% y de intereses hasta el 100% en casos de extinción de deuda, o condonaciones de capital de hasta el 60% en esquemas de pago con plazos establecidos.

## ***2. Marco normativo sobre la facilitación del retorno, estabilización y generación de ingresos de campesinos, pequeños y medianos productores afectados por situaciones de orden público***

La Ley 1448 de 2011 (10 de junio de 2011) – *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* establece medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, incluyendo a la población desplazada forzosamente. En materia de retornos y reubicaciones de víctimas desplazadas (muchos de ellos campesinos productores), la Ley 1448 crea un marco para facilitar su regreso a tierras de origen en condiciones de seguridad y dignidad. El Artículo 66 de la ley dispone que el Gobierno, a través del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, financiará planes, programas y proyectos productivos que incentiven el retorno de las víctimas de desplazamiento forzado a sus lugares de origen y su restablecimiento socioeconómico en dichos lugares, como parte de la reparación integral a la que tienen derecho.

Es decir, existe un mandato legal expreso para proveer medios de generación de ingresos (proyectos agrícolas, pecuarios u otros) a las familias campesinas que deciden retornar, de forma que puedan reconstruir sus medios de vida. La misma disposición asigna responsabilidades a entidades estatales: la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) coordina la seguridad y acompaña el proceso de retorno, mientras que la entidad de Prosperidad Social (antes DPS) asume la implementación de componentes de generación de ingresos, acceso a alimentos de autoconsumo y mejoramiento de vivienda en el marco de dichos planes de retorno.

Esta articulación interinstitucional busca lograr la estabilización socioeconómica de los campesinos retornados mediante asistencia técnica, insumos y apoyo financiero a sus proyectos productivos. En desarrollo de la Ley 1448, el Gobierno expidió el Decreto 4800 de 2011 que reglamenta la ley; en el Título IV, Capítulo II de este decreto se detallan los principios y lineamientos de los programas de retorno y reubicación, y se operacionalizan las medidas de asistencia económica para las familias desplazadas que retornan, garantizando su sostenibilidad en el tiempo.

La Ley 387 de 1997 (18 de julio de 1997) – *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Aunque muchos de sus contenidos fueron luego integrados en la Ley 1448/2011, esta ley (permanente) sentó las bases de la política de retorno y reubicación de población desplazada. Estableció, por ejemplo, que el Gobierno debe promover condiciones para el retorno voluntario de los desplazados a sus lugares de origen o su reubicación en otros lugares, con asistencia en proyectos productivos, vivienda y crédito agrario especial para reconstruir su base económica.

En conclusión, el derecho colombiano vigente garantiza el retorno y la estabilización económica de los campesinos víctimas de la violencia mediante un amplio marco legal: la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios (con programas de retorno productivo), normativa previa de desplazamiento, y las disposiciones específicas en planes de desarrollo y decretos de emergencia dirigidas a generar ingresos y reactivar la producción agropecuaria en zonas afectadas por el orden público.

### ***3. Marco normativo sobre la refinanciación de obligaciones en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario***

La Ley 1731 de 2014— *Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial*. Introdujo mecanismos para hacer más flexible el crédito y apoyar a productores en crisis. En particular, la Ley 1731 reconoce que una “caída severa y sostenida de ingresos” del productor (concepto definido en su artículo 12) activa medidas especiales de alivio. La ley permitió, por ejemplo, que FINAGRO, el Banco Agrario y otros intermediarios pudieran reestructurar o refinanciar créditos de pequeños productores afectados por plagas, enfermedades o factores económicos adversos, sin que tales refinanciaciones sean consideradas como incumplimientos para propósitos de riesgo crediticio. Así mismo, la ley fortaleció el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) para que respaldara nuevas refinanciaciones. En esencia, desde 2014 existe un marco legal para refinanciar deudas agropecuarias sin penalizar al productor, buscando su reactivación productiva.

El Gobierno, a través de decretos reglamentarios del sector agropecuario (compilados en el Decreto Único 1071 de 2015, Título 2 – Crédito Agropecuario), ha detallado cómo operan las refinanciaciones. Por ejemplo, se ha indicado que una obligación refinanciada o reestructurada bajo ciertas circunstancias no será reportada como en mora en centrales de riesgo, siempre que obedezca a programas autorizados (como PRAN, FONSA o alivios específicos). Así mismo, la CNCA expidió lineamientos para períodos de gracia de hasta 3 años en refinanciaciones del PRAN y programas similares.

### ***4. Criterios de priorización para mujeres rurales, víctimas de desplazamiento forzado, participantes del PNIS y personas en reincorporación a la vida civil (con asistencia técnica, capacitación y crédito con enfoque interseccional)***

La Ley 731 de 2002 (14 de enero de 2002) – *Ley de Mujer Rural*. Esta es una ley orientada a beneficiar a las mujeres rurales, y constituye el marco pionero de acciones afirmativas en su favor. Entre otras medidas, la Ley 731/2002 ordena la creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para mujeres rurales de bajos ingresos, atendiendo sus necesidades productivas específicas. También contempla programas de capacitación técnica y asistencia técnica agropecuaria dirigidos a mujeres del campo, promoción de su asociatividad y acceso preferente a la titulación de tierras.

Así mismo, la ley creó el Fondo de Fomento para la Mujer Rural (FOMMUR), administrado por FINAGRO, destinado a financiar proyectos productivos de mujeres rurales (Art. 3 y 8, Ley 731). Gracias a esta ley, desde 2002 las políticas de crédito agropecuario incorporan explícitamente criterios

de enfoque de género –por ejemplo, la CNCA emitió lineamientos para que un porcentaje de los recursos de redescuento de FINAGRO se dirija a mujeres y con condiciones más favorables–, lo cual se alinea con el enfoque interseccional actual (reconociendo múltiples dimensiones de vulnerabilidad: género, pobreza, desplazamiento, etc.).

Ley 1448 de 2011 (Víctimas) – Además de lo mencionado en el eje 2, esta ley incorpora un enfoque diferencial para la atención de poblaciones especialmente vulnerables, incluyendo mujeres víctimas. El artículo 13 consagra el enfoque de género como principio en la ejecución de la ley, dando prioridad a mujeres (en especial cabeza de familia) en el acceso a los programas de ayuda, vivienda y proyectos productivos. De esta forma, las mujeres desplazadas por la violencia cuentan con prioridad en la asignación de tierras restituidas, en los subsidios de vivienda rural y en los créditos blandos para emprender actividades agrícolas en sus lugares de reasentamiento. Esta priorización legal se articula con los programas ejecutados por la UARIV y Prosperidad Social, asegurando capacitación y asistencia técnica con enfoque de género para que las iniciativas económicas de mujeres víctimas prosperen. La Ley 1448 y sus decretos reglamentarios también reconocen otras poblaciones diferenciales (adultos mayores, personas con discapacidad, comunidades étnicas), integrando un enfoque interseccional en la política de víctimas.

Además, la Resolución 8 de 2023 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) constituye una de las principales normas ordinarias vigentes que regulan el destino del crédito agropecuario y rural en Colombia, definiendo de manera integral sus usuarios, actividades financiables, condiciones financieras y mecanismos de normalización de cartera. Esta resolución tiene como objetivo garantizar el acceso al financiamiento para el desarrollo de actividades agropecuarias y rurales, fortaleciendo la producción, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad del sector rural del país.

Dentro de las medidas que establece, se destacan las líneas de crédito para capital de trabajo e inversión, dirigidas a financiar actividades como la siembra, producción, transformación, comercialización, compra de tierras, construcción de vivienda rural, asistencia técnica y adquisición de tecnologías, entre otras. La norma permite financiar proyectos integrales que incluyan diversas actividades productivas y contempla la posibilidad de financiar la compra de cartera cuando se genere una mejora en las condiciones de tasa de interés para el productor. Esto muestra cómo la regulación ordinaria busca garantizar la continuidad y fortalecimiento de los medios de vida en el campo colombiano.

La resolución también incorpora criterios de priorización de acceso al crédito para ciertos grupos poblacionales vulnerables y con enfoque diferencial. Específicamente, se reconoce como usuarios especiales a las mujeres rurales, jóvenes rurales, comunidades étnicas, población víctima del conflicto armado, personas en proceso de reincorporación a la vida civil, personas vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y campesinos, entre otros. Esta priorización permite direccionar el crédito de manera efectiva a quienes enfrentan mayores barreras de acceso, en cumplimiento de las políticas públicas de equidad y reparación integral.

En materia de normalización, modificación, reestructuración y refinanciación de cartera, la Resolución 8 de 2023 establece los procedimientos ordinarios aplicables por parte de los intermediarios financieros. La norma permite la modificación de condiciones crediticias sin que esto implique una

reestructuración, cuando exista un potencial o real deterioro de la capacidad de pago del productor. Así mismo, contempla la reestructuración formal y la refinanciación de créditos, especialmente cuando el Ministerio de Agricultura certifique la ocurrencia de situaciones económicas críticas que afecten el pago de las obligaciones. Estos mecanismos ordinarios buscan prevenir el deterioro de la cartera y ofrecer alivios graduales al productor, garantizando la continuidad de su actividad productiva.

Adicionalmente, la resolución prevé un tratamiento especial para las obligaciones de personas secuestradas o víctimas, permitiendo la suspensión de plazos y términos de las deudas mientras se mantenga la situación de victimización, y garantizando la protección de sus derechos financieros. Esta disposición refleja la articulación de la norma con el marco de protección de derechos de las víctimas del conflicto y otras situaciones de vulnerabilidad.

## **ANÁLISIS DEL DECRETO 106 DE 2025 A LA LUZ DE PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES.**

La presente intervención se centra en analizar las medidas extraordinarias consagradas en el Decreto 106 del 29 de enero de 2025, a la luz de los presupuestos de finalidad, conexidad material y necesidad.

### **2.1. Revisión de los requisitos formales:**

En primer lugar, la expedición del decreto legislativo debe ser suscrito por el presidente de la República y todos los Ministros. En segundo lugar, debe tratarse de un decreto motivado. En tercer lugar, la delimitación territorial debe ser acorde a la delimitada por el decreto que declaró la conmoción interior. Finalmente, la medida debe corresponder al término de la declaratoria del estado de conmoción interior, es decir, 90 días conforme el Decreto 0062 de 2025.

#### ***2.1.1. Suscripción por el Presidente y todos los ministros:***

El Decreto 106 de 2025 reúne los requisitos formales exigidos por la Constitución toda vez que, cuenta con la firma del presidente de la República y de todos sus ministros.

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

El decreto fue dictado en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 62 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues está fechado el 29 de enero de 2025, mientras que la declaración lo fue por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

#### ***2.1.3. Existencia de motivación:***

El Decreto 106 de 2025 fundamenta las medidas adoptadas en tres argumentos:

i) Que la grave crisis de orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el Cesar, derivada de enfrentamientos armados, desplazamientos masivos y amenazas a la infraestructura productiva y a la población civil, ha generado una crisis humanitaria y económica que afecta directamente la capacidad de los pequeños y medianos productores agropecuarios para cumplir con sus obligaciones financieras, lo cual pone en riesgo su actividad productiva, su patrimonio y la seguridad alimentaria de la región.

ii) Que las condiciones estructurales de la región, como la alta concentración e informalidad en la tenencia de la tierra, sumadas a los altos niveles de cartera vencida en los créditos agropecuarios y el impacto de la violencia, han desbordado las capacidades institucionales locales y regionales para responder a la crisis. Por ello, se hace necesario adoptar medidas de alivio financiero y protección de los activos productivos, utilizando instrumentos como el Fondo Agropecuario de Garantías y el Fondo de Solidaridad Agropecuario, a fin de garantizar la reactivación económica y la protección de los medios de vida de la población campesina;

iii) Que la situación de desplazamiento forzado, que ya supera las 36 mil personas y amenaza con incrementarse, genera una afectación directa al derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria de la región y del país, por lo que se requiere garantizar el acceso regular, permanente y sin restricciones a los alimentos, así como asegurar la protección de los bienes y activos productivos esenciales para la subsistencia de la población rural afectada por el conflicto armado y la crisis humanitaria.

En este sentido, el decreto parece estar formalmente motivado, al presentar hechos concretos que justifican la adopción de medidas extraordinarias. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación es suficiente dentro de los presupuestos materiales.

#### ***2.1.4. Delimitación territorial:***

El decreto cumple con el requisito de limitación territorial, pues su aplicación se restringe a la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, en el departamento del Cesar, en concordancia con el Decreto 0062 de 2025.

### **3.2. Presupuestos materiales:**

#### **3.2.1. Juicio de finalidad.**

El juicio de finalidad, conforme al artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exige que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos, sin exceder los límites impuestos por la excepcionalidad de la medida. En este sentido, la jurisprudencia ha enfatizado que la relación entre las normas expedidas y la situación que dio lugar a la declaratoria de estado de excepción no puede ser remota ni meramente hipotética, sino concreta, inmediata y necesaria.

En tal sentido, se debe verificar conforme el artículo 17 de la LEEE, cómo el decreto legislativo expedido responde adecuadamente a la finalidad de la conmoción interior, es decir, a la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana.

Pese a lo anterior, las medidas legislativas adoptadas en el Decreto 106 de 2025 responden a una problemática estructural que no se limita a la coyuntura inmediata y que además, encuentra herramientas de acción institucional en la legislación ordinaria. Veamos:

(i) En relación con el artículo 2 del Decreto 106 de 2025, la suspensión de procesos ejecutivos y de ejecución de garantías reales y mobiliarias no cumple con el juicio de finalidad. Esta no es una medida directamente orientada a conjurar las causas de la perturbación del orden público ni a impedir la extensión de sus efectos. La naturaleza jurídica de esta medida es procesal y su efecto inmediato es detener temporalmente el curso de los procesos ejecutivos, lo que se traduce en la imposibilidad de adelantar cualquier actuación judicial dentro de dichos expedientes mientras dure la suspensión.

En ese contexto, la consecuencia directa de esta medida no es la protección inmediata de los derechos o medios de vida de la población afectada por el conflicto, sino la prolongación en el tiempo del legítimo derecho de los acreedores a cobrar judicialmente lo adeudado. Esto implica un sacrificio temporal del derecho de acceso a la administración de justicia y del debido proceso de los acreedores, quienes se ven impedidos de continuar con el trámite de cobro de sus créditos, aun cuando hayan actuado dentro de los marcos legales y contractuales vigentes. Desde esta perspectiva, la suspensión no ataca la causa de la perturbación —que es la situación de orden público— ni evita su extensión, sino que genera un efecto colateral que puede terminar afectando la seguridad jurídica y los derechos de los titulares de las acreencias.

Adicionalmente, el decreto no prevé ni aclara las complejidades jurídicas y prácticas que surgen al suspender un proceso ejecutivo en un momento procesal tan avanzado como lo es después del remate y antes de la entrega material del bien al adjudicatario. Esta omisión resulta especialmente grave, pues en este estadio procesal ya existe un tercero de buena fe que ha adquirido el bien mediante un acto judicial —el remate— con la expectativa legítima de perfeccionar la adjudicación y obtener la entrega del bien. Suspender el proceso en este punto genera un riesgo de afectación de los derechos adquiridos por esos terceros, quienes no tienen responsabilidad alguna en la situación de orden público ni en el conflicto que dio origen a la declaratoria de conmoción interior. Tal medida podría incluso dar lugar a reclamaciones patrimoniales contra el Estado por la lesión de la confianza legítima de quienes participaron de buena fe en el proceso judicial.

(ii) Respecto al artículo 3 del Decreto 106 de 2025 (Refinanciación en el sistema nacional de crédito agropecuario), conforme la documentación presentada por el Ministerio de Agricultura, la finalidad de la medida es:

***“Para facilitar la reactivación del sector agropecuario en un contexto de crisis, permitiendo condiciones de refinanciación más flexibles y con plazos ampliados, ajustadas a las necesidades inmediatas de***

*los productores afectados por los hechos que dan origen a la conmoción interior.<sup>3</sup>* (negrilla y subrayado fuera del texto)

No obstante, esta justificación evidencia que la medida no se dirige de manera directa e inmediata a conjurar la alteración del orden público, sino que busca una finalidad de mediano o largo plazo: la reactivación económica del sector agropecuario.

La reactivación productiva es un objetivo importante, pero no guarda relación directa con la necesidad urgente de restablecer el orden público alterado o impedir la propagación de la crisis. La refinanciación de créditos, como se plantea, opera sobre las condiciones de pago de obligaciones preexistentes y, por su naturaleza, no tiene efectos inmediatos en el control de la violencia, el restablecimiento de la seguridad o la mitigación directa de la conmoción interior. En ese sentido, la medida se orienta más a aliviar pasivos y mejorar las condiciones financieras de los productores que a solucionar las causas de la alteración del orden público.

Adicionalmente, se trata de una medida que ya puede ser adoptada dentro del marco jurídico ordinario vigente, como lo establece la Resolución 8 de 2023 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y las disposiciones del sistema de crédito agropecuario. La legislación ordinaria ya contempla la posibilidad de realizar reestructuraciones y refinanciaciones en caso de afectaciones económicas, sin necesidad de acudir a una medida excepcional.

Por lo anterior, la medida de refinanciación contenida en el artículo 3 del Decreto 106 de 2025 no cumple con el juicio de finalidad, ya que no tiene como finalidad directa, específica e inmediata la superación de la crisis de orden público que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior. Su impacto se orienta más a objetivos económicos de reactivación que al restablecimiento del orden y la seguridad, como exige la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

(iii) En relación con el artículo 5 del Decreto 106 de 2025 (acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria), si bien la condonación del 100% de intereses y hasta el 80% de capital puede aliviar la carga financiera de los pequeños productores, la norma no establece criterios claros ni verificables para determinar a quién se condonará y por qué. No se exige prueba de afectación directa por el conflicto ni se precisa la metodología para calificar a los beneficiarios más allá de su categoría como "pequeños productores" al momento de otorgar el crédito. Esto beneficia indiscriminadamente a deudores sin diferenciar entre quienes están en crisis por la conmoción y quienes tenían dificultades previas o estructurales no relacionadas. Además, la magnitud de la condonación propuesta sugiere más un alivio estructural de cartera que una medida coyuntural derivada de la conmoción, desbordando la finalidad inmediata del estado de excepción.

Además, como lo advierte **FINAGRO** en su respuesta aportada al expediente, la implementación de estas condonaciones puede poner en riesgo la sostenibilidad financiera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). FINAGRO señala que el FAG no está diseñado presupuestal ni patrimonialmente para absorber masivamente condonaciones de esta magnitud, pues los recursos recuperados de las garantías pagadas no forman parte estructural de su patrimonio ni están previstos

---

<sup>3</sup> Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, respuesta página 14.

como ingreso operativo<sup>4</sup>. Por el contrario, el aumento de siniestralidad y la baja recuperación de cartera impactan directamente la solidez financiera del Fondo, que ya enfrenta desafíos por la dinámica creciente de garantías otorgadas a pequeños productores con coberturas incompletas.

De hecho, FINAGRO enfatiza la necesidad de un refuerzo patrimonial urgente del FAG para sostener su operación, dado que medidas del artículo 5 agravan la exposición al riesgo y comprometen la capacidad del Fondo para respaldar financieramente al sector agropecuario en el futuro. La condonación masiva de capital e intereses afecta el equilibrio financiero del sistema y no garantiza que el beneficio llegue efectivamente a quienes sufrieron las consecuencias de la conmoción, pues no hay exigencia de prueba ni acreditación de afectación directa por la crisis.

En ese sentido, la medida del artículo 5 excede la finalidad inmediata y específica del Estado de Conmoción Interior al proponer una política de saneamiento financiero estructural y generalizada, sin soportes técnicos ni delimitación de los beneficiarios reales de la crisis. La condonación masiva puede terminar favoreciendo deudores morosos estructurales y, al mismo tiempo, socavando los recursos de un fondo esencial para la garantía de créditos futuros al sector agropecuario, lo que pone en entredicho su proporcionalidad y necesidad en el marco del estado de excepción. Tal como señaló:

*“En consonancia en la implementación de los acuerdos de recuperación y saneamiento de la cartera agropecuaria a favor de los pequeños productores, asociaciones y/o esquemas asociativos afectados por los hechos que dieron origen a la declaratoria de conmoción interior, resulta pertinente señalar la necesidad de reforzamiento patrimonial del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), dentro de las cuales destacamos los siguientes puntos críticos del Fondo:*

**1. Riesgos de solidez financiera:** *FINAGRO ha venido haciendo énfasis en cómo la dinámica del sector agropecuario, que ha generado un importante aumento en la emisión de garantías y la ampliación de plazos, pueden comprometer la capacidad del Fondo para atender eventuales siniestros, en especial en momentos en los cuales la dinámica de siniestralidad ha presentado aumento, como resultado de diversos factores, dentro de los cuales se destacan altas tasas de interés, fenómenos climatológicos, entre otros.*

**2. Impacto en la sostenibilidad de las operaciones:** *Se evidenció la relevancia de mantener un adecuado balance entre la tasa de crecimiento de las garantías otorgadas y la inyección de capital requerido, para soportar la exposición al riesgo en el largo plazo, en especial teniendo en cuenta que para las expedidas para Pequeño Productores y Pequeño Productor de Ingresos Bajos, no se cobra en su totalidad el precio técnico, por lo cual el FAG asume, con recursos de su patrimonio la parte no cobrada, en beneficio de este tipo de productor.*

**3. Necesidad de giro de recursos para el FAG:** *Se ha propuesto el fortalecimiento patrimonial como la vía más efectiva para sostener la solidez del Fondo y salvaguardar su función de respaldo financiero al agro colombiano”<sup>5</sup>.*

Por lo anterior, no se acredita de manera suficiente la relación directa, concreta e inmediata de esta medida con las causas y efectos de la grave perturbación del orden público. En cambio, los riesgos para la sostenibilidad financiera del FAG y del sistema de crédito agropecuario son evidentes, y la

<sup>4</sup> Finagro, oficio No. OPC-036/25, radicado No. 2025001613 del 12 de febrero de 2025. Página 13.

<sup>5</sup> Ibidem. página 14.

falta de focalización y soportes de datos compromete la constitucionalidad de la medida bajo el juicio de finalidad.

De la respuesta del Ministerio de Agricultura se extrae que las medidas adoptadas por este decreto tienen como fin superar las barreras de acceso al crédito y financiamiento tal como lo señaló el ministerio de agricultura para justificar las medidas adoptadas:

***“No garantiza la superación de barreras de acceso al crédito y el financiamiento en condiciones de fomento y competitividad, para su reactivación agropecuaria y la consecuente producción, comercialización o transformación, de alimentos”.***

En conclusión, el decreto objeto de intervención, no logra acreditar que las medidas adoptadas buscan exclusivamente conjurar la crisis inmediata, derivada de la alteración del orden público. En tal sentido, se destaca que la Corte Constitucional en la sentencia C-700 de 2015<sup>7</sup> estableció que el juicio de finalidad constituye una exigencia constitucional que impone que, todas las medidas adoptadas durante los estados de excepción deben estar dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a su declaratoria.

En este sentido, las disposiciones del Decreto 106 de 2025 no cumplen con dicha exigencia, ya que no se observa una relación concreta y directa entre las medidas adoptadas y la mitigación de la crisis de orden público en la región.

### ***3.2.2. Juicio de conexidad material.***

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior tengan una relación directa y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. No basta con referencias generales o hipotéticas; debe existir un vínculo inmediato y comprobable que justifique la adopción de medidas de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias<sup>8</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 el caso del Decreto 106 de 2025, si bien en los considerandos se alude a la violencia en la región del Catatumbo, los desplazamientos masivos y la afectación de la producción agropecuaria, las medidas adoptadas van más allá de atender esos hechos inmediatos; en especial, las disposiciones de condonación masiva de intereses, quitas de capital y modificaciones estructurales (como la gestión de riesgos agropecuarios y la ampliación de facultades de compra de cartera) carecen de la debida correspondencia con la situación de orden público que originó la declaratoria de conmoción.

---

<sup>6</sup> Ibidem, página 29.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

De esta manera, el decreto ni las pruebas aportadas al expediente, no demuestran cómo las condonaciones, refinanciaciones y suspensiones de procesos de ejecución lograrán evitar el escalamiento de la crisis o restablecer el orden público. Tampoco identifica la proporción de productores afectados directamente por la violencia respecto del total de la cartera a la que aplicará el beneficio.

El decreto señala la urgencia de “restablecer la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana” y “evitar el riesgo de crisis alimentaria”, pero gran parte de las disposiciones —como la reforma a fondos y la creación de nuevos esquemas de alivio financiero— se presentan como modificaciones amplias y estructurales, sin vincularse de modo concreto con la superación inmediata de la grave perturbación. Aunque el texto oficial menciona el carácter “excepcional y extraordinario” de la situación, las medidas parecen orientadas a un saneamiento integral de la cartera agropecuaria, trascendiendo la coyuntura propia de la conmoción.

Respecto al artículo 6 del Decreto Legislativo 106 de 2025, que adiciona el artículo 4A a la Ley 302 de 1996, se advierte una afectación al juicio de conexidad material. Este juicio requiere que las medidas adoptadas durante el estado de excepción tengan relación directa, específica e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria y la situación de alteración del orden público.

Si bien el artículo 4A adicionado limita la autorización al FONSA para financiar instrumentos de gestión de riesgos agropecuarios a los afectados por la conmoción interior declarada en el Decreto 0062 de 2025, el párrafo rompe esa conexidad material al ampliar de forma indiscriminada el alcance de la medida. En efecto, el párrafo faculta a FINAGRO, como administrador del FONSA, para transferir recursos al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA) durante la vigencia de cualquier estado de excepción, sus modificaciones o prórrogas, sin limitarlo exclusivamente a la conmoción interior concreta que dio origen al decreto.

Esta redacción implica que la facultad de transferir recursos no se ata de manera específica a la declaratoria de conmoción interior, sino que se habilita genéricamente frente a cualquier estado de excepción, incluso sin precisar qué tipo de perturbación se pretende conjurar o qué relación tendría con la situación actual de orden público. Esta apertura normativa excede el marco de la situación concreta y desborda el ámbito de la conmoción interior vigente, lo que vulnera la exigencia constitucional de que las medidas adoptadas en estado de excepción guarden conexidad material con las causas y los hechos específicos de la declaratoria.

En consecuencia, al dejar una facultad abierta y generalizada en el párrafo, se desnaturaliza el carácter excepcional y temporal de las medidas adoptadas bajo el estado de excepción, permitiendo que sus efectos se proyecten más allá de la situación de crisis que se busca conjurar, lo cual resulta incompatible con el principio de conexidad material y temporal que rige los estados de excepción.

Por todo lo anterior, el Decreto 106 de 2025 no cumple con el requisito de conexidad material, ya que sus disposiciones no están dirigidas de manera concreta a solucionar las causas que originaron la conmoción interior —la aguda crisis humanitaria, el desplazamiento forzado y los enfrentamientos armados— ni a impedir su escalamiento. Los alivios financieros amplios, la condonación masiva de

deudas y las reformas estructurales del sistema de garantías no demuestran la relación inmediata y comprobable con la grave perturbación del orden público que exige la Carta Política.

En consecuencia, la desconexión entre la situación de violencia y las disposiciones adoptadas —que se proyectan más como un saneamiento generalizado del sector agropecuario— impide que el Decreto 106 de 2025 satisfaga el criterio de conexidad material que la Constitución y la jurisprudencia demandan en el marco de los estados de excepción.

### ***3.2.3. Juicio de motivación suficiente:***

Este juicio busca establecer si las razones presentadas por el presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. La Corte Constitucional ha indicado que el juicio de motivación suficiente exige que el Gobierno sustente de forma clara y detallada las razones por las cuales resulta preciso adoptar cada una de las medidas extraordinarias dentro del estado de conmoción.

La Corte Constitucional ha precisado en sentencias como la C-179 de 1994<sup>9</sup>, la C-300 de 1994<sup>10</sup> y la C-070 de 2009<sup>11</sup>, entre otras, que el examen no se satisface con la mención de hipotéticas consecuencias del conflicto armado. Se requiere que en la motivación del decreto legislativo se demuestre, de manera concreta y no meramente conjetural, cómo dichas medidas contribuyen de manera directa e inaplazable a conjurar la perturbación del orden público.

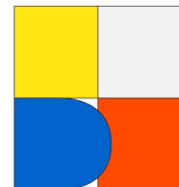
A continuación, analizamos cada una de las medidas del decreto objeto de intervención a efectos de concluir por qué se incumple el requisito de juicio de motivación suficiente:

MEDIDA	INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO
<b>Artículo 2. Suspensión de procesos.</b>	<p>La justificación presentada por el Ministerio de Agricultura para la suspensión generalizada de los procesos ejecutivos en la región del Catatumbo se basa en la existencia de cartera vencida y la necesidad de dar tiempo a los deudores para buscar arreglos con sus acreedores. Sin embargo, esta motivación resulta insuficiente y no cumple con los estándares exigidos en la jurisprudencia constitucional por varias razones:</p> <p>Primero, el Gobierno no demuestra con datos concretos ni análisis específicos cómo la continuación de estos procesos ejecutivos tiene la capacidad real de agravar la perturbación del orden público o de impedir la superación de la crisis humanitaria. La existencia de una cartera vencida o de procesos en curso no es por sí misma prueba suficiente de que esas ejecuciones impacten directamente en la seguridad, la convivencia o la estabilidad institucional de la región.</p>

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

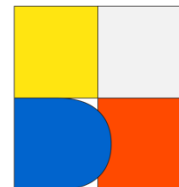
<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.



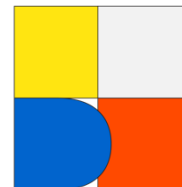
	<p>De acuerdo con la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia, en los municipios que integran la región del Catatumbo se encuentran <b>2.431 procesos en curso</b>, cuya cuantía alcanza la cifra de <b>COP \$46.520.231.741</b>.</p> <p>No obstante, para justificar esta medida, el Ministerio de Agricultura <b>se limita a señalar</b>:</p> <p><i>“El fundamento es que el contexto de emergencia no permite que los productores agropecuarios operen con normalidad y, por lo tanto, no pueden cumplir con sus compromisos financieros.</i></p> <p><i>Adicionalmente, el Banco Agrario de Colombia informó que los pequeños y medianos productores, a enero de 2025, presentan un saldo vencido equivalente a COP\$15.815 millones de pesos. En ese sentido, se considera pertinente suspender el trámite de los procesos de ejecutivos, para aliviar el deterioro de la cartera agropecuaria en la región del Catatumbo, concediéndole tiempo a los demandados para acudir a alguno de los mecanismos de arreglo con los acreedores.<sup>12</sup>”</i></p> <p>Segundo, la suspensión de estos procesos, ordenada de manera general y automática por el juez, puede afectar derechos fundamentales de los acreedores y de terceros, en particular el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Esto contraviene lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 137 de 1994, que prohíbe la suspensión de las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos fundamentales.</p> <p>Incluso el <b>Banco Agrario de Colombia reconoce los riesgos que genera esta medida</b> al señalar:</p> <p><i>" En ese sentido, el efecto sería la prolongación en el tiempo del legítimo derecho a cobrar judicialmente lo adudado, pero también dar tiempo a los demandados para acudir a alguno de los mecanismos de arreglo con el Banco."</i></p> <p>No obstante, el mismo Banco advierte un riesgo mayor de inseguridad jurídica cuando señala:</p> <p><i>"Otro es el caso de los procesos en los que el juez de oficio no ordena la suspensión y el deudor no suscriba la solicitud conjunta que en los términos del artículo 162 del CGP, debe elevarse para que ella se ordene. En este escenario el acreedor no puede ser objeto de medidas que sancionan la inacción y no debe negarse la validez de las medidas que impulsen el proceso o las decisiones judiciales que se dicten durante este período."</i></p> <p>Además, el Banco destaca un <b>grave riesgo jurídico en los procesos donde ya se produjo el remate de los bienes</b>:</p>
--	---

<sup>12</sup> Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, respuesta oficio N° OPC-044/25 página 9.



	<p><i>"De otra parte, conviene que se consideren las dificultades de suspender el proceso después del remate y antes de la entrega material del bien. En este caso podría darse una afectación de aquellos terceros de buena fe adjudicatarios de los bienes objeto de remate en el proceso."</i></p> <p>Estas advertencias confirman que la medida no fue suficientemente motivada ni analizada en términos de sus impactos jurídicos y de derechos fundamentales, pues puede generar inseguridad jurídica y afectar derechos adquiridos por terceros de buena fe, lo cual desborda los fines constitucionales del estado de excepción.</p> <p>Por lo tanto, el artículo 2 del Decreto 106 de 2025 no supera el juicio de motivación suficiente al no explicar de forma concreta cómo la suspensión de los procesos de ejecución es indispensable para conjurar la perturbación del orden público y, por el contrario, introduce riesgos ciertos de afectación al debido proceso y a la seguridad jurídica.</p>
<b>Artículo 3.</b>	<p>El ministerio de agricultura señaló que esta medida se justifica debido a:</p> <p><i>"En conclusión, la justificación <b>para disponer la refinanciación de créditos agropecuarios</b> a través del artículo 3 del Decreto Legislativo 106 de 2025 radica en que, <b>debido a la situación excepcional provocada por los hechos de orden público que originaron la conmoción interior, los mecanismos ordinarios no son suficientes para atender las necesidades urgentes de los productores.</b> La crisis generada estos hechos afectó de manera grave los medios de vida y las capacidades productivas del sector agropecuario, por lo que se hace necesario implementar un mecanismo especial de refinanciación que permita a los productores mantenerse en el mercado y superar las dificultades inmediatas<sup>13</sup>".</i></p> <p>No obstante, esta motivación resulta insuficiente y genérica, ya que no expone datos concretos ni un análisis detallado que permita entender de qué manera la refinanciación de créditos en general —sin distinguir entre productores directamente afectados por la crisis y quienes ya estaban en mora por razones estructurales o previas al conflicto— contribuye de forma inmediata y necesaria a conjurar la perturbación del orden público.</p> <p>La simple afirmación de que la crisis "afectó los medios de vida" y que los "mecanismos ordinarios no son suficientes" no satisface el estándar constitucional de motivación suficiente. En particular, no se acredita por qué los mecanismos existentes en la legislación ordinaria sobre alivios financieros o refinanciación resultan ineficaces en este contexto, ni por qué la refinanciación generalizada es una medida de carácter urgente, inaplazable y estrictamente vinculada a superar la crisis de seguridad y convivencia que motivó la declaratoria de conmoción interior.</p>

<sup>13</sup> Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, respuesta oficio N° OPC-044/25 página 15.



	<p>La medida se presenta como un instrumento de política pública financiera a mediano o largo plazo, más que como una acción excepcional directamente orientada a conjurar la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo y sus zonas de influencia. En consecuencia, el artículo 3 no supera el juicio de motivación suficiente, al no justificar de manera concreta y detallada la necesidad y urgencia de la medida dentro del marco del estado de excepción.</p>
<b>Artículo 4.</b>	<p>La justificación presentada por el Ministerio de Agricultura para esta medida se basa en la necesidad de priorizar a mujeres rurales, víctimas del desplazamiento forzado, personas en proceso de reincorporación y vinculados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), dado que son grupos históricamente marginados y vulnerables. En palabras del Ministerio:</p> <p><i>“La priorización de estos grupos responde a la necesidad de reparar y apoyar a quienes han sido históricamente marginalizados y despojados de sus derechos. Las mujeres del campo a menudo enfrentan desigualdades de género y tienen un acceso limitado a los recursos. Las víctimas del desplazamiento forzado y personas en proceso de reincorporación a la vida civil requieren apoyo específico para poder reinsertarse en la sociedad y reconstruir sus medios de vida. Asimismo, las personas vinculadas al programa de sustitución de cultivos ilícitos necesitan acompañamiento para lograr una alternativa sostenible de desarrollo y salir de la circularidad de la violencia y las actividades ilícitas<sup>14</sup>”.</i></p> <p>En principio, la priorización de estos grupos es acertada. No obstante, esta problemática exige respuestas integrales y permanentes, no medidas transitorias o excepcionales adoptadas al amparo de un estado de conmoción interior.</p> <p>La motivación del decreto no explica por qué este objetivo estructural y de largo plazo requiere ser resuelto en el marco de la conmoción interior ni por qué los mecanismos ordinarios serían insuficientes. Por el contrario, en el ordenamiento jurídico vigente ya existen normas y programas que reconocen esta priorización, como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), el Acuerdo Final de Paz, los programas de reincorporación y el propio PNIS, entre otros.</p> <p>El Ministerio intenta justificar la medida señalando que:</p> <p><i>“Los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación vigente no contemplan medidas tan específicas ni tan amplias para los grupos afectados por la conmoción interior, ya que no tienen un enfoque focalizado que atienda de manera</i></p>

<sup>14</sup> Ibidem. página 19 y 20.

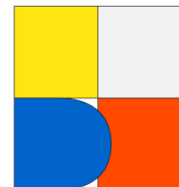
	<p><i>prioritaria las consecuencias del conflicto armado y las condiciones excepcionales derivadas de un estado de emergencia<sup>15</sup>”.</i></p> <p>Sin embargo, esta afirmación es genérica y no acredita de manera concreta ni detallada cuáles son las limitaciones específicas de esos mecanismos ordinarios ni por qué el diseño de una política de priorización debe realizarse por vía de un decreto legislativo transitorio, en lugar de fortalecerse en los escenarios legales y estructurales existentes.</p> <p>En consecuencia, el artículo 4 no supera el juicio de motivación suficiente, porque si bien identifica correctamente los grupos vulnerables, no justifica por qué debe abordarse su protección bajo medidas excepcionales y transitorias, ni demuestra que ello contribuya directamente a conjurar la grave perturbación del orden público. La protección y reparación de estos grupos, por su naturaleza, requiere de medidas estructurales y permanentes dentro de la política pública y no de disposiciones excepcionales propias de un estado de conmoción interior.</p>
<b>Artículo 5.</b>	<p>El artículo 5 del Decreto 106 de 2025 otorga al Banco Agrario y a FINAGRO la facultad de celebrar acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera, incluyendo condonaciones de intereses y quitas de capital, para pequeños productores en la zona afectada por la conmoción interior.</p> <p>Sin embargo, la medida no supera el juicio de motivación suficiente, porque el Gobierno no sustenta de manera clara y detallada por qué este tipo de alivios financieros resulta necesario y urgente para conjurar la grave perturbación del orden público, ni demuestra por qué los mecanismos legales ordinarios son insuficientes para abordar la situación.</p> <p>La propia respuesta del Ministerio de Agricultura reconoce la debilidad de la justificación al señalar que:</p> <p><i>“Si bien la disputa por el control de la zona no es una noticia nueva, desde el segundo semestre de 2024 la situación empezó a escalar... En ese sentido, la medida puede permitir al BAC y a FINAGRO la recuperación de parte de los recursos entregados en mutuo y brindar alternativas a aquellos pequeños productores que como consecuencia de la situación de emergencia, no han podido cumplir con el pago de sus cuotas desde finales de noviembre de 2024<sup>16</sup>.”</i></p> <p>Este argumento se centra en la necesidad de proteger los intereses financieros de las entidades acreedoras y en la recuperación de cartera vencida, pero no explica de forma suficiente y directa cómo estas condonaciones contribuirán efectivamente a conjurar la crisis de orden público, la seguridad o la estabilidad institucional en la región.</p>

<sup>15</sup> Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, respuesta oficio N° OPC-044/25 página 20.

<sup>16</sup> Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, respuesta oficio N° OPC-044/25 página 23.

	<p>Adicionalmente, el propio Ministerio admite que las deudas pueden haber entrado en mora antes de la declaratoria de conmoción interior, lo que debilita aún más la conexión entre la medida y la situación de emergencia actual. Al respecto, no se aporta ningún análisis concreto que demuestre que esas deudas preexistentes se originaron o se agravaron directamente por la crisis de orden público, ni que su condonación sea la única vía para evitar el escalamiento de la situación.</p> <p>Por otro lado, se reconoce que existen mecanismos ordinarios en la Ley 302 de 1996 y en la Resolución 2 de 2024, pero el Gobierno se limita a señalar, sin mayor sustento, que:</p> <p><i>“Los mecanismos establecidos en la Ley 302 de 1996 no permiten condonar intereses ni realizar quitas de capital de manera flexible. Además, esta ley no prevé medidas extraordinarias para situaciones de crisis extrema como la de la conmoción interior...”<sup>17</sup>”</i></p> <p>No obstante, el simple hecho de que los mecanismos ordinarios no contemplen condonaciones masivas no es suficiente para justificar su implementación excepcional, especialmente cuando las obligaciones a condonar no tienen un vínculo directo y comprobado con la crisis actual.</p> <p>Finalmente, no se explica cómo se garantizará la sostenibilidad financiera de los fondos y del sistema de crédito agropecuario ante condonaciones tan amplias, ni se presentan análisis de impacto que respalden la medida. La respuesta ministerial se limita a afirmar, de forma genérica, que:</p> <p><i>“La condonación del 100% de intereses corrientes y de mora y el 80% de quitas de capital no comprometen gravemente la sostenibilidad financiera de las entidades...”</i></p> <p>En conclusión, el artículo 5 no cumple con el estándar de motivación suficiente, pues se basa en argumentos genéricos de apoyo financiero, omite el nexo concreto con la superación de la perturbación del orden público y no acredita la urgencia ni necesidad inaplazable de la medida bajo el estado de excepción.</p>
<b>Artículo 6.</b>	<p>La justificación presentada por el Ministerio de Agricultura para la adopción de esta medida se centra en señalar que:</p> <p><i>“La justificación para otorgar esta autorización radica en la necesidad de reactivar rápidamente el sector agropecuario en las zonas afectadas por la violencia y la crisis humanitaria en el Catatumbo, para lo cual es crucial contar</i></p>

<sup>17</sup> Ibidem. pagina 24.



	<p><i>con recursos y mecanismos adecuados que permitan una gestión de riesgos efectiva.<sup>18</sup></i></p> <p>Si bien la reactivación del sector agropecuario en una zona afectada por la violencia y la crisis humanitaria es un objetivo legítimo, la medida no supera el juicio de motivación suficiente, por las siguientes razones:</p> <p>Primero, la motivación expuesta se limita a generalidades sobre la necesidad de contar con recursos y fortalecer la gestión de riesgos agropecuarios, pero no explica de manera concreta y detallada cómo la transferencia de recursos al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA) contribuirá de forma directa e inmediata a conjurar la perturbación del orden público en la región afectada por la crisis.</p> <p>La justificación omite vincular claramente la medida con el restablecimiento de la seguridad, la convivencia o la estabilidad institucional, como exige el estado de conmoción interior.</p> <p>Segundo, la argumentación reconoce que ya existen mecanismos ordinarios para financiar la gestión de riesgos agropecuarios, entre ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La Ley 1523 de 2012 sobre gestión del riesgo de desastres,</li><li>• La operación ordinaria del FNRA,</li><li>• El Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios (PAGRA) para 2025.</li><li>• Los seguros agropecuarios y otros instrumentos financieros de cobertura.</li></ul> <p>No obstante, el Gobierno no logra sustentar por qué estos mecanismos son insuficientes o ineficaces en la coyuntura actual y, por ende, por qué sería necesario recurrir a la excepcionalidad del estado de conmoción interior para adicionar esta facultad a la Ley 302 de 1996.</p> <p>Tercero, la propia justificación expone una necesidad estructural del sector agropecuario que trasciende la coyuntura de la crisis:</p> <p><i><b><u>“La sola habilitación de los deudores afectados y aliviados por el FONSA, para recibir nuevos créditos, no garantiza la superación de barreras de acceso al crédito y el financiamiento en condiciones de fomento y competitividad, para su reactivación agropecuaria y la consecuente producción, comercialización o transformación, de alimentos<sup>19</sup>.”</u></b></i></p> <p>Con ello, se reconoce que los problemas que se pretende solucionar no surgen de la crisis de orden público actual, sino de limitaciones históricas y</p>
--	---

<sup>18</sup> Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, respuesta oficio N° OPC-044/25 página 28.

<sup>19</sup> Ibidem, página 29.

	<p>estructurales del acceso al crédito y la gestión del riesgo en el sector agropecuario, lo cual desnaturaliza el uso de una medida excepcional y transitoria como lo es el estado de conmoción interior.</p> <p>Cuarto, la necesidad de transferir recursos al FNRA se justifica en función de garantizar liquidez y viabilidad operativa de este Fondo, pero no se demuestra que esa necesidad tenga un vínculo directo e inaplazable con la mitigación de la perturbación del orden público o que su implementación dependa exclusivamente de la declaratoria de excepción.</p> <p>De hecho, se reconoce que el FNRA ya es el instrumento ordinario para la gestión de riesgos agropecuarios y que el FONSA tiene recursos disponibles y apropiados, lo que refuerza la idea de que la medida podría adoptarse en el marco de la legislación ordinaria.</p>
--	---

### **3.2.7 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 2003 y C- 156 de 2020, 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 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.

El Decreto 106 de 2025 no cumple con este juicio, ya que sus disposiciones no son imprescindibles para conjurar la crisis de orden público en la región del Catatumbo y existen mecanismos jurídicos ordinarios que permiten atender la crisis humanitaria tal como lo reconoce el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia y Finagro en las respuestas aportadas al expediente.

#### **a). Necesidad fáctica:**

Para superar este análisis, cada medida debe demostrar su utilidad directa para conjurar la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo y evitar su extensión. Sin embargo, el Gobierno no acredita que medidas como la suspensión de procesos ejecutivos, la refinanciación de deudas, la priorización de ciertos grupos o la condonación de cartera sean idóneas ni indispensables para controlar la crisis de seguridad, desplazamiento y violencia que originó la declaratoria.

Por ejemplo, en el artículo 2 (suspensión de procesos), el Ministerio de Agricultura se limita a señalar:

*“El fundamento es que el contexto de emergencia no permite que los productores agropecuarios operen con normalidad y, por lo tanto, no pueden cumplir con sus compromisos financieros.”*

No obstante, no se aporta evidencia concreta que demuestre que permitir la continuación de procesos ejecutivos agrave la crisis de orden público, afecte la seguridad o incremente el desplazamiento forzado. La existencia de cartera vencida o de procesos en curso no basta para acreditar la idoneidad de la medida en términos de seguridad y orden público.

De hecho, el Banco Agrario advierte los riesgos de afectar garantías judiciales y de generar incertidumbre jurídica, al reconocer que la suspensión podría:

*“Prolongar en el tiempo el legítimo derecho a cobrar judicialmente lo adeudado... y afectar a terceros de buena fe en casos de suspensión después del remate y antes de la entrega material del bien.”*

Así mismo, la refinanciación de créditos (artículo 3) y la condonación de obligaciones (artículo 5), aunque pueden ser un alivio financiero, no tienen un vínculo demostrado con la superación de la crisis de seguridad o el restablecimiento del orden público. Son medidas más propias de la política pública agropecuaria o de desarrollo rural que de un estado de excepción.

En suma, el decreto emplea medidas financieras y crediticias propias de políticas de desarrollo rural estructural, pero no demuestra cómo esas herramientas económicas contribuyen directamente a frenar la violencia, reducir el desplazamiento o restablecer la convivencia ciudadana.

#### **b). Necesidad jurídica (subsidiariedad)**

Este análisis exige verificar si el ordenamiento jurídico ordinario ya dispone de mecanismos suficientes para atender la situación.

En este caso, el decreto omite justificar por qué las leyes existentes son insuficientes y por qué es indispensable recurrir al estado de excepción. Existen múltiples herramientas legales ordinarias que permiten aliviar la situación económica del sector agropecuario, sin necesidad de medidas excepcionales:

- La Ley 1448 de 2011, medidas en materia de crédito artículos 128 y 129.
- Decreto 2569 de 2014, artículo 10.
- La Ley 302 de 1996 y la Ley 2071 de 2020 ya prevén mecanismos de alivio y saneamiento de cartera agropecuaria, incluidas condonaciones en condiciones específicas.
- La Resolución 8 de 2023 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) constituye una de las principales normas ordinarias vigentes que regulan el destino del crédito agropecuario y rural en Colombia, definiendo de manera integral sus usuarios, actividades financiables, condiciones financieras y mecanismos de normalización de cartera.
- La política pública vigente, incluida la operación ordinaria del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y del FONSA, permite gestionar créditos, garantías y coberturas sin necesidad de excepciones constitucionales.
- El Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios (PAGRA) para 2025.

- Los seguros agropecuarios y otros instrumentos financieros de cobertura.
- El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), específicamente los artículos 216, 218 y 220, establece la base legal para el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), cuyo objetivo es financiar el sector agropecuario, con la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) como organismo rector.

Incluso el propio Ministerio de Agricultura reconoce que las dificultades para condonar capital e intereses provienen de limitaciones normativas ordinarias, pero no demuestra que esta insuficiencia haga indispensable el uso de la excepción constitucional. Esto quiere decir que realmente no tomaron en cuenta las medidas ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico. Por tanto, la ausencia de un análisis comparativo con los mecanismos ordinarios evidencia la falta de necesidad jurídica de las medidas adoptadas.

### ***3.2.8. Juicio de proporcionalidad***

El Decreto 106 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad porque, aunque formalmente se presenta como una medida temporal, permite modificar el ordenamiento territorial con efectos estructurales y permanentes que exceden la finalidad y la gravedad de la crisis humanitaria que se pretende atender. La habilitación de suelo, bajo la excusa de garantizar condiciones mínimas de habitabilidad para la población desplazada, afecta atribuciones constitucionales de los concejos municipales y la planificación territorial de largo plazo, sin garantizar mecanismos claros para el restablecimiento del ordenamiento original, una vez superada la conmoción.

Las medidas adoptadas en el Decreto 106 de 2025 no son estrictamente adecuadas para atender la crisis de orden público derivada de la intensificación del conflicto armado, el desplazamiento masivo y el riesgo sobre la seguridad y la convivencia ciudadana.

Aunque las medidas buscan alivios financieros al sector agropecuario, no existe una relación directa y específica entre la suspensión de procesos ejecutivos, la refinanciación de créditos o la condonación de deudas y la superación de la crisis de seguridad y orden público. El decreto convierte la conmoción interior en un pretexto para adoptar medidas de política pública agropecuaria, cuyo impacto en la mitigación del conflicto o el restablecimiento de la estabilidad institucional no es evidente ni está demostrado.

En particular, la suspensión de procesos ejecutivos (artículo 2) resulta desproporcionada y ajena a los fines de seguridad y convivencia, pues no se demuestra cómo detener estos procesos judiciales puede frenar el accionar de los grupos armados o resolver la crisis humanitaria. La suspensión generalizada de procesos ejecutivos y la condonación masiva de deudas imponen cargas excesivas a los acreedores, afectan legítimos derechos patrimoniales y pueden vulnerar la garantía judicial mínima consagrada en el artículo 29 de la Constitución. Al no exigir prueba alguna de la relación directa entre la mora y la afectación por la crisis de orden público, estas medidas se aplican indiscriminadamente, desbordando la finalidad específica de conjurar la perturbación y poniendo en riesgo la seguridad jurídica.

Por lo anterior, las disposiciones del decreto resultan desproporcionadas e incongruentes con los objetivos de conjurar la grave perturbación del orden público, incumpliendo los estándares constitucionales que regulan el estado de conmoción interior.

### **3.2.9. Juicio de arbitrariedad.**

El juicio de ausencia de arbitrariedad busca determinar si las medidas adoptadas en el Decreto 106 de 2025 vulneran el núcleo esencial de los derechos fundamentales, afectan el normal funcionamiento de las ramas del poder público o modifican la estructura y funciones esenciales del Estado. La Corte Constitucional ha establecido que este juicio garantiza el respeto al marco constitucional y la estabilidad institucional, incluso en contextos de excepción<sup>20</sup>.

Al analizar el artículo 2 del Decreto 106 de 2025, relacionado con la suspensión de procesos ejecutivos y de ejecución de garantías, se observa un nivel de imprecisión normativa que genera riesgos de arbitrariedad. La redacción de la norma es excesivamente amplia y no establece de forma clara ni delimitada quiénes serán exactamente los beneficiarios de la medida. La disposición señala que la suspensión de los procesos aplica cuando la "campesina o campesino, pequeño o mediano productor agropecuario y/o los esquemas asociativos y/o de integración accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva dentro del territorio señalado en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025, con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución".

Esta fórmula imprecisa deja abierta la posibilidad de que baste con tener un predio ubicado en la zona afectada para acceder a la suspensión de procesos judiciales, sin verificar si la obligación o el crédito en ejecución guarda relación alguna con la actividad agropecuaria o con la afectación derivada de la conmoción interior. De este modo, podría generarse la paradoja de que una persona que simplemente resida o posea un predio en la región, pero cuyas deudas o actividades productivas se encuentren en otras zonas del país, termine beneficiándose de una medida que debería tener un alcance limitado y estrictamente vinculado a la afectación por la crisis.

La norma no define criterios de relación o causalidad entre el crédito objeto del proceso de cobro y la actividad productiva o la afectación directa por la conmoción interior, dejando a discreción de las autoridades su interpretación y aplicación. Esto vulnera el principio de seguridad jurídica y de protección al debido proceso de los acreedores, generando un espacio para decisiones arbitrarias en la práctica judicial.

Cabe resaltar que, aunque en las pruebas aportadas el Ministerio de Agricultura haya intentado precisar el alcance de la medida, esa delimitación debía quedar claramente expresada en el texto del decreto legislativo, y no trasladarse a interpretaciones posteriores de la administración o del juez. Dejar abierta la definición de beneficiarios a la discrecionalidad de las autoridades es incompatible con el deber de precisión y determinación de las medidas que exige la Corte Constitucional en contextos de excepción.

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-027 de 1996 y C-070 de 2009)

Por estas razones, aunque la norma no altera directamente las funciones esenciales del Estado ni vulnera de forma manifiesta derechos fundamentales, sí configura un riesgo de arbitrariedad al no establecer condiciones claras, objetivas y verificables sobre quiénes se benefician de la medida y bajo qué supuestos. La ausencia de precisión normativa puede derivar en aplicaciones desproporcionadas o beneficios injustificados, afectando el equilibrio entre los derechos de los deudores y los derechos de los acreedores a la tutela judicial efectiva.

En conclusión, el artículo 2 del Decreto 106 de 2025 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, en tanto omite establecer reglas claras y verificables sobre los beneficiarios de la suspensión de procesos judiciales, dejando amplios márgenes de discrecionalidad que podrían traducirse en afectaciones al debido proceso y a la seguridad jurídica.

### **III. CONSIDERACIONES EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO**

El Decreto 106 de 2025 vulnera diversos principios fundamentales del Estado de Derecho, como se muestra en este análisis sobre su constitucionalidad. En primer lugar, compromete el principio de *supremacía constitucional* al hacer uso de un mecanismo de excepción para regular situaciones que no guardan una relación directa e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior. Este uso indebido de las facultades excepcionales contraviene lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución.

Así mismo, su expedición desconoce el principio de *legalidad*, al no cumplir con los requisitos de finalidad, conexidad material y necesidad establecidos en la Ley Estatutaria 137 de 1994, que regula los estados de excepción. La utilización de estas facultades extraordinarias sin una justificación estricta desborda los límites impuestos al ejercicio del poder, y genera un precedente contrario a los principios constitucionales que rigen la adopción de medidas de emergencia.

El decreto también afecta el principio de *separación de poderes*, dado que interviene en materias que ya cuentan con un marco normativo suficiente dentro del ordenamiento jurídico ordinario. La Constitución establece que el Ejecutivo solo puede expedir decretos legislativos en estados de excepción cuando sea estrictamente necesario. No obstante, normativas como la Ley 1176 de 2007, la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011, la Ley 142 de 1994, ya prevén mecanismos adecuados para atender las situaciones relativas a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial y los usos del suelo. La expedición del Decreto 106 de 2025 sin acreditar la insuficiencia de estos mecanismos ordinarios constituye una extralimitación de las facultades del Ejecutivo, afectando el equilibrio institucional.

Así pues, el Decreto 106 de 2025 vulnera principios esenciales del Estado de Derecho, al extralimitar las facultades del Ejecutivo, desconocer el marco normativo ordinario aplicable y comprometer la transparencia en la gestión de recursos y en la gestión del suelo. Estas deficiencias evidencian la falta de justificación suficiente para la adopción de medidas excepcionales en este caso.

### **V. CONCLUSIONES**

FEDe. Colombia reconoce la gravedad del conflicto armado en el Catatumbo y la afectación a miles de personas desplazadas. Sin embargo, las medidas previstas en el Decreto 106 de 2025 no guardan una relación directa e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, lo que desvirtúa el uso de las facultades excepcionales otorgadas al Ejecutivo y, no están enfocadas en atender la crisis de orden público ni en mitigar los efectos del desplazamiento forzado.

## VI. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto Legislativo 106 de 2025** del 30 de enero de 2025, *“por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”* por las razones expuestas.

En caso de que no prospere la solicitud de inexequibilidad total del Decreto Legislativo 106 de 2025, solicito respetuosamente se declare la constitucionalidad condicionada en los siguientes términos:

**Primero**, que el artículo 2 se entienda constitucional únicamente en la medida en que la suspensión de los procesos de ejecución, de la garantía real y mobiliaria aplique exclusivamente respecto de los predios y las actividades productivas ubicadas dentro de la delimitación territorial señalada en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025. Es decir, deberá existir coincidencia entre el predio donde se desarrolla la actividad productiva o el predio objeto del crédito y la ubicación en la zona afectada por la conmoción interior, evitando interpretaciones extensivas que permitan beneficiar de la medida a deudores con obligaciones o bienes localizados fuera de la zona delimitada.

**Segundo**, que el parágrafo del artículo 6 se declare constitucional únicamente en el entendido de que la facultad otorgada a FINAGRO para la transferencia de recursos al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA) se limita al contexto de la conmoción interior declarada específicamente mediante el Decreto 0062 de 2025. En consecuencia, la medida solo podrá ejecutarse durante la vigencia de dicho estado de excepción y sus prórrogas, y no podrá interpretarse como una habilitación general para cualquier estado de excepción futuro.

## VII. 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.

la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 18 de junio de 2024, que accedió al amparo constitucional reclamado y, en su lugar, negó dicha protección constitucional.

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia de reemplazo dictada el 4 de julio de 2024 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, emitida en cumplimiento de la sentencia de tutela de primera instancia expedida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuya revocatoria se confirmó en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia.

**TERCERO. LIBRAR** por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 3. Salvamento de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** salvó su voto en la presente decisión.

**Sentencia C-246/25**

**M.P. Vladimir Fernández Andrade**

**Expediente: RE-362**

**La Corte declaró la constitucionalidad parcial del Decreto Legislativo 106 del 29 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior”**

### 1. Norma objeto de revisión

**DECRETO 106 DE 2025**

**(enero 29)**

“Por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector

agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE  
COLOMBIA,

El Presidente de la República de Colombia, En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 0062 de 2025 "Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar

#### **CONSIDERANDO:**

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al Presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción - LEEE, el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar, (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (vi) contengan motivación suficiente, a saber, que el gobierno Nacional presente razones suficientes para justificar las medidas; (vii) cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y (viii) no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (1) suspender o

vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, "en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San. Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Bari y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el gobierno Nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del

territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior- derivada de fuertes enfrentamientos entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que en atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo, excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional se ha visto obligado a la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como, garantizar el respeto de los derechos fundamentales, en dicha región, así como en el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Que, en línea con lo anterior, los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público.

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, según lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 137 de 1994, el gobierno podrá:

h) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. La aplicación de este literal se entenderá para lo estatuido por el literal i) del presente artículo

i) Impartir las ordenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción;

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron entre otras, las siguientes:

*"Que las acciones de grupos armados pueden afectar infraestructura, tierras y activos agropecuarios íntimamente ligados a la situación de vulnerabilidad de la población civil, y la protección de acceso a los alimentos. En este sentido, el Protocolo Adicional II a los convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 14, establece que "se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego"*

Que, dada la exacerbación del contexto de la acción armada del ELN, existe un riesgo inminente de afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos que pueden causar crisis

*alimentaria, situación particularmente importante en la región del Catatumbo que registra un inventario de 139.721 cabezas de ganado, con una producción diaria estimada de 163.132 litros de leche, lo que equivale a una producción mensual de 4.893.962 litros. La subregión del Catatumbo produjo en 2023 el 33,6% del pepino del país, el 23,4% de la cebolla de bulbo, el 10,7% del pimentón, el 6,4% del tomate, el 6,4% del frijol y el 5,6% de la producción de la palma de aceite del país.*

*(...)*

*Que, en atención a la situación presentada, 395 personas han sido extraídas, entre las que se encuentran 14 firmantes de paz y 17 de sus familiares, quienes se han refugiado en unidades militares; además, se encuentra pendiente la evacuación de 52 personas.*

*Que, de acuerdo con la información proporcionada por el Comité de Justicia Transicional, con corte a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzadamente es de 36.137 personas. En contraste, durante todo el año 2024 el RUV reportó un total de 5.422 desplazados forzadamente.*

*Que, según el Puesto de Mando Unificado departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzadamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander."*

Que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha definido, en su Observación General No 12, que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, implicando obligaciones para el Estado parte de adoptar medidas para prever que los particulares no priven a las personas de este derecho. La obligación implica fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. El alimento debe ser suficiente, accesible, estable y duradero, entre otros.

Que de acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el índice de Gini de tenencia de la tierra para el departamento de Norte de Santander es del 0,75, y para la subregión del Catatumbo es en promedio 0,61. Al analizar el mismo dato por municipio se tiene: Cúcuta (0,79), El Zulia (0,76), Abrego (0,71261) y La Playa (0,68) presenta una concentración mayor de la tierra respecto a la totalidad de la subregión y del departamento.

Que según el índice de informalidad elaborado por la Unidad de Planificación Agropecuaria Rural - UPRA, para 2019-2020, la región de Catatumbo presenta en promedio una informalidad del 60% en la tenencia de tierra, superior al promedio nacional (52,7%). No obstante, existe una heterogeneidad importante en la región. Los municipios con el mayor porcentaje de informalidad son: San Calixto (86,85%),

Teorama (78,61%), El Tarra (75,23%), Hacarí (73,49%) y Tibú (71,73%).

Que estos datos brindan insumos sobre la difícil situación de acceso a medios de producción y generación de ingresos de las y los trabajadores rurales, acorde con la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia BAC el Índice de la cartera vencida de los pequeños productores agropecuarios en los municipios de Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra; Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, corresponde al 10.47% con un saldo vencido de 18.883 millones de pesos y el mediano productor corresponde al 8.86% con un saldo vencido de 1959 millones de pesos.

Que durante el periodo de gobierno (agosto 2022 noviembre 2024) se han otorgado créditos de fomento agropecuario por valor de 252.911 millones de pesos en los 11 municipios de la región del Catatumbo y los 2 municipios del Cesar, objeto de la declaratoria del estado de conmoción interior. Más de la mitad de los beneficiarios de este crédito (5.311) son personas clasificadas como población víctima del conflicto armado, desplazados, o desmovilizados y reinsertados. El valor de esta colocación representa el 35.37% con 89.460 millones de pesos.

Que, en el mismo sentido, acorde con la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia BAC el Índice de la cartera vencida de los pequeños productores agropecuarios en los

municipios de Cúcuta, El Zulia, Puerto Santander, San Cayetano, Sardinata y Tibú corresponde al 14.68% con un saldo vencido de 1.503 millones de pesos y el mediano productor corresponde al 48.05% con un saldo vencido de 14.312 millones de pesos.

Que la mayoría de las operaciones de crédito agropecuario corresponde a los sectores de café (25%), ganado DP (13%), cacao (11%) y plátano (9.3%). El microcrédito también es una forma de crédito importante en la región representando el 9% de las operaciones realizadas en colocación.

En virtud de lo anterior se documenta que los 5 primeros sectores que utilizan el FAG son las cadenas productivas de café (19.7%), palma de aceite (19.3%), Cacao (13.4%), ganado DP (11.8%) y Arroz (10.8%).

Que, en ese mismo sentido, las 5 cadenas, por sector productivo, con más alto valor de FAG en mora son arroz (35.8%), cacao (11.8%), café (10.8%), ganado DP (10.8%) y plátano (6.4%).

Que de acuerdo con la información del Banco Agrario a diciembre del 2024 el saldo de su cartera de fomento agropecuario en los 11 municipios de la región del Catatumbo es de 238.675 millones de pesos que equivale a 21.995 obligaciones.

Estado por Ciudad de Inversión					
Ciudad de Inversión	No Obl	Obl Vencidas	Saldo	Saldo Vencido	% ICV
ABREGO	2,383	531	23,527	2,838	12.06%
CONVE NCION	2,293	554	21,781	3,033	13.93%
EL CARME N	1,853	321	19,754	1,722	8.72%
EL TARRA	1,066	209	11,280	1,454	12.89%
HACAR I	2,999	599	21,345	2,331	10.92%
LA PLAYA	904	283	7,683	1,136	14.78%
OCAN A	2,477	392	23,560	2,281	9.68%
SAN CALIXT O	1,750	320	15,930	1,329	8.34%
SARDIN ATA	1,856	279	23,052	2,078	9.01%
TEORA MA	1,362	294	12,375	1,410	11.39%
TIBU	3,052	420	58,389	4,410	7.55%

<b>Total genera l</b>	<b>21, 99 5</b>	<b>4,20 2</b>	<b>238 ,67 5</b>	<b>24,0 22</b>	<b>10. 06 %</b>
-------------------------------	-------------------------	-------------------	--------------------------	--------------------	-------------------------

Que la mayoría de esas obligaciones pertenecen a pequeños productores (17.273) y operaciones de microfinanzas (3.292). El índice de la cartera vencida corresponde al 10.06% con un saldo vencido de 24.022 millones de pesos. La mayoría del saldo de la cartera vencida pertenece a pequeños productores con 18.883 millones de pesos, lo cual representa el 78%.

Que la actividad económica de la cadena del arroz es muy importante en la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta contemplada en el decreto de conmoción interior. De acuerdo con la información del Banco Agrario a diciembre de 2024 hay un saldo de 730 obligaciones por valor de 40.020 millones de pesos en la cadena del arroz. La situación de la cartera es compleja en cuanto al índice de cartera vencida al representar el 39.52% del total de la cartera.

Que el índice de cartera vencida del FAG es del 13.64% lo cual equivale a \$ 23.920 millones. Son los pequeños productores quienes tiene el índice más alto con el 19.8% (\$17.142 millones) seguido por los medianos productores con 12.9% (\$ 2.394 millones). Por sector productivo las 5 cadenas con más alto valor de FAG en mora son arroz (35.8%), cacao (11.8%), café (10.8%), ganado DP (10.8%) y plátano (6.4%).

Que teniendo la grave situación de orden público que afecta la actividad productiva y de comercialización y el estado actual de la cartera agropecuaria, se hace necesario suspender los procesos de ejecución singulares o mixtos, iniciados para exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de operaciones de crédito agropecuario y rural otorgado a pequeños y medianos productores y los esquemas asociativos y/o de integración por las entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, en la etapa en que se encuentren, cuando el accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva en la zona cobijada por el estado de conmoción interior declarado en el Decreto 062 de 2025.

Que el artículo 231 de la Ley 663 de 1993, establece que "el Fondo Agropecuario de Garantías será administrado por FINAGRO y funcionará como una cuenta especial, sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria", con el "objeto de servir como fondo especializado para garantizar los créditos y operaciones financieras destinados a financiar proyectos del sector agropecuario, pesquero, de la acuicultura, forestal, y rural en general".

Que se hace necesario garantizar que el sistema de crédito de fomento agropecuario permita a los pequeños y medianos productores superar las condiciones adversas derivadas del escalamiento de la confrontación, asegurando que las garantías

agropecuarias y los alivios financieros permitan la reactivación productiva.

Que el mismo artículo 231 de la Ley 663 de 1993, establece que el Fondo Agropecuario de Garantías tendrá por objeto servir como fondo especializado para garantizar los créditos y operaciones financieras destinados a financiar proyectos del sector agropecuario, pesquero, de la acuicultura, forestal, y rural en general. En el caso de operaciones financieras de carácter no crediticio, solo se podrá otorgar garantías a operaciones celebradas en bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Que se hace necesario garantizar que el sistema de crédito de fomento agropecuario permita a los pequeños y medianos productores superar las condiciones adversas derivadas del escalamiento de la confrontación, el abastecimiento y la sostenibilidad de mercados locales de alimentos, que permitan a las personas afectadas con la situación de orden público obtener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación. Es deber del Estado garantizar que las y los campesinos afectados por las hostilidades y enfrentamientos militares, puedan contar con los recursos que les permitirán producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos, lo que incluye asegurar las garantías agropecuarias y los alivios financieros permitan su reactivación productiva, y lo protejan ante posibles pérdidas inminente de sus

artículos de trabajo como maquinaria, dispositivos de almacenamiento herramientas, o incluso sus tierras y el producto de sus cosechas, dado la súbita desvinculación de actividades productivas generada con ocasión del conflicto, y las cesaciones de pagos que esa situación pueda conllevar.

Que los artículos 1 y 4 de la Ley 302 de 1996, establecen la creación y funciones del Fondo de Solidaridad Agropecuario, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas.

Que también son beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante FINAGRO u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a Integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

Que los bienes y activos de vocación agropecuaria o que puedan destinarse a las actividades de producción, acopio, transformación y comercialización, así como aquellos fundamentales para las cadenas agro logísticas de abastecimiento son esenciales en la reactivación económica y social de la

región, en virtud de lo cual se hace necesario adoptar medidas que permitan la disposición inmediata de activos productivos y la disposiciones de los bienes necesarios para evitar que se extiendan a ellos los efectos de las circunstancias que motivaron la declaratoria de conmoción interior contemplada en el Decreto 062 de 2025.

Que con el fin de aliviar las obligaciones financieras de aquellos productores que resulten afectados por la situación de orden público, es necesario establecer: i. como causal de alivio, la declaratoria del estado de conmoción interior, ii. acuerdos de recuperación y pago de cartera; iii. condonación de intereses; y iv. quitas de capital.

Que la Ley 1523 de 2012, adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres, estableciendo en el artículo 1º, que la gestión de riesgo "corresponde a un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible".

Que teniendo en cuenta la situación de orden público en la región, se considera necesario adicionar transitoriamente a la Ley 1523 de 2012, una disposición normativa que permita a las entidades que hacen parte del sistema nacional de crédito agropecuario y a aquellas

vigiladas por la Superintendencia Financiera, adoptar programas de refinanciación sobre las obligaciones contraídas por las personas afectadas por las circunstancias descritas.

Que la Ley 2071 de 2020 establece medidas para aliviar las obligaciones financieras y no financieras de aquellos pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales afectados por fenómenos fitosanitarios, zoonosarios, biológicos, caída severa y sostenida de ingresos de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, afectaciones fitosanitarias y zoonosarias, climáticas; así como los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.

Que con el fin de aliviar las obligaciones financieras y no financieras de aquellos trabajadores rurales y productores que resulten afectados por la situación de orden público, especialmente las personas en situación de desplazamiento forzado, es necesario adoptar disposiciones relacionadas con los criterios de priorización y acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.

Que el Gobierno Nacional, dado el impacto de la situación de seguridad nacional en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar requiere contar con una serie de instrumentos y mecanismos que le permitan reaccionar de manera inmediata en pro del sector agropecuario con el fin de mantener la suficiencia y

accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, así como garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria de los campesinos en dicha región, a través de la ejecución de programas e incentivos; así como de medidas de carácter financiero a través de sus entidades adscritas.

En mérito de lo expuesto,

#### **DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Adoptar medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito, alivio de pasivos y suspensión de cobro judicial en el sector agropecuario, para mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y la desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores, y sus formas organizativas afectados por la situación de orden público, en los municipios señalados en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

**Artículo 2. Suspensión de procesos.** Mientras permanezca la declaratoria del estado de conmoción interior, previo al traslado de la demanda y en cualquier etapa incluso después del remate y antes de la entrega material, suspéndanse los procesos de ejecución, ejecución de la garantía real y ejecución de garantía mobiliaria, que tengan como título cualquier documento que contenga obligaciones derivadas de operaciones de créditos de fomento agropecuario de los que trata el artículo 2 de la Ley 16 de 1990, contraídas antes de la fecha en que

se declaró la conmoción interior, cuando la campesina o campesino, pequeño o mediano productor agropecuario y/o los esquemas asociativos y/o de integración accionado tenga ubicado su predio o su actividad productiva dentro del territorio señalado en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025, con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución.

**Artículo 3. Refinanciación en sistema nacional de crédito agropecuario.** Las entidades que hagan parte del sistema nacional de crédito agropecuario adoptarán los programas de refinanciación de las obligaciones contraídas con ellas en favor de las y los campesinos, productores cuya actividad se vio afectada en la zona cobijada con la situación de conmoción interior declarada en el Decreto 062 de 2025, siguiendo entre otros las siguientes reglas:

1. La refinanciación se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de declaratoria del estado de excepción y para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha.
2. El nuevo plazo no podrá ser superior al doble del plazo pendiente, ni exceder de veinte años.
3. Las condiciones de las obligaciones refinanciadas no podrán ser más gravosas que las originales.
4. La solicitud deberá ser presentada por el deudor dentro de la vigencia de la declaratoria de estado de excepción, sus modificaciones o prorrogas. El trámite de dichas solicitudes procederá incluso hasta 90 días después conforme con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 137 de 1994.

5. No habrá lugar a intereses moratorios durante el plazo establecido en el Decreto 0062 de 2025 y sus modificaciones o prórrogas.

6. La refinanciación no implica renovación de las correspondientes obligaciones y, por consiguiente, no se requiere formalidad alguna para que opere la renovación de garantías hipotecarias o prendarias existentes, ni para que subsista la responsabilidad de los deudores o codeudores, subsidiarios o solidarios y de los fiadores, según los casos.

7. Si se trata de créditos de amortización gradual y el nuevo plazo implica variaciones en las cuotas periódicas, se suscribirán las respectivas adiciones en los mismos documentos en que consten las obligaciones, sin perjuicio de que se opte por otorgar nuevos documentos.

**Parágrafo.** La refinanciación de que trata el presente artículo también podrá ser aplicable por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**Artículo 4. Criterios de Priorización.** Las medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial deberán incorporar criterios de priorización para las mujeres del campo y las víctimas del desplazamiento forzado, personas vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito, y personas en proceso de reincorporación a la vida civil, entre otros, en el sentido de incluir instrumentos de trabajo productivo, crédito, asistencia técnica, y capacitación con enfoque interseccional.

El Departamento Nacional de Planeación junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberán realizar la evaluación del impacto de las medidas.

**Artículo 5. Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.**

Con la finalidad de impedir la extensión de los efectos derivados de los hechos que dieron origen a la declaratoria de conmoción interior del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025 a los pequeños productores, asociaciones y/o esquemas asociativos de la ACFEC, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A., y a FINAGRO, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para determinar las condiciones y celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera que hayan entrado en mora antes y durante la declaratoria de conmoción interior, los cuales incluirán la condonación del 100% de intereses corrientes y de mora, así como del 80% de quitas de capital, a favor de quienes hayan calificado como pequeños productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario. También serán beneficiarios de la presente disposición los esquemas asociativos.

**Parágrafo 1.** Los acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria que trata el presente artículo también podrán ser aplicables por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**Parágrafo 2.** Facúltase a la Junta Directiva del FONSA para que, de manera complementaria a la presente disposición, pueda adquirir la cartera de los productores beneficiados con la presente medida.

**Artículo 6. Adición.** Adiciónese el artículo 4A, a la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

*"Artículo 4A. Autorícese al FONSA para Financiar la implementación de instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, para lograr la reactivación agropecuaria de las Organizaciones de Productores y/o Esquemas Asociativos afectados por las causas de la conmoción interior declarado en el Decreto 0062 de 2025,*

*Parágrafo. Facúltese a FINAGRO en calidad de administrador del FONSA para transferir al Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios FNRA los recursos que determine la Junta Directiva del FONSA con destino a la implementación de instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, durante la vigencia de la declaratoria de estado de excepción, sus modificaciones o prórrogas, incluso hasta 90 días conforme con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 137 de 1994".*

**Artículo 7. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de su publicación.

## **2. Decisión**

**Primero.** Declarar **INEXEQUIBLE** por inconstitucionalidad por consecuencia el artículo 6° del Decreto Legislativo 106 de 2025.

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1, 2, 4, 5 (parcial) y 7 del Decreto Legislativo 106 de 2025, salvo las expresiones "con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución" contenida en el artículo 2 y "otros" contenida en el artículo 4.

La expresión "personas incluidas al PNIS" contenida en el artículo 4 y el artículo 5 (parcial) del Decreto Legislativo 106 de 2025, se declaran exequibles en el entendido de que su aplicación se limita a aquellas personas que hayan sido víctimas de los hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025.

**Tercero.** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 3 y el parágrafo segundo del artículo 5 del Decreto Legislativo 106 de 2025.

## **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional, adelantó el control automático e integral del Decreto Legislativo 106 del 29 de enero de 2025 "[p]or el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento, crédito y alivio de pasivos en el sector agropecuario para impedir la extensión de los efectos de la situación de

orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior" (DL 106 de 2025).

Previo a revisar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) respecto de este tipo de decretos, la Corte verificó, a manera de *cuestión previa*, si las disposiciones del DL 106 de 2025 se enmarcaban dentro del conjunto de medidas declaradas exequibles por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025, que revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, "Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Al respecto, la Corte destacó que el DL 106 de 2025 tiene por objeto mitigar los efectos del desplazamiento, desarraigo y desvinculación de los medios de vida con ocasión del conflicto armado, así como facilitar el retorno, la estabilización y la generación de ingresos de las y los campesinos, pequeños y medianos productores y sus formas organizativas, afectados por la situación de orden público -*art. 1-*. Con base en esa finalidad, el decreto dispuso las siguientes medidas: (i) la suspensión de procesos ejecutivos que tengan por objeto una obligación de crédito agropecuario -*art. 2-*; (ii) la celebración de acuerdos de refinanciación de la deuda con entidades del Sistema Nacional de Crédito y entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC)-*art. 3-*; (iii) la disposición de criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento -*art.4-*; (iv) la celebración de acuerdos de recuperación y pago de cartera por parte del Banco Agrario y Finagro como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y, por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera (SFC) -*art. 5 y parágrafo 1º-*; (v) la compra de la cartera saneada por parte del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA)- *parágrafo 2º, art.5- y*; (vi) la autorización de una transferencia presupuestaria por parte del FONSA al Fondo Nacional de Riesgo Agropecuario (FNRA) -*art. 6-*.

En el marco de lo anterior, la Sala consideró que la medida dispuesta en el artículo 6 (transferencia presupuestaria del FONSA al FNRA) del decreto legislativo objeto de revisión, no estaba amparada por la exequibilidad

parcial declarada por la Corte Constitucional respecto del Decreto Legislativo 062 de 2025. La Sentencia C-148 de 2025 se refirió a la exequibilidad de los siguientes presupuestos facticos: (i) la crisis humanitaria (desplazamiento forzado y confinamiento) y; (ii) la intensificación del conflicto armado entre el ELN y otros GAO. Con base en ello, destacó que el alcance del artículo 6 del DL 106 de 2025 era autorizar el traslado de recursos del FONSA al FNRA con un único objetivo: la implementación de instrumentos integrales para la gestión de riesgos agropecuarios, los cuales están asociados al conjunto de riesgos de la actividad económica como los riesgos climáticos, de mercado, entre otros. Por lo tanto, encontró que esa disposición no tenía conexidad directa con los presupuestos que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025 por lo que, respecto de esta medida, se configuraba la inconstitucionalidad por consecuencia.

De otro lado, la Sala Plena consideró que las medidas de suspensión de procesos ejecutivos que tengan por objeto una obligación de crédito agropecuario (art. 2); la celebración de acuerdos para la refinanciación de la deuda (art. 3); los criterios de priorización para las medidas en materia de financiamiento (art. 4); los acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1º) y, la compra de cartera (parágrafo 2º, art. 5), sí demuestran conexidad directa con los presupuestos fácticos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. Al respecto, la Sala constató que el objeto de esas medidas es mitigar los efectos del estado de conmoción interior, debido a la crisis humanitaria (desplazamiento y confinamiento) y la intensificación del conflicto, al apuntar a mitigar la afectación de la capacidad de pago de las obligaciones por parte de los productores agropecuarios víctimas del conflicto armado. De manera que, respecto de estas medidas, no se configuraba una inconstitucionalidad por consecuencia.

Tras superar la cuestión previa, en relación con las medidas sobre las cuales no operó la inconstitucionalidad por consecuencia, la Sala procedió a examinar el cumplimiento de los presupuestos formales previstos por la Constitución y la LEEE para este tipo de decretos legislativos. Al respecto, concluyó lo siguiente: (i) el DL 106 de 2025 fue dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de excepción; (ii) delimitó su aplicación territorial a los municipios en los que se declaró el estado de excepción; (iii) está precedido de una motivación que da cuenta de las circunstancias justificativas de su expedición, así como de las razones en las

que se sustentan cada una de las medidas adoptadas y; (iv) fue suscrito por el presidente y todos sus ministros.

Respecto del análisis del presupuesto material, la Corte estableció, por un lado, en relación con las medidas relacionadas con la suspensión de procesos (art. 2), los criterios de priorización (art. 4) y; la recuperación y pago de cartera (art.5 y su parágrafo 1º), que estas satisfacían los juicios que componen el presupuesto material, por lo que debían ser declaradas exequibles. De otro lado, en relación con las medidas de acuerdos de refinanciación (art. 3) y de compra de cartera (parágrafo 2 del art. 5), la Sala evidenció que estas *no superan el juicio de necesidad jurídica*, pues el ordenamiento jurídico ordinario contempla medidas que permiten la celebración de acuerdos sin el cobro de intereses moratorios y la compra de cartera por parte del FONSA, por lo que debían ser declaradas inexecutable.

Para fundamentar lo anterior, el pleno de la Corte se detuvo en el análisis de los juicios que componen el presupuesto material, respecto de cada medida contenida en el DL 106 de 2025 (esto es, los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, no contradicción específica, necesidad, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación).

En cuanto al *juicio de finalidad*, consideró que las medidas del DL 106 de 2025 estaban encaminadas a mitigar el impacto económico en pequeños y medianos productores afectados por la conmoción interior, quienes no podían cumplir con sus obligaciones crediticias, y ante la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento local. En este sentido, las disposiciones del DL 106 de 2025 cumplían este análisis. No obstante, respecto de las expresiones "*con independencia de su lugar de cumplimiento o ejecución*" (contenida en el artículo 2) y "*otros*" (contenida en el artículo 4), la Sala no encontró acreditado el juicio de finalidad. En efecto, ambas expresiones introducen un margen indeterminado de los posibles beneficiarios, lo que no permite constatar el cumplimiento de este requisito.

En cuanto a la expresión "*personas incluidas al PNIS*" (contenida en el artículo 4), así como el artículo 5 (sobre la recuperación y pago de cartera), la Sala Plena constató el cumplimiento del requisito de finalidad siempre que su aplicación se limite a aquellas personas que hayan sido víctimas de los

hechos ocurridos en el primer trimestre de 2025. Para Sala, aunque el PNIS fue declarado una problemática estructural en la Sentencia C-148 de 2025, esto no excluye la priorización de las víctimas del conflicto armado que hacen parte de ese programa. Además, determinó que Finagro y el Banco Agrario pueden celebrar acuerdos sobre créditos en mora, pero solo deben beneficiarse de ellos los créditos que hayan entrado en mora durante el estado de excepción y no antes.

En relación con el *juicio de conexidad material*, la Corte constató que el DL 106 de 2025 satisface este análisis. En la dimensión interna de este juicio, encontró que los considerandos del DL están relacionados con los hechos que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025, pues se hizo alusión a la grave perturbación de orden público, así como la crisis humanitaria. Asimismo, se justificaron las medidas adoptadas para mitigar los efectos de tal situación. En cuanto a su dimensión externa, la Corte constató que las medidas del DL 106 de 2025, buscan impedir los efectos asociados a la grave perturbación de orden público por la escalada de violencia en el Catatumbo, pues el conflicto armado impacta en la producción agrícola, la cartera de crédito agropecuario y la seguridad alimentaria.

En el *juicio de motivación suficiente*, el pleno determinó que el DL 106 de 2025 no limitaba derechos fundamentales, lo que permitía un escrutinio intermedio. En ese sentido, encontró que el Gobierno Nacional ofreció una motivación que justificó la adopción de las medidas. Igualmente, encontró superado el *juicio de intangibilidad*, debido a que ninguno de los mecanismos adoptados en el DL 106 de 2025 afectaban los derechos fundamentales señalados en los artículos 4 de la LEEE y 27 numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como en los demás tratados en materia de derechos humanos ratificados por Colombia.

En relación con el *juicio de ausencia de arbitrariedad*, también lo encontró superado toda vez que el DL bajo estudio: (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En el *juicio de no contradicción específica*, la Corte determinó que este se satisfacía porque las medidas no desconocían ninguna norma de constitucional y respetaban los límites fijados en los artículos 34 a 45 de la LEEE.

En este sentido, respecto a la medida de suspensión de procesos (art. 2), la Sala encontró que esta no desconoce el principio de confianza legítima ni buena fe de los acreedores ni de los rematantes (posibles compradores del bien), pues la disposición busca garantizar el derecho al debido proceso de los productores del Catatumbo, afectados por el conflicto armado durante el primer trimestre de 2025. En cuanto a los alivios financieros y los criterios de priorización, constató su conformidad con la Constitución. Adicionalmente, precisó que las medidas dispuestas en el DL 106 de 2025 se encontraban respaldadas por el deber de solidaridad el cual se predica de todas las entidades financieras.

En el *juicio de necesidad*, la Sala encontró, en primer lugar, que sólo las medidas de suspensión de procesos ejecutivos (art. 2), criterios de priorización (ar. 4) y, acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1º) *superaban este juicio*. Por otro lado, en relación con las medidas de refinanciación (art. 3) y compra de cartera (parágrafo 2º del artículo 5º) consideró que estas *no cumplían* con este análisis, así:

Artículo	Resumen del análisis
Artículo 2 (suspensión de procesos ejecutivos)	La medida es necesaria porque garantiza la igualdad procesal de los productores (víctimas de los hechos ocurridos en el último <i>trimestre de 2025</i> ). El artículo 2 del DL 106 de 2025 tiene un alcance mayor que el contemplado en el artículo 161 del Código General del Proceso.
Artículo 3 (Refinanciación)	La medida <i>no cumple</i> con el juicio de necesidad. Existen normas en el ordenamiento jurídico ordinario — como el artículo 128 de la Ley 1448 de 2011 y el numeral 2.7 al Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera— que permiten la suscripción de acuerdos de pago en condiciones de viabilidad financiera, así como el no cobro de intereses moratorios.
Artículo 4 (Criterios de priorización)	La medida es necesaria al permitir la priorización de las personas más afectadas por la crisis y ante la inexistencia de mecanismos ordinarios que permitan la priorización de todos los sujetos que contempla el DL 106 de 2025.
Artículo 5 (Acuerdos de recuperación y	La medida es necesaria debido a que Finagro y el Banco Agrario requieren de una autorización legal expresa que les permita la celebración de acuerdos de

pago de cartera)	recuperación y pago de cartera en los mismos términos que contempla el DL 106 de 2025.
Parágrafo 2º artículo 5 (compra de cartera)	La medida no supera el juicio de necesidad. La Ley 302 de 1996, modificada por la Ley 1731 de 2014, en su artículo 2º, faculta al FONSA para realizar la compra de cartera por graves alteraciones de orden público que impacten la producción o comercialización agropecuaria.

En atención a lo anterior, la Sala puntualizó que las medidas de refinanciación (art. 3) y compra de cartera (parágrafo 2º del artículo 5) *debían ser declaradas inexecutable por no superar el juicio de necesidad*. En este sentido, en relación con las medidas de suspensión de procesos ejecutivos (art. 2), criterios de priorización (ar. 4) y, acuerdos de recuperación y pago de cartera (art. 5 y parágrafo 1º), continuó con el análisis de demás juicios.

Respecto al *juicio de incompatibilidad*, la Corte indicó que las medidas del DL 106 de 2025 superaban este análisis porque no suspendían (o estaban encaminadas a suspender), ya sea explícita o implícitamente alguna ley o disposición legal ordinaria. Asimismo, tales medidas satisfacían el *juicio de proporcionalidad* porque no restringían derechos constitucionales y eran proporcionales a la situación de crisis que buscaban atender. Finalmente, en el *juicio de no discriminación* consideró su acreditación ya que las medidas objeto de estudio no imponían un trato discriminatorio fundado en criterios sospechosos de discriminación. En consecuencia, la Corte estimó que los artículos 2, 4 y 5 (parcial) eran executable al acreditar el cumplimiento de los presupuestos formales y materiales señalados. Asimismo, al tratarse de disposiciones instrumentales, declaró la exequibilidad de los artículos 1 y 7 (sobre el objeto del decreto y su vigencia) del DL 106 de 2025. Finalmente, precisó que las decisiones aquí adoptadas tendrán efectos hacia el futuro.

#### 4. Salvamentos de voto y aclaración

Salvaron su voto los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **José Fernando Reyes Cuartas**. El magistrado (e) **César Carvajal Santoyo** aclaró su voto.

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** salvó el voto en la presente decisión.

En su criterio, el Decreto Legislativo 106 de 2025 debió ser declarado inexecutable por consecuencia, porque ninguna de las medidas contenidas en él tenía relación de conexidad directa con los hechos y consideraciones que cobijaron la decisión de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025 que se adoptó en la Sentencia C-148 de 2025. En esa medida, no cabía efectuar ningún juicio de validez constitucional. Esto, por cuanto el fundamento de la inconstitucionalidad recaía en la falta de sustento para ejercer la función legislativa excepcional, y no así en su confrontación sustancial con la Constitución Política.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, la Sala Plena aplicó un estándar extremadamente amplio, de simple relación temática, para valorar la inexecutable por consecuencia. Por esa vía, se abandonó el parámetro de conexidad directa, que ha utilizado en oportunidades previas la Corte Constitucional,<sup>10</sup> como método de verificación para esta clase de contextos.

Así, en este caso la Corte se conformó con constatar una relación apenas indirecta o mediata entre el decreto de desarrollo y los hechos que dieron lugar a la declaratoria de exequibilidad parcial del decreto declarativo. La flexibilización anotada tiene serias consecuencias para la supremacía constitucional, pues por esa vía se admite una excepción injustificada al principio de separación de poderes y se permite al ejecutivo ejercer facultades legislativas excepcionales aun cuando no se encuentre en el supuesto que la Constitución Política prevé para el efecto. Dicho de otro modo, con un estándar como el aplicado por la mayoría en este caso, la Corte permite que un decreto legislativo expedido en ausencia de competencia permanezca en el ordenamiento, pese a que las medidas que prevé se relacionan de forma apenas mediata con los hechos y consideraciones que fueron cobijados por la decisión de exequibilidad parcial de la declaratoria del estado de excepción.

El magistrado Ibáñez Najar resaltó que el defecto señalado no se configura con el estándar de conexidad directa, por al menos dos razones: (i) los hechos cobijados por la decisión de exequibilidad parcial tuvieron que sortear los presupuestos (a) fáctico, (b) valorativo y (c) de suficiencia. En su conjunto, estos derroteros de análisis permiten comprobar que los hechos en

---

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-383 de 2023 y C-439 de 2023.

que se soporta un estado de excepción son sobrevinientes, extraordinarios, graves e inminentes y que los mecanismos ordinarios para superarlos son insuficientes o no son idóneos. Por consiguiente, restringir las medidas de desarrollo a una relación “directa” de conexidad con esas materias asegura que estas se relacionen con los asuntos verdaderamente excepcionales que motivaron la declaratoria del estado de excepción. (ii) En tanto la “conexidad directa” sujeta a las medidas de desarrollo, su valoración se vuelve restrictiva e impide que se avalen aquellas medidas que pretendan dar una solución integral a problemáticas estructurales y complejas donde necesariamente debe concurrir la intervención del Congreso de la República en virtud de los principios de separación del ejercicio del poder público, Estado de derecho y democrático.<sup>11</sup>

En definitiva, para el magistrado Ibáñez la conexidad directa como parámetro de juzgamiento de la inexequibilidad por consecuencia impide el ejercicio excesivo de las facultades legislativas excepcionales y la adopción de medidas para solucionar problemas históricos y estructurales que, si bien pueden asociarse a las materias que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior, no necesariamente son consecuencia de la agravación intempestiva de la crisis de orden público que lo motivó. Ese nivel de escrutinio no se logra con la “relación temática”, pues es un parámetro que termina por aceptar medidas que se relacionan de forma indirecta con las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior.

A partir de ahí, podía constatarse que las medidas del Decreto Legislativo 106 de 2025 no tienen relación de conexidad directa con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, los ataques y hostilidades contra la población civil y la crisis humanitaria. Ciertamente, ninguna de aquellas se orientó a superar estos hechos o impedir la agravación de sus efectos. Por lo mismo, las medidas del decreto controlado no se ocupan de (i) el fortalecimiento de la fuerza pública; (ii) la atención humanitaria; (iii) los derechos y garantías fundamentales de la población civil, o la financiación de esos propósitos específicos.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 106 de 2025 debió ser declarado inexequible por consecuencia. Esta era la deducción esperada si la posición mayoritaria hubiera aplicado el precedente constitucional y hubiera utilizado un estándar de conexidad directa, que no así de relación temática,

---

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2023.

entre las medidas y los hechos y consideraciones que cobijaron la decisión de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025.

El magistrado **Reyes Cuartas** se apartó de la postura mayoritaria de la Sala Plena, porque en su criterio la Corte debió declarar la inexecutable del Decreto Legislativo 106 de 2025. En ese sentido, manifestó compartir la declaratoria de inexecutable por consecuencia del artículo 6 del decreto aludido.

Asimismo, coincide con la decisión adoptada en el sentido de que la norma bajo control cumplió con los requisitos formales, en tanto que el Decreto Legislativo 106 de 2025 i) fue suscrito por dieciséis ministros titulares y tres encargados; (ii) está debidamente motivado ya que en el acápite considerativo el Gobierno nacional justificó el propósito y la necesidad de abordar la problemática; (iii) fue suscrito durante el término de vigencia de la conmoción interior; (iv) se encuentra delimitado territorialmente; y (v) fue remitido a la Corte dentro del plazo establecido para ello. Igualmente, encontró que las medidas relacionadas con los acuerdos de refinanciación del artículo 3 y de compra de cartera del parágrafo 2 del artículo 5, *no superan el juicio de necesidad jurídica*. Por lo que comparte la declaratoria de inexecutable de aquellos.

Sin embargo, consideró que los artículos restantes referidos a: i) las medidas procesales del artículo 2; (ii) medidas de alivios financieros (artículo 5); y (iii) las medidas de priorización del artículo 4 también debieron declararse inexecutables, así como los artículos 1 y 7 dado su carácter instrumental. En su criterio, el Decreto Legislativo 106 de 2025 no acreditó requisitos de necesidad fáctica y jurídica, motivación y conexidad interna y externa.

Lo anterior porque, en primer lugar, la revisión de la parte motiva de la norma así como de las respuestas que se recibieron, se concluye que el Gobierno nacional se limitó a evidenciar la necesidad de adoptar medidas de suspensión de procesos, alivios financieros y criterios de priorización pero no demostró que la cartera vencida del sector agropecuario se hubiere agravado por los hechos acaecidos en el primer trimestre de 2025. Esto porque la información sobre la cartera vencida a diciembre de 2024 no refleja necesariamente que esto se hubiere mantenido o agravado en el año 2025 a propósito de lo sucedido en la zona de la declaratoria. Entonces, no se aportó el sustento probatorio requerido para acreditar la conexidad material interna entre los considerandos del decreto y la conmoción interior,

así como la necesidad fáctica de las medidas, en tanto que no estableció cómo la crisis humanitaria y la intensificación del conflicto armado incidió en la cartera agropecuaria vencida.

En segundo lugar, el Gobierno Nacional no justificó la insuficiencia o falta de idoneidad de los mecanismos ordinarios que permiten responder a la situación perturbadora de orden público con miras a establecer medidas a favor de los productores agropecuarios víctimas del conflicto armado. Esto es así, porque el Gobierno Nacional no aportó el sustento requerido para determinar la relación existente entre el estado de la cartera vencida y la intensificación del conflicto y/o la crisis humanitaria. Adicionalmente, no acreditó la insuficiencia o la falta de idoneidad de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico ordinario en favor de las víctimas del conflicto armado". En suma, no se cumplen los requisitos de necesidad jurídica, motivación y conexidad material interna y externa.

Por su parte, el magistrado (e) **Carvajal Santoyo** presentó aclaración de voto. Señaló que, si bien comparte la decisión adoptada en la Sentencia C-246 de 2025, en el sentido de declarar exequible la mayor parte del decreto legislativo 117 de 2025 y, en especial, aquellas medidas de apoyo a la población perteneciente al área cobijada por la conmoción interior en lo que tiene que ver con sus obligaciones hipotecarias, la Sala debió realizar un análisis más profundo acerca de la conexidad de las medidas destinadas al apoyo de población destinataria del PNIS con la decisión de la Sentencia C-148 de 2025.

Así, el estudiar el decreto que declaró la conmoción interior, en Sentencia C-148 de 2025, la Corte declaró que no serían válidas medidas destinadas a superar las barreras de implementación del PNIS, pues estas no tendrían conexidad con la superación de las causas y los efectos de la crisis de orden público actual. En el estudio de diversos decretos legislativos posteriores, la Sala Plena ha considerado que todas las normas que mencionan al PNIS son inconstitucionales por consecuencia.

De acuerdo con el magistrado encargado, esta última tesis pasa por alto una distinción muy relevante. Una cosa es la implementación de una política nacional que supone transformaciones profundas, y otra la atención de la población destinataria del programa. En términos generales, esta población incluye a personas, familias y comunidades afectadas con especial intensidad por la degradación del conflicto, e, históricamente, por la política

de guerra contra las drogas. Además, es una población vulnerable en términos económicos y cuyas necesidades deben ser atendidas con urgencia por el Estado. Por lo tanto, en su criterio, el estudio de futuros decretos legislativos debería ser más amplio en lo que tiene que ver con la conexidad entre la atención a la población destinataria del PNIS y la declaratoria de conmoción interior, puesto que no toda atención a la población beneficiaria de dicho programa se origina, en sí misma, en un incumplimiento o déficit de implementación de este.

**Sentencia C-247/25**  
**M.P. Natalia Ángel Cabo**  
**Expediente RE-378**

**La Corte declaró exequible los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 154 de 2025, que establecen medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González, del departamento del Cesar.**

**Y declaró la exequibilidad condicionada del artículo 3 del Decreto 154 de 2025, que establece una medida de registros a medios de transporte por parte de las Fuerzas Militares, en el entendido de que solo aplica en las zonas rurales donde la Policía Nacional no tiene presencia y debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía.**

### **1. Norma objeto de revisión**

#### **DECRETO 154 DE 2025 (7 de febrero)**

Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río del Oro y González del Departamento del Cesar

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE  
COLOMBIA**

En ejercicio de las facultades constitucionales, en especial, las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con el literal a) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, y

#### **CONSIDERANDO**

(...)

#### **DECRETA**

**Artículo 1. Restricción a la circulación.**  
Restringir la libre circulación de vehículos