

Bogotá, D.C. 20 de marzo de 2025

Honorble Magistrada
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Corte Constitucional
E.S.D

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 155 de 2025, “*Por el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de connoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”. Radicado R-379.

Asunto: intervención ciudadana

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la fijación en lista del 14 de marzo de 2025.

I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de derecho, tales como la legalidad, el gobierno constitucional y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 155 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

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

En tal sentido, la presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medida; iii) análisis del Decreto 155 de 2025 a la luz de presupuestos legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; vi) Consideraciones en el marco de los principios del Estado de Derecho; v) conclusión y, vi) petición.

II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

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

2.2. El 7 de febrero de 2025 se emitió el Decreto 155 de 2025. “*Por el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*” (en adelante el Decreto 155 o el Decreto objeto de intervención).

2.3. Para ello, se adiciona un párrafo al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, con el objetivo de que el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa - FFIE cobije la asignación de recursos a proyectos de infraestructura educativa en el nivel de educación superior 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.

2.4. Como consecuencia de esta modificación, el FFIE extiende sus funciones las cuales, hasta entonces, se limitaban a la educación inicial, preescolar, básica y media.

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

El marco jurídico de la infraestructura educativa en Colombia se fundamenta en el artículo 67 de la Constitución, el cual reconoce a la educación como un derecho y un servicio público con función social. En concordancia con lo anterior, la Ley 12 de 1991 -Convención sobre los Derechos del Niño- establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades, adoptando las medidas necesarias para su cumplimiento.

En desarrollo de este mandato, la Ley 115 de 1994, conocida como la Ley General de Educación establece los requisitos esenciales para el funcionamiento de los establecimientos educativos. Entre ellos, el artículo 138, literal b, señala la necesidad de contar con una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados. Asimismo, la Ley 715 de 2001, en su artículo 9, refuerza esta disposición al exigir que las instituciones educativas cuenten con infraestructura, soportes pedagógicos y condiciones físicas idóneas para la prestación del servicio educativo.

Por otra parte, el artículo 143 de la Ley 1450 de 2011 faculta al Ministerio de Educación Nacional para destinar recursos específicos, previstos en el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, a proyectos de construcción, mejoramiento y dotación de establecimientos educativos oficiales, tanto en zonas urbanas como rurales. Además, le asigna la responsabilidad de definir prioridades de inversión, así como de realizar estudios y seguimientos a dichos proyectos.

En esta misma línea, el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019 creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, sin personería jurídica. Su finalidad es viabilizar y financiar proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliación y dotación de infraestructura escolar. Estas disposiciones han sido recopiladas en el Decreto 1075 de 2015, que expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, posteriormente modificado por el Decreto 924 de 2024.

Aunado a lo anterior, se destaca que el artículo 89 de la Ley 30 de 1992 y el Decreto 2905 de 1994 regulan el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP), fondo de financiamiento de infraestructura educativa dirigido a la educación superior, vinculado al Ministerio de Educación Nacional (MEN), de carácter mixto y sin ánimo de lucro. A pesar de estar ligado al MEN, FODESEP es descentralizado por servicios y posee personería jurídica propia, lo que le otorga autonomía administrativa para gestionar sus actividades.

El objetivo de FODESEP es garantizar el desarrollo y fortalecimiento de la educación superior en Colombia a través de la asignación eficiente de recursos y su manejo dentro de los principios de la economía solidaria. FODESEP está dotado de un patrimonio propio, lo que le da la capacidad de administrar recursos de forma independiente para cumplir con sus fines institucionales.

Dentro de las funciones del FODESEP se encuentran la identificación de necesidades financieras, la gestión y administración de recursos, el financiamiento y apoyo a las Instituciones de Educación Superior (IES), el desarrollo de infraestructura y proyectos estratégicos, y la ejecución de proyectos de entidades públicas, privadas y mixtas en los cuales participen las IES afiliadas.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 155 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

4.1. Presupuestos formales

4.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros:

El decreto fue suscrito por el presidente de la República y por todos los ministros del despacho.

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

El Decreto fue dictado en desarrollo del Estado de conmoción interior declarado en el Decreto 62 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues aparece fechado el 7 de febrero, mientras que la declaración lo fue por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

4.1.3. Existencia de motivación:

El Decreto 155 de 2025 amplía el alcance del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa- FFIE para intervenir en la viabilización de proyectos de infraestructura modular educativa

en el nivel de educación superior, una competencia que antes de la modificación introducida por el Decreto 155, estaba limitada a los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media.

Esta medida se fundamenta en el Decreto 062 de 2025, que declaró la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar). En este contexto, el Decreto 155 de 2025 señala que es necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias para facilitar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, con el propósito de financiar proyectos y programas de inversión en sectores estratégicos como la infraestructura, la educación, la salud y el ordenamiento territorial. Estas acciones buscan contribuir a la transformación territorial y a la construcción de paz en la región.

Asimismo, sostiene que la situación de orden público ha generado dificultades administrativas, técnicas y presupuestales que han impedido garantizar el derecho a la educación en condiciones adecuadas. En particular, se destaca la insuficiencia de oferta educativa en educación superior, reflejada en la presencia de solo siete Instituciones de Educación Superior (IES) en la región, de las cuales el 57% son oficiales y el 43% privadas. No obstante, según lo señalado en el Decreto 155 de 2025, varios municipios, entre ellos El Carmen, El Tarra, La Playa, San Calixto, Teorama, El Zulia y Puerto Santander carecen completamente de oferta educativa en este nivel, lo que limita las oportunidades de acceso a la formación profesional y al desarrollo social y económico de la población.

Menciona que las cifras reflejan un déficit alarmante en cobertura educativa. Según lo expuesto en este decreto, la tasa de tránsito inmediato a la educación superior en la región se sitúa en 43.1%, mientras que el promedio nacional es del 55.38%. Asimismo, la tasa de cobertura bruta en educación superior alcanza únicamente el 27.24%, muy por debajo del 55.38% registrado a nivel nacional en 2023. Además, el Decreto 155 de 2025 indica que las entidades territoriales carecen de la capacidad técnica, administrativa y presupuestal para afrontar la crisis educativa de manera autónoma, lo que justifica la intervención directa del gobierno Nacional para garantizar la construcción y adecuación de infraestructura educativa en la región.

Con base en estos elementos, el Decreto 155 de 2025 concluye que se requiere una respuesta inmediata y efectiva. En este sentido, la motivación del decreto promueve la implementación de ambientes modulares educativos, una alternativa que permite reducir los tiempos de construcción, asegurar estándares de calidad y sostenibilidad, adaptarse a distintos territorios y necesidades específicas, minimizar el impacto ambiental y optimizar los recursos económicos. Según lo señalado en el Decreto 155 de 2025, estos módulos se plantean como una solución estratégica para mejorar la cobertura educativa en educación superior, con especial énfasis en municipios como El Tarra y Tibú, donde las necesidades son más críticas.

En este sentido, el decreto parece estar formalmente motivado, al contar con un apartado de motivación, mediante la cual el presidente de la República pretende dar cuenta de las circunstancias que llevaron a su expedición y de las razones en las que tiene soporte la medida. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación es suficiente dentro de los presupuestos materiales.

4.2. Presupuestos materiales

4.2.1. *Juicio de finalidad:*

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

En el caso del Decreto 155 de 2025, se adiciona un párrafo al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, con el propósito de permitir que el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa – FFIE financie proyectos de infraestructura educativa en educación superior, en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar) con la finalidad de “*generar nuevos espacios de infraestructura educativa en los territorios delimitados en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, afectados por el conflicto armado*”.

Sin embargo, no se advierte un nexo claro e inmediato entre esta medida y la perturbación del orden público que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior en el Decreto 0062 de 2025, el cual se fundamenta en la presencia de grupos armados ilegales, el escalamiento de la violencia y el desplazamiento masivo de la población civil.

Si bien el conflicto armado puede afectar el desarrollo de infraestructura educativa, esta circunstancia no justifica la adopción de medidas excepcionales propias de un estado de conmoción interior. La problemática de la infraestructura en educación superior en la región no es una consecuencia inmediata de la crisis de seguridad, sino una dificultad estructural, vinculada a deficiencias históricas en la oferta educativa y en la capacidad de las entidades territoriales para obtener y gestionar recursos y proyectos.

Esta circunstancia se refleja en los considerandos del Decreto 155 de 2025, el cual fundamenta la adopción de la medida en datos del año 2023, sobre la tasa de tránsito inmediato a la educación superior y, en el Documento de Viabilidad Territorial y de Demanda, elaborado por la Dirección de Fomento de la Educación Superior, utilizado como soporte técnico para la adopción de las medidas establecidas en el Decreto 0155 de 2025¹, el cual analiza la incidencia del conflicto armado en los programas de desarrollo desde el año 2022. Lo anterior, demuestra que la problemática abordada no surge de la crisis de seguridad actual, sino que responde a factores preexistentes que requieren soluciones estructurales y de largo plazo.

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencias como la C-179 de 1994² y C- 1994³ ha señalado que no es constitucionalmente admisible utilizar la conmoción interior para abordar cuestiones ordinarias que, por su naturaleza y complejidad, deben resolverse a través de mecanismos regulares

¹ Anexo único. Respuesta del Ministerio de Educación a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el auto que avoca conocimiento del expediente RE-379.

² Corte Constitucional, sentencia C -179 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

³ Corte Constitucional, sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

de política pública, ya que este tipo de problemáticas deben resolverse a través de mecanismos regulares y no mediante medidas excepcionales.

El gobierno Nacional, en respuesta a solicitudes de aclaración realizadas por la Corte Constitucional, ha argumentado que la adopción de estas medidas excepcionales no solo busca atender la crisis educativa derivada del conflicto, sino que también fortalece la estabilidad social y el desarrollo regional. Sin embargo, “*la implementación de infraestructura adecuada y accesible para fomentar la permanencia estudiantil*” y la necesidad de “*fortalecer la institucionalidad en el territorio y sentar las bases para la transformación social a través de la educación*”⁴ constituyen estrategias propias de una política pública de largo plazo, y no medidas excepcionales e inmediatas requeridas para conjurar los efectos de la alteración del orden público. En consecuencia, estos elementos no están directamente encaminados a contener la crisis de seguridad, ni a impedir su extensión en el territorio objeto de la conmoción interior.

Por lo tanto, el Decreto 155 de 2025 no satisface el juicio de finalidad, ya que las medidas adoptadas no guardan una relación inmediata y necesaria con la perturbación del orden público que motivó la declaratoria de conmoción interior. En lugar de enfocarse en contener la crisis de seguridad mediante acciones excepcionales y urgentes, el decreto incorpora medidas estructurales orientadas a la mejora de la infraestructura en materia de educación superior, cuyo tratamiento corresponde a actuaciones y políticas públicas ordinarias, y no a disposiciones extraordinarias bajo un estado de excepción.

4.2.2. Juicio de conexidad material:

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior guarden una relación directa y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. En este sentido, la relación entre las disposiciones del decreto y la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior no puede fundamentarse en referencias indirectas, efectos colaterales o en la formulación de estrategias de largo plazo. En su lugar, debe evidenciarse un vínculo de inmediatez que justifique la adopción de medidas de excepción.

El Decreto 155 de 2025 autoriza el uso de los recursos del FFIE para financiar proyectos de infraestructura educativa en educación superior, en los municipios contemplados en el Decreto 0062 de 2025, el cual declaró la conmoción interior. No obstante, la declaratoria de conmoción se fundamenta en la presencia de grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otras organizaciones insurgentes, el escalamiento de la violencia, el desplazamiento masivo de la población civil y la alteración del orden público. Estas problemáticas exigen, conforme al decreto declaratorio, una respuesta inmediata en términos de seguridad pública, protección de la vida e integridad de la población civil, así como un refuerzo de la acción estatal para contener los enfrentamientos y prevenir nuevos desplazamientos forzados.

Sin embargo, al contrastar el Decreto 155 de 2025 con las circunstancias descritas en el Decreto 062 de 2025, se advierte una desconexión sustancial entre la medida adoptada y la situación fáctica que motivó la declaratoria de conmoción interior. La decisión de ampliar la infraestructura educativa en educación superior, si bien constituye una medida que puede contribuir al desarrollo social y

⁴ Respuesta del Ministerio de Educación a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el auto que avoca conocimiento del expediente RE-379. Pág. 8.

económico de la región, no está dirigida a contener de manera inmediata los efectos de la violencia armada, ni a restaurar el orden público, elementos que justificaron la declaratoria del estado de excepción.

En respuesta a solicitudes de aclaración de la Corte Constitucional, el gobierno Nacional ha argumentado que la habilitación del FFIE para intervenir en educación superior permitirá ampliar la infraestructura educativa en la región, generando 2.252 cupos adicionales en municipios como El Tarra, Convención, Puerto Santander, Teorama y Tibú. Según el Gobierno, esto contribuirá a reducir la exclusión educativa, garantizando que más jóvenes accedan a la educación superior sin necesidad de salir de sus territorios. Así mismo, ha señalado que la educación superior es un factor clave en la prevención de la violencia, y en el fortalecimiento del orden público, pues al brindar alternativas a los jóvenes, se reduce la incidencia del reclutamiento por grupos armados ilegales y los niveles de criminalidad asociados a la falta de oportunidades.

No obstante, si bien estas iniciativas resultan loables en el marco de una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo, son propias de la gestión ordinaria del Ejecutivo y de las entidades territoriales. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencias C-300 de 1994⁵ y C-027 de 1996⁶ ha reiterado que no basta con enunciar dificultades estructurales o beneficios indirectos del acceso a la educación, para cumplir con el juicio de conexidad material. La exposición de motivos del Decreto 155 de 2025 hace referencia a problemáticas como las bajas tasas de tránsito inmediato a la educación superior desde 2023, y a la creación de cupos adicionales para brindar alternativas educativas y laborales a los jóvenes, aspectos que, se reitera, son propios de una política pública ordinaria y que no responden a la necesidad de contener de manera inmediata los efectos de la crisis de seguridad.

En consecuencia, el objeto de intervención no supera el juicio de conexidad material, dado que las medidas adoptadas no guardan una relación directa e inmediata con la escalada de violencia armada, ni con la perturbación del orden público que motivó la declaratoria de commoción interior. Por el contrario, se trata de acciones propias de una política estructural, cuyo tratamiento debe realizarse mediante mecanismos regulares, actualmente existentes en nuestro ordenamiento.

Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, la commoción interior solo es procedente cuando las facultades ordinarias del Estado resultan insuficientes para conjurar una crisis sobreviniente. En este sentido, la sentencia C-027 de 1996 establece:

“De ahí que se exija como condición necesaria para declarar la commoción interior, aparte del factor de turbación del orden público, que éste no pueda ser conjurado mediante el eficiente y oportuno ejercicio de las facultades ordinarias. Los hechos y problemas que por naturaleza demandan soluciones materiales y jurídicas permanentes, deben ser enfrentados a través de los mecanismos de la normalidad. Y sólo cuando éstos se revelen inidóneos para enfrentar hechos sobrevinientes, resulta justificado apelar a las competencias extraordinarias derivadas del estado de excepción.”

En este caso, las medidas adoptadas en el Decreto 155 de 2025 no son idóneas para atender de manera inmediata la crisis de seguridad, ya que no están orientadas a contener los enfrentamientos armados ni a garantizar la seguridad de la población civil. En consecuencia, la falta de conexidad

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

material con la perturbación del orden público, impide que estas disposiciones sean constitucionalmente válidas en el marco del estado de conmoción interior.

4.2.3. *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.

Esta corporación ha precisado en sentencias como la C-179 de 1994⁷, la C-300 de 1994⁸ y la C-070 de 2009⁹, 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 conjetal, cómo dichas medidas contribuyen de manera directa e inaplazable a conjurar la perturbación del orden público.

En el presente caso, el Decreto 155 de 2025 no cumple con este estándar, en razón de las siguientes deficiencias en su motivación:

(i) *Falta de conexión inmediata entre la medida y la crisis de orden público:*

Si bien el decreto hace referencia a la necesidad de fortalecer la infraestructura educativa en la región del Catatumbo, no se expone de manera concreta cómo la habilitación del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) para proyectos de educación superior soluciona o mitiga, de forma inmediata, la perturbación derivada del escalamiento de la violencia y el desplazamiento masivo de la población civil, hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior.

La medida adoptada se justifica sobre la base de déficits estructurales en materia de acceso a la educación superior, documentados en estudios previos y en estadísticas correspondientes a años anteriores a la crisis. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que los estados de excepción, no pueden emplearse para resolver problemáticas de larga data, cuya solución corresponde a la gestión ordinaria del Ejecutivo.

(ii) *Naturaleza estructural y no excepcional de la medida adoptada:*

El gobierno Nacional reconoce que la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa responde a un enfoque técnico¹⁰, lo cual demanda tiempo para su planeación e implementación. Este hecho evidencia que la medida no tiene un impacto inmediato en la restauración del orden público,

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Diaz.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

¹⁰ Respuesta del Ministerio de Educación a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el auto que avoca conocimiento del expediente RE-379. Pág. 20.

lo que resulta contrario al carácter urgente e inaplazable que deben revestir las decisiones adoptadas en un estado de conmoción interior.

Así mismo, los proyectos de infraestructura educativa, por su naturaleza, exigen fases de planeación, contratación, ejecución y seguimiento, todas ellas sujetas a procedimientos administrativos que exceden ampliamente los plazos de una medida de excepción. La viabilidad de estos proyectos dentro del marco de la conmoción interior resulta, por lo tanto, altamente cuestionable.

(iii) Ausencia de sustento fáctico sobre la relación entre la infraestructura educativa y la crisis de seguridad:

El decreto no aporta evidencia concreta que respalde la afirmación de que la construcción de espacios educativos mitigará los efectos inmediatos de la crisis de orden público. No se demuestra cómo la habilitación del FFIE para el desarrollo de infraestructura en proyectos de educación superior incidiría directamente en la reducción de la violencia armada o en la contención de los desplazamientos forzados, elementos que motivaron la declaratoria de conmoción interior.

En las respuestas del Gobierno a la Corte Constitucional se sostiene que el fortalecimiento de la educación superior contribuiría a la reducción del reclutamiento de jóvenes por parte de grupos armados ilegales, a través de la generación de oportunidades educativas y laborales. No obstante, esta afirmación, aunque relevante en el contexto de una estrategia de desarrollo social a mediano y largo plazo, no justifica la adopción de la medida en el marco de un estado de excepción.

(iv) Falta de justificación sobre la necesidad y los costos de acudir al FFIE:

El Gobierno ha argumentado que el FFIE es el mecanismo más eficiente para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa. Sin embargo, ni el Decreto 155 de 2025 ni las respuestas del Gobierno sustentan la urgencia de recurrir a este fondo dentro del marco de la conmoción interior.

Sobre el costo estimado de la medida “*se proyectó en 50 mil millones el monto de los recursos requeridos para cinco proyectos de infraestructura en los municipios de Convención, El Tarra, El Zulia, Sardinata y Tibú, dichos recursos estarán administrados por el FFIE*”¹¹, con financiamiento del Presupuesto General de la Nación y la posibilidad de cofinanciación territorial y apoyo de fuentes de cooperación internacional. No obstante, ante la pregunta de la Corte Constitucional sobre la población beneficiaria de estas obras, el Gobierno se limita a señalar que la medida “*beneficia a una proporción significativa de jóvenes en edad de ingreso a la educación superior*”, sin aportar datos concretos sobre su impacto en la mitigación de la crisis de seguridad.

En suma, el decreto objeto de intervención no cumple con el juicio de motivación suficiente, ya que las razones presentadas por el Gobierno Nacional no justifican de manera clara, detallada y concreta la necesidad de adoptar una medida excepcional dentro del estado de conmoción interior.

¹¹ Respuesta del Ministerio de Educación a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el auto que avoca conocimiento del expediente RE-379. Pág. 24.

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad garantizar que los decretos legislativos no incluyan disposiciones que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el funcionamiento ordinario de las ramas del poder público o modifiquen la estructura y competencias esenciales del Estado. La Corte Constitucional ha señalado que este juicio es un mecanismo de salvaguarda tanto de los derechos fundamentales como de la estabilidad institucional en situaciones de excepción.

En este sentido, a través de pronunciamientos como las sentencias la C-027 de 1996¹² y la C-070 de 2009¹³, la Corte Constitucional ha reiterado que las medidas legislativas adoptadas en estados de emergencia deben ajustarse estrictamente al marco constitucional, evitando excesos por parte del Ejecutivo y preservando el orden democrático.

En este caso, el Decreto 155 de 2025 no supera este juicio, ya que si bien no suprime una función esencial del Estado, sí introduce una reasignación de competencias sin justificación suficiente. Específicamente, transfiere funciones que actualmente ostenta el FODESEP al FFIE, bajo el argumento de que este último “*ha demostrado ser el mecanismo más eficiente para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa*”¹⁴. Sin embargo, esta afirmación carece de un criterio objetivo que justifique la modificación, pues la simple experiencia en la articulación presupuestal y la gestión de recursos, no constituye una razón válida para alterar el diseño institucional y funcional del sector educativo, en el marco de un estado de excepción.

En consecuencia, la redistribución de competencias establecida en el Decreto 155 de 2025 no solo carece de una justificación suficiente, sino que configura un ejercicio arbitrario del poder excepcional, lo que vulnera los principios de legalidad y separación de poderes. Por lo tanto, la norma en cuestión no cumple con el juicio de ausencia de arbitrariedad.

4.2.5. Juicio de intangibilidad:

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

La Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establecen que ciertos derechos, denominados “*intangibles*”, mantienen su plena vigencia incluso en situaciones de crisis extrema. Entre estos se incluyen el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada y la no retroactividad penal en perjuicio del procesado, entre otros que conforman el núcleo esencial de la dignidad humana.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

¹⁴ Respuesta del Ministerio de Educación a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el auto que avoca conocimiento del expediente RE-379.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002¹⁵ reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo con este marco normativo, los instrumentos internacionales excluyen del alcance de las facultades extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. En este sentido, cualquier medida adoptada debe garantizar el respeto absoluto de estos derechos, sin que su protección se vea afectada por las disposiciones del decreto legislativo correspondiente.

En aplicación de este juicio, se advierte que el Decreto 155 de 2025 no contempla disposiciones que vulneren derechos intangibles reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales o la ley estatutaria. Ninguna de sus medidas establece restricciones o limitaciones a derechos fundamentales protegidos bajo este criterio, lo que permite concluir que el decreto cumple con el estándar exigido en materia de intangibilidad.

4.2.6. Juicio de incompatibilidad:

En caso de que los decretos de desarrollo suspendan leyes debido a la commoción deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción (artículo 12, Ley 137 de 1994). Bajo este juicio, se observa que el Decreto 155 de 2025 no contempla la suspensión de ninguna ley.

4.2.7. Juicio de necesidad:

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003¹⁶ y C- 156 de 2020¹⁷, entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) **de la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) **de la necesidad jurídica** o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

a. Necesidad fáctica (idoneidad):

El Gobierno justifica la adopción del Decreto 155 de 2025 argumentando la necesidad de ampliar la cobertura en educación superior en la región del Catatumbo, debido a las bajas tasas de tránsito inmediato a la educación superior y a la escasa oferta de programas académicos en algunos municipios. Si bien es cierto que existen deficiencias en infraestructura educativa en la zona, el decreto no demuestra que la medida adoptada tenga un impacto inmediato y efectivo en la contención de la crisis de orden público que motivó la declaratoria de commoción interior.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

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

El análisis de necesidad fáctica exige demostrar que la medida es idónea y efectiva para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Sin embargo, el fortalecimiento de la infraestructura educativa es una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo, cuya implementación requiere planificación, contratación, ejecución y seguimiento, procesos que exceden ampliamente los tiempos propios de un estado de excepción. En este sentido, el Gobierno reconoce que la habilitación del FFIE para proyectos de educación superior implica la realización de trámites administrativos complejos, tales como la articulación curricular con la educación media y la homologación de programas académicos, lo que desconoce la inmediatez que debe caracterizar a las medidas excepcionales adoptadas bajo un estado de commoción.

Así mismo, aunque el decreto menciona la urgencia de generar 2.252 cupos adicionales en educación superior, no aporta evidencia que demuestre cómo la implementación de esta infraestructura tendrá un efecto inmediato en la crisis de seguridad que enfrenta la región. La jurisprudencia ha sido clara en señalar que la necesidad fáctica, no se satisface con la identificación de problemas estructurales, sino con la prueba de que la medida adoptada es idónea para resolver la crisis específica que motivó el estado de excepción.

b. Necesidad jurídica (subsidiariedad):

El análisis de subsidiariedad exige verificar si dentro del ordenamiento jurídico ordinario ya existen mecanismos adecuados y suficientes para lograr los objetivos de la medida excepcional, sin necesidad de acudir a un decreto legislativo de commoción interior. En este caso, el Decreto 155 de 2025 no justifica de manera suficiente por qué los mecanismos ordinarios disponibles no eran adecuados para atender la situación.

El Gobierno sostiene que, aunque el FODESEP tiene autonomía administrativa y patrimonial para financiar proyectos de infraestructura en educación superior, su alcance se encuentra limitado a las Instituciones de Educación Superior (IES) afiliadas, lo que impediría su aplicación en regiones estratégicas como el Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar).

Sin embargo, esta argumentación desconoce que el artículo 7 del Decreto 2905 de 1994 establece que las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades pueden vincularse libre y voluntariamente al FODESEP. Dicha disposición demuestra que el número de entidades afiliadas al fondo es amplia y variable, lo que permite la incorporación de nuevas instituciones conforme a las necesidades de financiamiento en el sector educativo.

En consecuencia, el Gobierno no demuestra por qué no es procedente el desarrollo de infraestructura educativa superior a través del FODESEP. La existencia de este mecanismo dentro del marco normativo ordinario confirma que, el financiamiento de la infraestructura educativa en educación superior puede gestionarse sin necesidad de recurrir a un decreto legislativo de excepción.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que las medidas excepcionales solo son legítimas cuando no existen herramientas ordinarias para atender la crisis. En este caso, el FODESEP ya contempla la posibilidad de incluir nuevas instituciones dentro de su esquema de financiación, lo

que demuestra que no era indispensable habilitar al FFIE para intervenir en la educación superior mediante un decreto de conmoción interior.

Por lo tanto, el Decreto 155 de 2025 no cumple con el criterio de subsidiariedad, pues el Gobierno omite el análisis de los mecanismos ordinarios existentes y no justifica de manera adecuada por qué el FODESEP no podía ser utilizado. La medida adoptada no responde a una necesidad excepcional, sino a una estrategia de política pública que debió ser implementada dentro del marco normativo ordinario y no mediante un estado de excepción.

4.2.8. Juicio de proporcionalidad:

El juicio de proporcionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional evalúa si las medidas adoptadas en un decreto legislativo durante un estado de excepción son adecuadas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto para alcanzar los fines que motivaron su adopción. Este análisis debe determinar si las disposiciones son razonables frente a la gravedad de los hechos que las justifican y si no generan restricciones desproporcionadas en relación con los derechos fundamentales y principios constitucionales.

El Decreto 155 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad, ya que las medidas adoptadas no guardan una relación directa e inmediata con la crisis de orden público en la región del Catatumbo, al no justificar el uso de facultades extraordinarias.

El decreto fundamenta su expedición en la necesidad de fortalecer la infraestructura educativa en educación superior, argumentando que la violencia en la región ha limitado el acceso de los jóvenes a oportunidades académicas. Sin embargo, la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior se origina en la presencia de grupos armados ilegales, el escalamiento de la violencia y los desplazamientos masivos de la población, problemáticas que no se resuelven de manera inmediata con la construcción de infraestructura educativa. Aunque mejorar el acceso a la educación puede ser una estrategia de desarrollo válida, no constituye una respuesta urgente ni efectiva para contener la crisis de seguridad, lo que desvirtúa la adecuación de la medida dentro del marco de un estado de excepción.

Así mismo, el decreto no explica cómo el FODESEP, fondo ya establecido para financiar infraestructura en educación superior, cuya normatividad (Decreto 2905 de 1994) permite que las instituciones se afilien libremente y accedan a sus recursos, no podría utilizarse, ni por qué era indispensable habilitar al FFIE para esta función, lo que demuestra que la medida no era la única opción disponible y, por tanto, no cumple con el criterio de necesidad.

En consecuencia, el Decreto 155 de 2025 no es proporcional, ya que no es adecuado para resolver de manera inmediata la crisis de seguridad y no es necesario, pues existen mecanismos ordinarios como el FODESEP que permitían atender la situación sin recurrir a facultades extraordinarias. Por lo tanto, el decreto excede los límites de proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia constitucional, al introducir medidas estructurales de política pública que debieron tramitarse por la vía ordinaria y no mediante un estado de excepción.

4.2.9. Juicio de no discriminación:

Este juicio establece que las medidas adoptadas no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Particularmente, los proyectos de infraestructura educativa en el nivel de educación superior, no se fundan en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación.

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

El Decreto 155 de 2025 vulnera diversos principios fundamentales del Estado de Derecho, tal como se evidencia en el análisis de su constitucionalidad. Su expedición desconoce los límites impuestos por la Constitución, al tomar medidas innecesarias para conjurar las causas de la declaratoria de conmoción interior y para impedir la extensión de sus efectos.

En este sentido, el Decreto 155 de 2025 compromete la *supremacía constitucional* al desconocer los límites impuestos en los casos de estados de excepción, toda vez que pretende generar nuevos espacios de infraestructura educativa, en un contexto donde la prioridad es tomar medidas para preservar el orden público y atender la crisis humanitaria.

Además, transgrede el principio de *legalidad*, ya que el Decreto no cumple con los principios de finalidad, conexión material, motivación suficiente, necesidad, no arbitrariedad y proporcionalidad exigidos por la Ley Estatutaria 137 de 1994 (artículo 9), que regula los estados de excepción.

El Decreto afecta los principios de *buen gobierno y transparencia*, pues no establece criterios claros para la viabilidad y financiamiento de proyectos educativos en la región, ni contempla mecanismos de control y vigilancia sobre su ejecución. De igual manera, vulnera la *estabilidad macroeconómica y las políticas de largo plazo*, ya que la asignación de recursos en infraestructura educativa mediante un decreto de emergencia carece de una planificación estructurada y de un análisis de sostenibilidad financiera.

En conclusión, el Decreto 155 de 2025 excede los límites constitucionales y vulnera principios esenciales del Estado de Derecho, afectando la legalidad, la transparencia y la estabilidad económica. Al desconocer los requisitos para la expedición de normas en estados de excepción, debilita el control democrático y compromete la correcta gestión de los recursos públicos, lo que genera incertidumbre sobre su impacto real en la crisis que pretende atender.

VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce la grave situación humanitaria en la región del Catatumbo y la necesidad de acción estatal para proteger los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, considera que esta crisis debe abordarse mediante los mecanismos ordinarios del ordenamiento jurídico, evitando el uso desproporcionado de facultades excepcionales.

El Decreto 155 de 2025 no cumple con los requisitos constitucionales para su expedición en un estado de excepción, ya que sus medidas no guardan una relación inmediata con la crisis de orden público y podrían haberse implementado sin recurrir a poderes extraordinarios. En particular, el decreto no supera los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, necesidad, no arbitrariedad y proporcionalidad, pues no justifica de manera clara y detallada su pertinencia dentro del estado de conmoción interior.

Al vulnerar principios fundamentales como la legalidad, la separación de poderes y el control democrático, se solicita a la Corte Constitucional declarar su inexequibilidad, garantizando el respeto a los límites constitucionales en el uso de facultades excepcionales.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 155 de 2025**, “*Por el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”.

VIII. NOTIFICACIONES

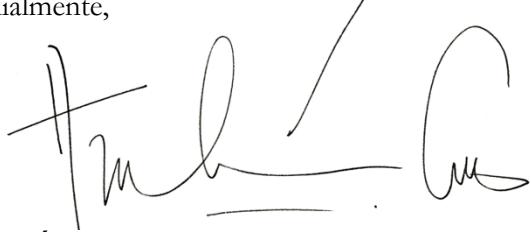
El ciudadano recibirá notificaciones en:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

SENTENCIA C-218 de 2025

Referencia: Expediente RE-379

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025, «[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior»

Magistrada ponente (e):
CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Bogotá, D. C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las establecidas en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior”, expedido en el marco del estado de conmoción declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025 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.

La Sala declaró la inexequibilidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025, tras constatar que la medida adoptada en dicha norma, que habilitaba al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa para viabilizar y financiar infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior, en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, no tenía una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial dispuesta en la Sentencia C-148 de 2025, concretamente, con el fortalecimiento

de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil y la financiación para esos propósitos específicos.

La Sala advirtió que la medida adoptada no buscaba garantizar el derecho fundamental a la educación de la población que reside 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, como consecuencia de la crisis humanitaria que generó la grave perturbación del orden público en esos territorios. Por el contrario, buscaba solucionar las dificultades de acceso a la educación superior que históricamente ha afrontado la población que reside en dichas zonas, debido a factores estructurales como la escasa oferta institucional y el conflicto armado que, de tiempo atrás, azota a esos territorios.

I. ANTECEDENTES

A. Trámite de revisión automática de constitucionalidad

1. El 24 de enero de 2025, mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025, el Gobierno nacional declaró el estado de commoción 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, por el término de 90 días contados a partir de la entrada en vigencia del decreto.

2. En desarrollo de la declaratoria del estado de excepción, el 7 de febrero siguiente, se expidió el Decreto Legislativo 155 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior”. Mediante oficio del 10 de febrero de 2025, la secretaría jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió una copia del decreto legislativo a la Corte Constitucional, para su control automático de constitucionalidad¹.

3. En sesión del 12 de febrero de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional asignó por reparto el asunto a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger. Al día siguiente, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el respectivo expediente al despacho sustanciador.

4. Por auto del 18 de febrero de 2025², la magistrada Cristina Pardo Schlesinger resolvió: (i) avocar la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025; (ii) comunicar el inicio del proceso al Gobierno nacional; (iii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iv) ordenar la fijación en lista para la intervención ciudadana e invitar a participar en el proceso a algunas autoridades e instituciones³ y (v) dar traslado al procurador general de la Nación, para el concepto de su competencia.

¹ Expediente digital RE-379, [Control Constitucional a Decreto Legislativo](#)

² Ibidem, [Auto avoca conocimiento, decreta la práctica de pruebas y otras decisiones](#)

³ Fueron invitadas a intervenir en el proceso las siguientes entidades, organizaciones e instituciones: las gobernaciones de Norte de Santander y Cesar; las alcaldías de Cúcuta, Ocaña, Villa del Rosario y Los Patios; la Defensoría del Pueblo, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -Corponor-, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos; el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y la Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces); la Academia Colombiana de Jurisprudencia; las universidades Francisco de Paula

5. El 25 de febrero de 2025, la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional dieron respuesta a los interrogantes formulados en el auto del 18 de febrero de 2025⁴.

6. En vista de que las pruebas decretadas fueron debidamente recaudadas, por auto del 11 de marzo de 2025⁵, la magistrada sustanciadora dispuso continuar con el trámite y dar cumplimiento a lo ordenado en los ordinales segundo y cuarto de la parte resolutiva del auto del 18 de febrero de 2025.

7. Mediante el Auto 398 de 2025⁶, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió suspender los términos en el expediente RE-379, a partir del 26 de marzo de 2026, y dispuso que esa decisión se mantuviera hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se decidiera sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, momento a partir del cual se reanudaría la contabilización de los términos.

8. Por medio de la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 del 2025.

9. El 2 de mayo de 2025, en atención a lo dispuesto en el Auto 398 del 26 de marzo 2025, se levantó la suspensión de términos en el expediente RE-379⁷.

10. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del procurador general de la Nación, la Sala procede a decidir sobre la constitucionalidad de la norma objeto de control.

B. El decreto legislativo objeto de control de constitucionalidad

11. La Sala revisa la constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”. La norma sometida al control de constitucionalidad se transcribe a continuación:

«DECRETO NÚMERO 155 DE 2025

(febrero 07)

Por el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar

Santander, de Pamplona, Libre (sede Cúcuta), Nacional de Colombia (sede Bogotá) y las facultades de Derecho de las universidades del Rosario, de los Andes, de la Sabana, Javeriana y Sergio Arboleda.

⁴ Expediente digital, [Respuesta a oficio OPC-128 - Presidencia de la República - Ministerio de Educación](#)

⁵ Ibidem, [Auto del 11 de marzo de 2025, resuelve continuar con el trámite procesal dispuesto en Auto del 18 de febrero de 2025](#).

⁶ Ibidem, [Auto de Sala Plena No. 398 del 26 de marzo de 2025, resuelve suspender los términos](#).

⁷ Ibidem, [RE0000379. Constancia](#)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 62 del 24 de enero de 2025, “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, y

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: *(i)* 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 número 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 (sic), 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 Barí y Cata/aura 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 armados 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, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del César.

Que el artículo 44 de la Constitución Política señala como derechos fundamentales de los niños: “*la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia*”. De la misma manera, la norma mencionada indica que “*los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*” y señala que “*la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos*”.

Que el artículo el 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público con función social, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia. Adicionalmente, se indica que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Que el artículo 69 de la Constitución Política consagra la autonomía universitaria, según la cual, las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley, la cual establece un régimen especial para las universidades del Estado. En igual sentido lo desarrollan los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, estableciendo los aspectos asociados al ejercicio de la autonomía.

Que, de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos “*en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parle, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social*”. Sin embargo, la disposición precedente “*no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3º (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4º (Derecho a la Vida); 5º (Derecho a la Integridad Personal); 6º (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9º (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al*

Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

Que el artículo 3º de la Ley 137 de 1994 establece la prevalencia de tratados internacionales en el orden interno, así como que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y los convenios ratificados por Colombia y las demás normas de derecho positivo y consuetudinario que rijan sobre la materia.

Que, de conformidad con el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, durante los estados de excepción resultan intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos de la niñez a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de las y los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Que, según lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, el Gobierno podrá expedir medidas excepcionales para asegurar la efectividad del derecho a la paz.

Que la Convención de los derechos de los niños, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 reconoce el derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades y la obligación del Estado a adoptar las medidas necesarias para garantizarlo.

Que la Corte Constitucional de Colombia, en pronunciamientos como la sentencia T-974 de 1999, ha precisado el contenido y alcance del derecho a la educación y su íntima relación con el derecho a la paz. Manifestó el alto tribunal, en la sentencia referida, que la educación “*Es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, tales como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal y el libre desarrollo de la personalidad (C.P., arts. 26, 13 y 16), así como de la realización de distintos principios y valores constitucionalmente reconocidos, referentes a la participación ciudadana y democrática en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, al pluralismo, a la tolerancia, al respeto a la dignidad humana, a la convivencia ciudadana y a la paz nacional*”.

Que la educación es uno de los catalizadores para la construcción de la Paz Total en los territorios, al ser un medio para superar la desigualdad y para hacer del país una sociedad del conocimiento y de los saberes propios. Por tal razón, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida” (2022-2026), Ley 2294 de 2023, se hace referencia a la implementación de una estrategia integral para el mejoramiento de la educación superior en contextos caracterizados por las grandes brechas sociales y económicas, el abandono estatal y el conflicto armado, que se desarrolla a través del fomento de la oferta educativa en áreas estratégicas que propicien una mayor interacción con los sectores productivo, social y cultural.

Que el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025 precisa que, ante la grave perturbación del orden público que afecta la región del Catatumbo e impacta de manera intensa el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a facilitar el uso de los recursos del

Sistema General de Participaciones y del Sistema de Regalías en el marco de los derroteros constitucionales vigentes, así como recurrir a recursos para financiar los proyectos y programas de inversión en los sectores de infraestructura, educación, salud y ordenamiento del territorio, en aras de avanzar en la transformación territorial y la construcción de paz en la región del Catatumbo.

Que en el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025 se estableció que debido a las difíciles condiciones administrativas, técnicas y presupuestales que presentan las entidades territoriales, es necesario que el Gobierno nacional provea a la población afectada de la infraestructura y la capacidad administrativa y de gestión necesarias para afrontar la emergencia, en atención a la gravedad de la situación excepcional que se vive en la región del Catatumbo, caracterizada por el aumento de la violencia, la crisis humanitaria, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales.

Que en materia de educación superior, en la región del Catatumbo hacen presencia 7 Instituciones de Educación Superior, de las cuales el 43% corresponden a instituciones de carácter privado y el 57% al sector oficial. Solo cuatro (4) instituciones Oficiales tienen presencia en ese territorio: el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en Tibú, la Escuela de Administración Pública (ESAP) en los municipios de Ábrego, Convención, Sardinata, Hacarí, Ocaña y Tibú, las Universidades Francisco de Paula Santander y Universidad Nacional Abierta y a Distancia en el municipio de Ocaña. Por su parte, los municipios de El Carmen, El Tarra, La Playa, San Calixto, Teorama, El Zulia, y Puerto Santander no cuentan actualmente con oferta de educación superior.

Que en la región del Catatumbo los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Sardinata, Teorama y Tibú, la última tasa de tránsito inmediato a la educación superior disponible con corte a 2023 establece que se ubica por debajo de la media nacional (43,1%) y, respecto de la tasa de cobertura bruta, para la región en general se ubica en el 27,24%, siendo esta muy inferior a la de nivel nacional, que en la vigencia 2023 alcanzó el 55,38%.

Que los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar y aquellos que integran el área metropolitana de Cúcuta enfrentan grandes desafíos para atender a las miles de personas desplazadas forzadamente, entre ellas, mujeres embarazadas, población infantil, adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos y campesinas, indígenas, entre otros sujetos de especial protección constitucional que llegan diariamente en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas.

Que para garantizar la satisfacción de necesidades básicas y el acceso de la población a los servicios públicos esenciales en condiciones de calidad y continuidad -en particular de las miles de personas en situación de desplazamiento forzado y de confinamiento que no pueden acceder a estos servicios de forma convencional- se requieren acciones excepcionales e inmediatas que permitan minimizar las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad, así como superar la grave situación de inestabilidad institucional y la extraordinaria afectación de la convivencia ciudadana.

Que el sistema educativo colombiano, al ser afectado por el conflicto armado interno y la acción de estructuras armadas organizadas al margen de la ley que hieren seriamente el bienestar de las comunidades educativas, necesita la adopción de medidas desde un enfoque integral capaz de enfrentar estos desafíos, abordando acciones de distinta índole para garantizar el derecho a la educación.

Que los ambientes modulares educativos corresponden a diseños de estructuras que amplían el acceso a la educación superior y, por consiguiente, fortalecen el capital humano del país. Estos proyectos facilitan la implementación de espacios educativos adaptables y sostenibles en tiempos reducidos, optimizando recursos

humanos y económicos orientados a responder de manera ágil y eficiente a las necesidades específicas de cada comunidad educativa.

Que dentro de los beneficios que se obtienen con la implementación de ambientes modulares educativos se encuentran, entre otros, la reducción de tiempos de construcción, el control de calidad de cada una de las fases del proceso, la reutilización y adaptabilidad a nuevos proyectos, la facilidad de mantenimiento de los módulos y la reducción del impacto medio ambiental.

Que la arquitectura modular innovadora corresponde a un diseño de infraestructura con grandes beneficios para el desarrollo del sistema educativo colombiano, el cual se basa en técnicas de construcción de espacios confortables y útiles para los estudiantes. Estos proyectos siguen estrictamente las normas vigentes de calidad, seguridad y sostenibilidad, con la posibilidad de ser implantadas e instaladas a través de un proceso ágil y efectivo que garantiza su uso inmediato por docentes y estudiantes.

Que en las actuales circunstancias de afectación en el territorio delimitado en el artículo 1º del Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, la instalación de infraestructura modular educativa se erige como una alternativa de generación de espacios para el desarrollo de la educación superior, la cual puede ser orientada a puntos estratégicos que proporcionen los espacios de atención de la población vinculada o que se vincule al sistema de educación superior.

Que en la región del Catatumbo y demás territorios comprendidos en la commoción interior declarada por el Gobierno nacional, se han identificado las principales necesidades de infraestructura de educación superior, con especial énfasis en los municipios de El Tarra y Tibú, Norte de Santander. Por consiguiente, y de acuerdo con las consideraciones esbozadas en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, se requiere de la ejecución inmediata de la instalación de la infraestructura modular en los municipios referidos, requiriéndose de un instrumento financiero y contractual que posibilite la puesta en marcha de estas obras a la mayor brevedad.

Que el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, sin personería jurídica, con el objetivo de viabilizar y financiar los proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura escolar. El campo de acción del FFIE, en los estrictos términos delimitados en la ley que se cita, se restringe a “infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas rurales y urbanas”, sin que se habilite a que a través de este puedan adelantarse proyectos en el nivel de educación superior.

Que el referido Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa se creó con el fin de garantizar “un mecanismo” expedito, ágil y versátil con el cual se genere y fortalezca la infraestructura educativa adecuada y necesaria para la adecuada prestación del servicio público de educación, bajo los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos a favor de la población social y económicamente vulnerable del territorio nacional. Por su naturaleza jurídica y experticia en el manejo de proyectos de infraestructura educativa, se ha identificado que esta se constituye en la herramienta más expedita para desarrollar el proceso que conlleve a la instalación de infraestructura modular educativa en el territorio afectado por la commoción interior.

Que teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se hace necesario adicionar el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por medio del cual se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, a efectos de brindar los habilitantes de ley que permitan que el FFIE intervenga en la

viabilización de los proyectos de infraestructura modular educativa en el nivel de educación superior, facultad que el texto normativo actual no tiene prevista.

Que teniendo en cuenta que a la fecha de expedición del presente decreto los efectos que conllevaron a la declaratoria del estado de conmoción interior siguen vigentes, es necesario adoptar medidas legislativas de carácter extraordinario que habiliten la generación de espacios de infraestructura educativa de la región, en todos los niveles de la educación.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1º. Habilítese al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) para tomar las medidas administrativas y financieras necesarias con la finalidad de generar nuevos espacios de infraestructura educativa en los territorios delimitados en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, afectados por el conflicto armado. Para tales efectos, adíquese un párrafo al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

“Parágrafo 5º. En el caso de los territorios delimitados en el artículo 1º del Decreto número 62 del 24 de enero de 2025, el objetivo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) cobijará la viabilización y financiación de proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura física y digital de carácter público en todos los niveles de la educación en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos. En tal medida, podrán asignarse al FFIE recursos destinados a proyectos de educación superior 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”.

Artículo 2º. Vigencia. El presente Decreto tiene vigencia a partir de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE»

C. Pruebas solicitadas y recaudadas

12. Por medio del auto del 18 de febrero de 2025, se requirió a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que suministrara información relacionada con el Decreto Legislativo 155 de 2025. El 25 de febrero de 2025, se recibió un escrito firmado de manera conjunta por la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, en el que se dio respuesta a dicho requerimiento. Los asuntos sobre los cuales se requirió información y las respuestas suministradas por el Gobierno nacional se resumen a continuación.

13. *(i) Necesidad, proporcionalidad y finalidad de las medidas adoptadas en el decreto legislativo, para hacer frente a la situación de violencia en el Catatumbo.* En cuanto a la necesidad de las medidas, la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional manifestaron que la construcción de infraestructura educativa en la región del Catatumbo busca mitigar las barreras de acceso a la educación, fomentar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y brindar alternativas para prevenir su vinculación a dinámicas de violencia y exclusión. Esto, además, con el fin de contribuir a la reconstrucción del tejido social y a la minimización de las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad que no puede acceder al servicio de educación. Según afirmaron, “la magnitud de la crisis actual ha

evidenciado la necesidad de acciones extraordinarias que amplíen la cobertura educativa de manera acelerada”⁸.

14. Respecto de la proporcionalidad, indicaron que la habilitación otorgada al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (en adelante, FFIE) responde a la celeridad, agilidad y eficacia con las que se requiere atender la situación de commoción interior, que, de otra forma, tendría que verse mediada por las disposiciones de la Ley 80 de 1993. Finalmente, sobre la finalidad de las medidas, señalaron que dicho fondo se constituye como un mecanismo expedito, ágil y versátil para fortalecer la infraestructura educativa necesaria para la prestación del servicio de educación, lo que, a su vez, contribuye con el retorno de los jóvenes al Catatumbo y garantiza su derecho a la educación.

15. (ii) *La manera en que el decreto legislativo a) se inscribe dentro de las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, b) se refiere únicamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de excepción y c) responde a las facultades precisas del artículo 38 de la Ley 137 de 1994.* Según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, a) la habilitación otorgada al FFIE se inscribe entre las medidas estrictamente necesarias para conjurar las causas de la crisis educativa en el Catatumbo, al viabilizar de forma ágil e inmediata proyectos de infraestructura educativa superior en los territorios críticos. Esto, agregaron, impide la extensión de los efectos de la crisis, al ofrecer alternativas reales al reclutamiento forzado, mediante el acceso inmediato a educación pública de calidad, sin las limitaciones del régimen ordinario de contratación.

16. b) El decreto responde de manera específica a la crisis de orden público y humanitaria que llevó a declarar el estado de commoción interior, porque la violencia y la presencia de actores armados ilegales han restringido el acceso a la educación superior mediante desplazamientos forzados, afectaciones a la infraestructura y ausencia de oferta educativa en varios municipios, exponiendo a los jóvenes a riesgos de exclusión social y reclutamiento forzado. Además, la instalación de infraestructura modular y la adecuación de espacios en colegios existentes constituyen medidas idóneas y directas para enfrentar la crisis, al permitir el acceso a la educación superior en el territorio, evitando el traslado masivo de estudiantes a otras ciudades. Agregaron que el decreto no establece medidas ajenas a la situación de commoción, sino que busca “restablecer la estabilidad social e institucional a través del acceso a la educación superior”⁹.

17. c) La habilitación otorgada al FFIE para intervenir en educación superior permite aprovechar la experiencia técnica de ese fondo para adecuar de forma inmediata espacios existentes y garantizar soluciones educativas que impacten directamente a los jóvenes.

18. *Por qué la habilitación otorgada al FFIE no requería un término de vigencia más amplio y por qué razones no respondería a una problemática estructural.* Sobre este interrogante, la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional no suministraron respuesta.

⁸ Expediente digital RE-379, [Respuesta a oficio OPC-128 - Presidencia de la República - Ministerio de Educación](#), p. 8.

⁹ Ibidem, p. 11.

19. *Cómo lo dispuesto en el decreto legislativo permite conjurar la perturbación y restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.* De acuerdo con la información suministrada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, las tasas de tránsito inmediato a la educación superior registradas en el 2023 evidenciaron que en numerosos territorios afectados por la crisis no existía una oferta suficiente de programas de educación superior. Esta circunstancia obligaba a los jóvenes a desplazarse fuera de sus regiones para continuar con su formación, lo que profundizaba las condiciones de exclusión y agravaba el contexto de vulnerabilidad y desarraigo. En ese contexto, la habilitación otorgada al FFIE para intervenir en el ámbito de la educación superior se configuró como una medida idónea y necesaria, ya que permitió ampliar la infraestructura educativa en las zonas más afectadas, de manera ágil y eficiente, incrementando la disponibilidad de cupos y garantizando el acceso efectivo de los jóvenes a programas de educación superior. A su vez, el fortalecimiento de la oferta educativa constituyó un mecanismo estratégico para prevenir la violencia, reducir el reclutamiento forzado y contribuir a la reconstrucción del tejido social, favoreciendo el restablecimiento del orden público.

20. *Cómo opera el FFIE en el resto del territorio nacional.* Según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, la operación del FFIE en las zonas que no fueron objeto de la declaratoria del estado de conmoción interior no ha sufrido cambios, pues la ejecución de proyectos en estos territorios continúa desarrollándose mediante la suscripción de contratos para estudios, diseños, construcción, mejoramiento y supervisión de obras, a través del esquema fiduciario vigente. Este modelo, afirman, garantiza la adecuada planeación y ejecución de proyectos de infraestructura educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media, atendiendo de forma efectiva las necesidades del sistema educativo en todo el país.

21. Agregaron que, tal como lo dispuso el Documento Conpes 3831 de 2015, la administración del Plan Nacional de Infraestructura Educativa se realiza a través del FFIE, creado para articular recursos de diversas fuentes, establecer lineamientos técnicos y financieros y ejecutar proyectos de infraestructura educativa. Los recursos de este fondo pueden ser manejados “(i) de manera directa por el [Ministerio de Educación Nacional], en cuyo caso los contratos celebrados se regirán por las normas de la contratación pública o; (ii) a través de la suscripción de contratos de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos”¹⁰, con el fin de ampliar, mejorar y dotar aulas en zonas urbanas y rurales.

22. *Viabilidad y financiación de proyectos de infraestructura física y digital en el nivel de educación superior en los municipios objeto de la declaratoria de conmoción interior.* De acuerdo con la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, los proyectos de infraestructura educativa para el nivel superior en los municipios priorizados por el Decreto Legislativo 062 de 2025 se desarrollan de manera similar a los de educación inicial, preescolar, básica y media, mediante la transferencia de recursos al FFIE. Estos proyectos responden a las necesidades derivadas del estado de conmoción interior, y su viabilidad se basa en un enfoque técnico que evalúa factores como el acceso a la educación superior, la ruralidad, las brechas digitales, las necesidades básicas insatisfechas y la afectación por el conflicto armado. En

¹⁰ Ibidem, p. 15.

cuanto los recursos, provienen del Presupuesto General de la Nación, con posibilidad de cofinanciación territorial y apoyo internacional. Su ejecución se realiza mediante patrimonios autónomos en fiducia mercantil, sin necesidad de solicitud expresa de los municipios, que son priorizados directamente por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el FFIE.

23. *Existencia de otro fondo de financiamiento de infraestructura educativa dirigido a la educación superior, y por qué no podría hacer frente a las necesidades de financiación de la infraestructura requerida en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior.* La Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional señalaron que, además del FFIE, existe el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (en adelante, Fodesep), cuyo “alcance se centra en la financiación y apoyo a las Instituciones de Educación Superior (IES) afiliadas, lo que limita su capacidad para atender de manera integral la infraestructura educativa en regiones estratégicas como el Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el Cesar”¹¹.

24. *Estudios o diagnósticos que soportaron la adopción de las medidas previstas en el decreto legislativo.* Según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, el Documento de Viabilidad Territorial y de Demanda, elaborado por la Dirección de Fomento de la Educación Superior, dio soporte técnico al Decreto Legislativo 155 de 2025, al presentar un diagnóstico integral de la infraestructura educativa en municipios priorizados. Dicho documento se basó en un análisis multivariable, que incluyó indicadores como tránsito inmediato a la educación superior, cobertura en educación media, ruralidad, necesidades básicas insatisfechas, conectividad digital, capacidad instalada de las instituciones de educación superior y afectación por el conflicto armado. El documento identifica las brechas estructurales en el acceso a educación superior y proyecta la demanda de cupos adicionales en zonas urbanas y rurales.

25. *Evaluación del impacto socioeconómico de la medida, en cuanto a demanda de cupos educativos, monto de los recursos requeridos, obras de infraestructura a las que se dirigirían los recursos y población beneficiada con las obras.* De acuerdo con la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, a) se estimó una demanda de 2.252 cupos educativos, para avanzar en la meta de cobertura en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior; b) se estimó un monto de 50.000 millones de pesos destinado a cinco proyectos de infraestructura; c) los recursos autorizados por el decreto legislativo están dirigidos a “ampliaciones de infraestructura en sistemas modulares y dotación de colegios interesados en participar en el programa universidad en tu colegio, de acuerdo con los diagnósticos y requerimientos de los programas académicos de las Instituciones de Educación Superior (ISER, Universidad de Pamplona y la UIS)”¹²; d) de acuerdo con el documento de Viabilidad Territorial y de Demanda, se beneficiará a una proporción significativa de jóvenes en edad de ingreso a la educación superior.

D. Conceptos e intervenciones ciudadanas

¹¹ Ibidem, pp. 21 y 22.

¹² Ibidem, p. 24.

26. Durante el término de fijación en lista del proceso, se recibieron los conceptos y las intervenciones ciudadanas que se resumen a continuación.

27. *Intervención de los ciudadanos Ingri Yurley Montero Martínez, Douglas Alberto Sequeda Contreras y Diana Carolina Zambrano Cruz*¹³. Los intervenientes solicitaron que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. En su criterio, en este caso se evidencia: (i) una inconstitucionalidad como consecuencia de la inexequibilidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, que declaró el estado de conmoción interior; (ii) una falta de relación directa con dicha declaratoria; (iii) una carencia del presupuesto de necesidad y (iv) una motivación insuficiente.

28. Sobre la inconstitucionalidad como consecuencia de la inexequibilidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, señalaron que este último, al abordar una problemática estructural y crónica, no cumplió con los requisitos de realidad, identidad y sobrevinencia indispensables para justificar la declaratoria de un estado de conmoción interior. Además, dicho decreto no superó el juicio de suficiencia, pues no acreditó de manera rigurosa la imposibilidad de enfrentar la crisis humanitaria en la región del Catatumbo con las herramientas legales ordinarias. De ahí que, al declararse su inconstitucionalidad, se generaría el decaimiento de los decretos legislativos posteriores.

29. En cuanto a la falta de relación directa con el estado de conmoción interior, señalaron que el Decreto Legislativo 155 de 2025 se orienta a fortalecer el acceso a la educación, medida que no requiere de un estado de excepción, ya que puede implementarse mediante los mecanismos ordinarios dispuestos por el ordenamiento jurídico. Los intervenientes recordaron que la figura de la conmoción interior está exclusivamente orientada a restablecer el orden público y la seguridad en situaciones de grave perturbación. Así, “queda claro, al leer el decreto [155 de 2025] que su propósito central es mejorar la infraestructura educativa, una medida de carácter estructural que, aunque valiosa, no se orienta a conjurar de manera inmediata la crisis de orden público que motivó la declaratoria de conmoción interior”¹⁴.

30. En relación con la ausencia del presupuesto de necesidad, advirtieron que el Decreto Legislativo 155 de 2025 incluye medidas que no tienen un carácter indispensable para atender de manera inmediata y eficaz la crisis de seguridad que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior. Además, contempla acciones de carácter estructural cuya implementación excede el término de vigencia del régimen de excepción, lo que pone en evidencia la ausencia de conexidad material entre el contenido del decreto y las causas que originaron la crisis. Esta circunstancia, agregaron, configura un uso inadecuado de la conmoción interior, que desborda los límites que impone el ordenamiento para su procedencia y aplicación.

31. Finalmente, frente al juicio de motivación suficiente, consideraron que si bien el sistema educativo presenta deficiencias, estas no se limitan a una región específica, por lo que la sola mención de una crisis institucional no justifica declarar un estado de excepción que le permita al presidente de la República intervenir en competencias propias del Congreso. Además, en su criterio, la carga argumentativa del decreto es insuficiente, pues se basa en causas

¹³ Expediente digital RE-379, [Concepto](#).

¹⁴ Ibidem, p. 6.

generales del conflicto armado, y no en datos concretos que evidencien una crisis institucional específica. Aunque se reconoce que el FFIE no contempla proyectos de educación superior, no se justifica por qué esta situación no puede corregirse mediante una reforma legislativa ordinaria y, en cambio, es necesario llenar ese vacío normativo con una medida de carácter excepcional.

32. *Intervención del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña*¹⁵. Según el interveniente, las pruebas recopiladas en el proceso generan dudas acerca de que el Decreto Legislativo 155 de 2025 haya sido firmado por todos los ministros, como lo exige la Constitución, por lo que carecería de efectos legales frente a terceros. En consecuencia, considera que debe ser declarado inexequible. No obstante, agrega que esta decisión no impide que el ministro de Educación Nacional, como autoridad competente, pueda presentar nuevamente su contenido como proyecto de ley, con mensaje de urgencia.

33. *Concepto del Ministerio de Educación Nacional*¹⁶. La entidad solicitó que la Corte declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. En su criterio, esta norma cumplió con los requisitos formales para su expedición, a saber: la suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros, la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia y la motivación.

34. Así mismo, afirma que el cumplimiento de los requisitos materiales está acreditado, por las siguientes razones: primero, la finalidad del decreto está alineada con el requisito material de combatir las causas que generaron la afectación al derecho a la educación y con las políticas de construcción social y de paz en el territorio.

35. Segundo, el decreto conjura las causas de la crisis en materia educativa e impide la extensión de sus efectos, razón por la cual es necesario habilitar al FFIE para intervenir ágilmente en la construcción de infraestructura educativa modular y en la adecuación de colegios, con el fin de brindar espacios adecuados para la educación superior. De esa manera, se responde a la crisis de acceso educativo y se establece una alternativa inmediata y viable para los jóvenes de la región, garantizando el servicio educativo durante la crisis del conflicto armado y de forma posterior a esta. En su criterio, “[l]a conexión entre la crisis en el Catatumbo y la intervención educativa es incuestionable: El acceso a la educación superior no solo es un derecho fundamental, sino una herramienta efectiva para reducir la exclusión social, prevenir el reclutamiento forzado y restaurar la esperanza en una población duramente golpeada por la violencia”¹⁷.

36. Tercero, el decreto cumple con el requisito de intangibilidad, porque sus disposiciones están orientadas exclusivamente a garantizar y fortalecer el derecho fundamental a la educación en las zonas afectadas por la crisis humanitaria y de orden público, sin menoscabar derechos protegidos por el marco constitucional y legal.

37. Cuarto, el decreto se inscribe dentro de las facultades otorgadas al presidente de la República en el marco del artículo 213 de la Constitución.

¹⁵ Expediente digital RE-379, [Intervención ciudadana](#).

¹⁶ Expediente digital RE-379, [Conceptos e Intervenciones](#).

¹⁷ Ibidem, p. 11.

Además, no afecta derechos considerados intangibles en los estados de excepción, como la vida, la dignidad humana, la prohibición de la tortura o el debido proceso. Por el contrario, su contenido fortalece el acceso a derechos fundamentales en una zona afectada por la violencia y la crisis humanitaria.

38. Quinto, el decreto contempla medidas oportunas e imprescindibles para generar condiciones que permitan garantizar el derecho a la educación de los jóvenes susceptibles de verse afectados por la violencia y el reclutamiento forzado. Así “el Decreto Legislativo 155 de 2025 emerge como una herramienta fundamental para activar mecanismos ágiles que faciliten la instalación de infraestructura educativa adaptada a las condiciones territoriales, derribando barreras de acceso y promoviendo la reconstrucción del tejido social y el desarrollo integral de los jóvenes del Catatumbo”¹⁸.

39. Sexto, el decreto cumple con el requisito de proporcionalidad, porque permite responder de manera inmediata y efectiva a la necesidad de crear espacios educativos adecuados y dotados en los territorios más afectados. Así, la articulación entre el FFIE y la estrategia Educación Superior en tu Colegio proporciona una solución integral que garantiza el acceso a la educación superior en condiciones de seguridad, calidad y continuidad, contribuyendo a la recuperación de una región históricamente marginada y vulnerada por el conflicto armado.

40. Finalmente, el decreto supera el criterio de no discriminación, porque no toma medidas que afecten de manera diferencial a ningún grupo poblacional.

41. *Intervención del ciudadano Andrés Caro Borrero*¹⁹. El interviniente, representante legal de la Fundación para el Estado de Derecho, solicita que la Corte Constitucional declare inexequible el Decreto Legislativo 155 de 2025. Según afirma, aunque la norma cumplió con los requisitos formales para su expedición, no supera los juicios materiales de finalidad, conexidad material y motivación suficiente, necesidad, no arbitrariedad y proporcionalidad. En particular, afirma que el decreto no justifica de manera clara y detallada su pertinencia dentro del estado de commoción interior, con lo que vulnera los principios de legalidad, separación de poderes y control democrático.

42. Según el interviniente, la norma no supera el juicio de finalidad, porque la medida adoptada no guarda una conexión inmediata ni necesaria con la situación de perturbación del orden público que motivó la declaratoria del estado de commoción interior. En lugar de atender la crisis mediante mecanismos excepcionales y urgentes, “el Decreto incorpora medidas estructurales orientadas a la mejora de la infraestructura en materia de educación superior, cuyo tratamiento corresponde a actuaciones y políticas públicas ordinarias, y no a disposiciones extraordinarias bajo un estado de excepción”²⁰.

43. En su criterio, el juicio de conexidad material tampoco se cumple, porque existe una desconexión sustancial entre la medida adoptada y las circunstancias fácticas que dieron lugar a la declaratoria del estado de commoción interior, tales como la presencia de grupos armados ilegales, el escalamiento de la violencia,

¹⁸ Ibidem, p. 16.

¹⁹ Expediente digital RE-379, Intervención ciudadana.

²⁰ Ibidem, p. 6.

el desplazamiento masivo de población civil y la alteración grave del orden público. En ese sentido, la decisión de destinar recursos para la ampliación de la infraestructura de educación superior no constituye una medida idónea ni eficaz para atender de forma inmediata la crisis de seguridad o mitigar los efectos derivados de la alteración del orden público.

44. Del mismo modo, advierte que el decreto no cumple con el juicio de motivación suficiente, porque no se evidencia que la medida adoptada esté dirigida a mitigar de manera inmediata la crisis de orden público. Además, es de carácter estructural, “lo que resulta contrario al carácter urgente e inaplazable que deben revestir las decisiones adoptadas en un estado de commoción interior”. Según afirma, el decreto no aporta evidencia concreta que permita entrever que la construcción de infraestructura educativa mitigará los efectos inmediatos de la crisis. Así, las razones presentadas por el Gobierno nacional no justifican de manera clara, detallada y concreta la necesidad de adoptar una medida excepcional dentro del estado de commoción interior.

45. En similar sentido, sostiene que el decreto no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, pues si bien “no suprime una función esencial del Estado, sí introduce una reasignación de competencias sin justificación suficiente”²¹, lo que configura un ejercicio arbitrario de poder excepcional del presidente de la República, que vulnera los principios de legalidad y separación de poderes.

46. A su juicio, el decreto tampoco supera el juicio de necesidad, porque: (i) no se evidencia la necesidad fáctica de la medida, pues no es idónea ni efectiva para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus defectos, y (ii) el decreto no justifica por qué los mecanismos ordinarios disponibles no eran adecuados para atender la situación. Por ejemplo, el Gobierno nacional no demostró por qué no era procedente el desarrollo de infraestructura educativa superior a través del Fodesep.

47. Finalmente, advirtió que el decreto no supera el juicio de proporcionalidad, ya que no es adecuado para resolver de manera inmediata la crisis de seguridad. Además, no es necesario, pues existen mecanismos ordinarios, como el Fodesep, que permitían atender la situación sin recurrir a facultades extraordinarias. En esa medida, el decreto excede los límites de proporcionalidad exigidos por la jurisprudencia constitucional, al introducir medidas estructurales de política pública que debieron tramitarse por la vía ordinaria, y no mediante un estado de excepción.

48. *Concepto de la Defensoría del Pueblo*²². La entidad pidió que la Corte Constitucional declare inexequible el Decreto Legislativo 155 de 2025. En su criterio, si bien la norma cumplió con los requisitos formales previstos por los artículos 213 y 214 de la Constitución, no se acreditó el cumplimiento de todos los requisitos materiales constitucionalmente exigidos. En cuanto a los primeros, indicó que el decreto fue suscrito por el presidente de la República y todos los ministros, estableció un ámbito temporal definido, incorporó razones de hecho y de derecho, así como el propósito que justificó su expedición, incluyó una delimitación territorial y fue remitido oportunamente a la Corte Constitucional.

²¹ Ibidem, p. 10.

²² Expediente digital RE-379, [Conceptos e Intervenciones](#).

49. No obstante, frente al cumplimiento de los requisitos materiales, la Defensoría advirtió lo siguiente. Primero, las medidas adoptadas no tienen una conexión directa con las razones por las cuales se declaró el estado de conmoción interior, ya que no están orientadas a atender la situación coyuntural, sino causas estructurales. Es decir que dichas medidas no buscan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, ni atender los impactos humanitarios causados en virtud de esta.

50. Segundo, si bien el decreto cumple los juicios de intangibilidad, no arbitrariedad, contradicción específica, no discriminación y temporalidad, no se demostró la incompatibilidad de la legislación ordinaria vigente con el estado de conmoción interior, pues existen mecanismos legales ya establecidos que pueden ser utilizados para enfrentar la crisis, sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales. Además, el decreto no está suficientemente justificado, pues no explica por qué para atender una situación de urgencia relacionada con ataques contra la población civil y desplazamientos forzados, se debe apostar por ampliar la oferta de educación superior.

51. Tercero, la medida adoptada por el decreto es de carácter estructural, y aunque es importante para garantizar el derecho a la educación en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior, no contribuye a superar las causas ni las consecuencias de la crisis humanitaria. Por el contrario, existen mecanismos ordinarios, como el Fodesep, que pueden ayudar a fortalecer la infraestructura en educación superior, sin tener que acudir a medidas excepcionales. Además, no es claro por qué se optó por apostarle a la infraestructura, en lugar de adoptar medidas de protección inmediatas para contener la situación, como la adecuación de espacios ya existentes.

52. *Concepto de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*²³. Según esta institución, aunque el Decreto Legislativo 155 de 2025 cumplió con los requisitos formales, no superó los requisitos materiales de necesidad, temporalidad y finalidad. Sobre el primero, advirtió que el decreto: (i) no demostró que los mecanismos desarrollados por el FFIE fueran insuficientes para atender la situación de infraestructura en educación superior; (ii) no justificó de manera clara la disposición de recursos extraordinarios, a pesar de que el propio Gobierno nacional había advertido sobre las limitaciones presupuestales para dicho sector, y (iii) no acreditó que el Ejecutivo haya intentado adoptar medidas a través de la vía ordinaria, para atender los problemas de infraestructura en la educación superior.

53. En relación con el requisito de temporalidad, indicó que la norma contenida en el decreto legislativo tiene una vocación de permanencia, característica que no es admisible en las disposiciones que pueden adoptarse en virtud de una declaratoria de conmoción interior. En su criterio, el decreto no estableció un límite temporal claro ni incluyó cláusulas de caducidad o derogatoria automática respecto de las medidas adoptadas. Por el contrario, se limitó a señalar la fecha de inicio de su vigencia, desconociendo lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución.

54. Finalmente, sobre el requisito de finalidad, señaló que las medidas adoptadas no son necesarias para cesar la violación sistemática de derechos en el territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior, “pues la ampliación

²³ Expediente digital RE-379, [Conceptos e Intervenciones](#).

de la cobertura en educación superior en esa región del país se lograría con la adopción de medidas ordinarias o habituales a cargo del gobierno nacional una vez se logren superar los hechos que motivaron la declaración de conmoción interior”²⁴.

55. *Gobernación de Norte de Santander*²⁵. La entidad remitió un informe en el que expuso la grave situación de orden público en la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta. Por otra parte, con base en información suministrada por la Secretaría de Seguridad Ciudadana, evidenció que si bien no se han registrado ataques directos contra las instituciones educativas en la región del Catatumbo, particularmente en las zonas rurales, algunos planteles han sido utilizados como lugares de reunión o bases temporales por parte de grupos armados ilegales. Esta circunstancia ha generado interrupciones en el servicio educativo, que afectan el ejercicio efectivo del derecho a la educación de los niños, las niñas y los adolescentes.

56. En cuanto a la educación superior, precisó que no se han identificado afectaciones directas ni acciones violentas. No obstante, el informe de la Secretaría de Seguridad Ciudadana indicó que si bien no existe una relación causal directa entre la situación de violencia y las deficiencias en materia de infraestructura educativa superior, sí se han identificado afectaciones indirectas derivadas del contexto de conflicto armado, como el uso de los planteles educativos por parte de actores armados, el desplazamiento forzado de personal docente, las restricciones a la movilidad que dificultan el acceso regular de los estudiantes a las aulas y amenazas contra educadores y trabajadores del sector educativo, todo lo cual compromete la continuidad y la calidad del proceso formativo en la región.

57. La Secretaría de Seguridad Ciudadana no aportó estudios técnicos ni diagnósticos específicos que respalden de manera directa la pertinencia de adoptar medidas en materia de infraestructura educativa como instrumento para contener los efectos de la crisis de orden público en el territorio. La información suministrada se limitó a una descripción general del contexto de violencia, en la que se destaca la presencia y accionar de grupos armados ilegales, las economías ilícitas que sustentan sus operaciones y los impactos sectoriales de dicha violencia sobre la seguridad, el comercio, la economía y los servicios de salud y educación.

E. Concepto del procurador general de la Nación

58. Mediante concepto presentado el 4 de abril de 2025²⁶, el procurador general de la Nación solicitó declarar inexequible el Decreto Legislativo 155 de 2025, por el incumplimiento parcial de los requisitos formales y sustanciales exigidos por la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la Ley 137 de 1994.

59. En cuanto a los requisitos formales, advirtió que las medidas previstas en el decreto exceden la temporalidad constitucionalmente prevista para los estados de excepción, pues se orientan a la financiación de infraestructura para la educación superior, objetivo que evidencia una vocación de permanencia.

²⁴ Ibidem, p. 13.

²⁵ Expediente digital RE-379, [Respuesta a Oficio de Pruebas](#).

²⁶ Expediente digital RE-379, [Concepto - Procurador General de la Nación](#).

Esta característica, advierte, desborda la naturaleza transitoria que deben revestir las medidas adoptadas bajo un estado de conmoción interior. Además, al disponerse la ejecución de dichas medidas a través de la figura de la fiducia mercantil, existe el riesgo de que, una vez levantado el estado de excepción, surjan obstáculos para la continuidad en su implementación, lo que afectaría la eficacia de la respuesta institucional.

60. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales, señaló que el decreto no supera los juicios de finalidad, conexidad material, ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad fáctica y proporcionalidad, por las razones que se indican a continuación.

61. No se supera el juicio de finalidad, porque el decreto no tiene como propósito asegurar la prestación del servicio educativo, que se vio interrumpida por las acciones armadas de los grupos al margen de la ley, sino garantizar recursos para financiar nueva infraestructura, para ampliar la oferta de educación superior.

62. No se supera el juicio de conexidad material, pues la escalada de la violencia no obedeció a la falta de oferta educativa en la región objeto de la declaratoria de conmoción interior, sino a la restructuración de los grupos armados, la suspensión de los diálogos de paz con el ELN y la variación en los mercados de los cultivos de uso ilícito.

63. No se superan los juicios de ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica, porque el decreto aborda temáticas ajenas a las causas y consecuencias de la crisis que llevó a la declaratoria del estado de excepción”, lo que “implica que el Ejecutivo se auto reconozca facultades legislativas de forma injustificada en perjuicio del principio democrático y de la separación de poderes”²⁷. En esa medida, “el presidente no es competente para modificar normas de rango legal relacionadas con el funcionamiento del FFIE, configurándose como un acto arbitrario por parte del Ejecutivo”²⁸.

64. No se supera el juicio de incompatibilidad, pues si bien el Gobierno nacional argumenta que las leyes 80 de 1993 y 30 de 1993 son insuficientes ante la celeridad requerida para la adecuación de infraestructura destinada a la educación superior, “de los hechos generadores de la crisis no se deriva la habilitación para abordar estrategias enfocadas en la creación de oferta educativa en el territorio a través de decretos legislativos, por lo que las normas ordinarias deben seguirse aplicando con normalidad”²⁹.

65. No se supera el juicio de necesidad, porque la medida no resulta idónea para enfrentar la crisis ocasionada por el aumento inusitado de la violencia en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, “que exigen la adopción de estrategias que permitan asegurar la continuidad en la prestación del servicio de educación existente, que se ha visto afectada por el aumento del nivel del conflicto armado”³⁰.

66. No se supera el juicio de proporcionalidad, pues “no se encuentra como respuesta equilibrada que el Gobierno Nacional en vez de enfocarse en el restablecimiento de los servicios de educación existentes que se hayan

²⁷ Ibidem, p. 15.

²⁸ Ibidem, p. 16.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

suspendido en razón a la escalada de violencia que dio lugar al estado de conmoción interior, se centre en brindar infraestructura nueva que permita la ampliación de la oferta en educación superior”³¹. Esto es “un problema de carácter estructural que requiere de la activación de mecanismos ordinarios para su abordaje, como la adopción de políticas públicas, y no la adopción de medidas transitorias de excepcionalidad”³².

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

67. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 213 y 241.7 de la Constitución Política y los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de las facultades propias de los estados de conmoción interior.

68. Ahora bien, la Sala advierte que por medio del Decreto 467 del 23 de abril de 2025, el presidente de la República levantó el estado de conmoción interior declarado mediante del Decreto Legislativo 062 de 2025. Además, prorrogó por 90 días calendario la vigencia de los decretos legislativos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 y 433 de 2025. Lo anterior quiere decir que el Decreto Legislativo 155 de 2025, expedido en el marco del citado estado de conmoción interior y objeto del presente control de constitucionalidad, perdió su vigencia, pues (i) el artículo 213 de la Constitución dispone que los decretos legislativos “dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público” y (ii) la vigencia del decreto bajo examen no fue prorrogada por el presidente de la República, como lo permite el mismo artículo superior³³.

69. Con todo, la Corte mantiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. En efecto, tal como lo ha señalado esta Corte, cuando se asume el conocimiento de los decretos legislativos, existe la obligación de desarrollar el control de constitucionalidad, en razón del principio de perpetuación de la competencia (*perpetuatio jurisdictionis*). En estos casos, no es trascendente examinar si la norma produjo, produce o producirá efectos, pues este tipo de análisis es propio de los controles rogados, mas no del control de normas legales expedidas por el presidente de la República durante un estado de excepción. De lo contrario, esto es, “[d]e aceptarse que la Corte carece competencia por la pérdida de vigencia del decreto legislativo o por el agotamiento de sus efectos, se afectaría el mecanismo institucional de equilibrio de poderes durante el estado de excepción y se incurriría en una forma de incompetencia negativa de la Corte Constitucional, que pondría en riesgo el Estado Constitucional de Derecho”³⁴.

³¹ Ibidem, p. 17.

³² Ibidem.

³³ Según el artículo 213 de la Constitución, el Gobierno puede prorrogar la vigencia de los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de conmoción interior, “hasta por noventa días más”.

³⁴ Sentencia C-158 de 2020. Al respecto, consultese también la Sentencia C-297 de 2010. En otras oportunidades, la Corte ha señalado que el principio de la *perpetuatio jurisdictionis* se aplica “cuando, no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control de constitucionalidad y pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional”, *Cfr.* Sentencia C-992 de 2001, entre muchas otras.

B. Cuestión previa

70. El Decreto Legislativo 062 de 2025, por medio del cual se declaró 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, fue objeto de control de constitucionalidad, mediante la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025³⁵, en la que la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

«Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero 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”, únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. Esta decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de esta providencia.

Segundo. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero 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”, respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos».

71. Dado que la Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 062 de 2025 únicamente respecto de algunos hechos y consideraciones específicos, mientras que respecto de otros declaró su inexequibilidad, la Sala debe determinar, como cuestión previa, si el Decreto Legislativo 155 del 2025, expedido en el marco de dicho estado de excepción, perdió su sustento normativo y, por lo tanto, debe ser declarado inexequible por consecuencia.

72. Para resolver a este interrogante, seguirá la siguiente metodología: (i) reiterará su jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción y (ii) determinará si el decreto bajo examen tiene una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial decretada en la Sentencia C-148 de 2025.

73. En caso de que la Sala determine que el Decreto Legislativo 155 de 2025 tiene una relación de conexidad directa con dichas materias, verificará el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas, con base en las disposiciones constitucionales y estatutarias correspondientes y la jurisprudencia constitucional aplicable.

³⁵ MP Cristina Pardo Schlesinger y Natalia Ángel Cabo.

74. En caso contrario, esto es, si no se comprueba dicha relación de conexidad, la Sala declarará la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025. Lo anterior, porque se parte del supuesto de que son inexequibles todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto Legislativo 062 de 2025 que no tengan una relación de conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial decretada en la Sentencia C-148 de 2025. Las razones que se exponen a continuación explican esta metodología de análisis.

1. La inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción

75. La inconstitucionalidad por consecuencia es un efecto en la validez de las disposiciones jurídicas, que la jurisprudencia ha aplicado, esencialmente, respecto de los decretos legislativos adoptados en los estados de excepción³⁶. Esta situación tiene lugar cuando se declara la inexequibilidad del decreto declaratorio, circunstancia que, de suyo, genera la inexequibilidad de los decretos de desarrollo adoptados bajo su amparo.

76. En efecto, tal como lo ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia, “si la declaración de la situación excepcional por parte del Presidente de la República es considerada inexequible por la Corte Constitucional, los decretos legislativos derivados de ella y contentivos de las medidas dirigidas al restablecimiento de la normalidad, carecerán igualmente de validez y deberán ser declarados inconstitucionales por su inescindible relación de consecuencia”³⁷.

77. En el caso específico de la commoción interior, la Corte ha sostenido que “el decreto declaratorio [...] es el instrumento jurídico a través del cual el Presidente de la República se reviste de facultades de excepción, incluidas las de legislador temporal a través de decretos con fuerza de ley. Excluida la norma de autohabilitación por decisión de inexequibilidad, los decretos legislativos dictados a su amparo han de correr igual suerte”³⁸.

78. Cuando esta situación se presenta, no es posible “entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”³⁹. Es decir que la decisión acerca de la constitucionalidad de estos decretos “no podría implicar un pronunciamiento acerca de la compatibilidad de las medidas decretadas con la Constitución, sino que tendría que considerar la ausencia de sustento jurídico de la norma”⁴⁰.

79. Con todo, es posible que la Corte limite los efectos de la inexequibilidad del decreto que declara el estado de excepción, como ocurre cuando modula los efectos de la decisión o cuando declara la inexequibilidad únicamente respecto de algunas materias específicas, pero no del decreto en su totalidad. En tales casos, puede ser necesario que la Corte se pronuncie sobre los requisitos

³⁶ Cfr., entre otras, las sentencias C-357 de 2003, C-354 de 2006, C-030 y C-176 de 2009 y C-253, C-332 y C-374 de 2010.

³⁷ Sentencia C-071 de 2009.

³⁸ Sentencia C-239 de 2009.

³⁹ Sentencia C-488 de 1995, citada en la Sentencia C-176 de 2009.

⁴⁰ Sentencia C-440 de 2023.

formales y materiales de los decretos legislativos de desarrollo, a pesar de la inexequibilidad, modulada o parcial, del decreto declaratorio.

80. Por ejemplo, recientemente, al decidir sobre la constitucionalidad de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, declarado mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023, que a su vez fue declarado inexequible con efectos diferidos mediante la Sentencia C-383 de 2023, la Corte explicó que el examen de los requisitos formales y materiales de los decretos de desarrollo “se requiere cuando los términos en que fue modulado el efecto temporal de la inexequibilidad del decreto que declaró el estado de emergencia permitan concluir que tales decretos quedan cubiertos por el supuesto de modulación aplicado”⁴¹.

81. En tal caso, explicó la Corte, el primer paso de la metodología de revisión “consiste en establecer si el decreto de desarrollo se refiere o queda incluido en el supuesto específico que identificó aquella sentencia [que resolvió sobre la constitucionalidad de decreto declaratorio] y guarda una conexidad material con la razón que dio lugar al diferimiento [de la inexequibilidad]”⁴².

82. Con base en lo anterior, es posible concluir que cuando se declara la inconstitucionalidad del decreto que declara un estado de excepción, pero únicamente respecto de una materia o materias en particular, la procedencia del control formal y material de los respectivos decretos de desarrollo dependerá de la existencia de una relación de conexidad directa entre las medidas adoptadas en ellos y la materia o materias respecto de las cuales se declaró la exequibilidad parcial del decreto declaratorio. En caso contrario, esto es, cuando no se comprueba dicha relación de conexidad, se configura la inconstitucionalidad por consecuencia del decreto legislativo de desarrollo y, por lo tanto, se debe declarar su inexequibilidad.

2. Verificación de la relación de conexidad entre el decreto bajo examen y las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial

83. Como se indicó previamente, la Sala debe determinar si el Decreto Legislativo 155 de 2025 tiene una relación de conexidad directa con las materias del Decreto Legislativo 062 de 2025 que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial dispuesta en la Sentencia C-148 de 2025. Para llevar a cabo este análisis, la Sala (i) explicará el contenido y alcance del Decreto Legislativo 155 de 2025 y (ii) analizará si existe dicha relación de conexidad. Sólo en caso de que esta última se acredite, verificará el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de constitucionalidad del decreto bajo examen. De lo contrario, declarará su inconstitucionalidad por consecuencia.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-439 de 2023. Según indicó, “le corresponde a la Sala valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa, bajo criterios de ‘estricta necesidad y conexidad’ –tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023–, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexequibilidad diferida, en los términos de la mencionada providencia. En caso de que esta relación no se acredite, la Corte debe declarar la inexequibilidad inmediata o, excepcionalmente, con efectos retroactivos, de las medidas legislativas objeto de control. || 102. Por el contrario, en caso de que se evidencia aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexequibilidad diferida de la declaratoria de la emergencia, es procedente que la Corte analice el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de normas”.

2.1. Contenido y alcance del Decreto Legislativo 155 de 2025

84. El Decreto Legislativo 155 de 2025 adoptó medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. En ese sentido, habilitó al FFIE para tomar medidas administrativas y financieras dirigidas a “generar nuevos espacios de infraestructura educativa en los territorios delimitados en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, afectados por el conflicto armado”.

85. Con ese fin, el decreto legislativo adicionó un párrafo al artículo 184 de la Ley 1955 de 2019⁴³, según el cual, en los territorios mencionados, el objetivo del FFIE incluirá “la viabilización y financiación de proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura física y digital de carácter público en todos los niveles de la educación en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos” (subrayado por fuera del texto original).

86. Para el efecto, el párrafo adicionado dispuso que “podrán asignarse al FFIE recursos destinados a proyectos de educación superior 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”.

87. En el concepto dirigido a esta Corte, el Ministerio de Educación Nacional explicó que esta medida legislativa “habilita al FFIE para intervenir ágilmente en la construcción de infraestructura educativa modular y en la adecuación de colegios para brindar espacios adecuados para la educación superior”⁴⁴. Esto, en la medida en que, ordinariamente, la función atribuida al FFIE de viabilizar y financiar proyectos como los mencionados se limita únicamente a la “educación inicial, preescolar, educación básica y media”⁴⁵. En efecto, tal como se indica en los considerandos del decreto legislativo, la medida adoptada busca “brindar los habilitantes de ley que permitan que el FFIE intervenga en la viabilización de los proyectos de infraestructura modular educativa en el nivel de educación superior, facultad que el texto normativo actual [del artículo 184 de la Ley 1955 de 2019] no tiene prevista”.

88. En suma, el objeto del Decreto Legislativo 155 de 2025 es generar espacios de infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior, en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior. Para lograrlo, adiciona un párrafo al artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual permite que el FFIE (i) viabilice y financie proyectos para construir, mejorar, adecuar, ampliar y dotar infraestructura educativa en dichos territorios, en todos los niveles educativos, y (ii) reciba recursos específicamente destinados a proyectos de educación superior en esas mismas zonas.

⁴³ Este artículo modificó el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, referido al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura educativa.

⁴⁴ Expediente digital RE-379, [Conceptos e Intervenciones](#), p. 10.

⁴⁵ Ley 1955 de 2019, artículo 184, que modificó el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, mediante el cual se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa.

2.2. *El Decreto Legislativo 155 de 2025 no tiene una relación de conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025*

89. A juicio de la Sala, la materia a la que se refiere el decreto bajo examen, esto es, la generación de espacios de infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior 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, no tiene una relación de conexidad directa con las materias objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025, que declaró el estado de conmoción interior en esos territorios. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025. Las razones que sustentan esta decisión se explican a continuación.

90. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 062 de 2025 es exequible respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos. Además, precisó que la declaratoria de exequibilidad incluye únicamente “aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para estos propósitos específicos”.

91. En su artículo 1.^º, el Decreto Legislativo 155 de 2025 dispone lo siguiente:

Artículo 1^º. Habilítese al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) para tomar las medidas administrativas y financieras necesarias con la finalidad de generar nuevos espacios de infraestructura educativa en los territorios delimitados en el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, afectados por el conflicto armado. Para tales efectos, adíquese un párrafo al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, el cual quedará así:

“Parágrafo 5^º. En el caso de los territorios delimitados en el artículo 1^º del Decreto número 62 del 24 de enero de 2025, el objetivo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) cobijará la viabilización y financiación de proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura física y digital de carácter público en todos los niveles de la educación en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos. En tal medida, podrán asignarse al FFIE recursos destinados a proyectos de educación superior 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”.

92. La Sala observa, en primer lugar, que el Decreto Legislativo 155 de 2025 no adopta ninguna medida relacionada con el fortalecimiento de la fuerza pública o con la atención humanitaria de las personas afectadas por la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, en particular, por los ataques y las hostilidades que, de forma indiscriminada, se dirigieron en contra de la población civil y de los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las

FARC, y que generaron decenas de miles de desplazamientos forzados internos y transfronterizos. Como se explicó previamente, el decreto bajo examen habilita al FFIE para viabilizar y financiar infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior, en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, un asunto evidentemente ajeno a las materias mencionadas.

93. En segundo lugar, la Sala advierte que si bien las medidas adoptadas en el decreto bajo examen están relacionadas con el derecho a la educación de las personas que habitan dichos territorios y, por lo tanto, se refieren a “derechos y garantías fundamentales de la población civil”, no buscan atender la crisis humanitaria derivada de la grave intensificación de la perturbación del orden público que ocurrió en la zona a partir de enero de 2025. Por el contrario, pretenden corregir las deficiencias en infraestructura educativa que, de tiempo atrás, existen en esas zonas, en particular en el nivel de educación superior. En otras palabras, las medidas adoptadas en el decreto bajo examen buscan solucionar un problema histórico y estructural asociado a la política pública en materia educativa, y no uno derivado de la grave crisis de orden público que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior.

94. En efecto, los considerandos del decreto bajo examen no dan cuenta de que la grave perturbación del orden público 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 haya generado afectaciones a la infraestructura educativa del nivel de educación superior en esos territorios, que sea necesario remediar mediante la viabilidad y financiación de proyectos de infraestructura educativa modular por medio del FFIE.

95. Por el contrario, se refieren a las dificultades de acceso a la educación superior que históricamente ha enfrentado la población de dichos territorios, debido a la escasa oferta educativa institucional. Al respecto, el decreto legislativo señala que en la región del Catatumbo hacen presencia siete instituciones de educación superior, de las cuales cuatro son instituciones oficiales. Así mismo, que de acuerdo con información disponible con corte al año 2023, las tasas de tránsito inmediato a la educación superior y de cobertura bruta para la región se ubicaban por debajo del promedio nacional. Los considerandos del decreto legislativo lo explican de la siguiente manera:

“Que en materia de educación superior, en la región del Catatumbo hacen presencia 7 Instituciones de Educación Superior, de las cuales el 43% corresponden a instituciones de carácter privado y el 57% al sector oficial. Solo cuatro (4) instituciones Oficiales tienen presencia en ese territorio: el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en Tibú, la Escuela de Administración Pública (ESAP) en los municipios de Ábrego, Convención, Sardinata, Hacarí, Ocaña y Tibú, las Universidades Francisco de Paula Santander y Universidad Nacional Abierta y a Distancia en el municipio de Ocaña. Por su parte, los municipios de El Carmen, El Tarra, La Playa, San Calixto, Teorama, El Zulia, y Puerto Santander no cuentan actualmente con oferta de educación superior.

Que en la región del Catatumbo los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Sardinata, Teorama y Tibú, la última tasa de tránsito inmediato a la educación superior disponible con corte a 2023 establece que se ubica por debajo de la media nacional (43,1%) y, respecto de la tasa de cobertura bruta, para la región en general se ubica en el 27,24%, siendo esta muy inferior a la de nivel nacional, que en la vigencia 2023 alcanzó el 55,38%”.

96. En la respuesta que la Presidencia de la República y el Ministerio de

Educación Nacional dieron al requerimiento de información efectuado en el auto que avocó el conocimiento del asunto bajo examen, esas entidades explicaron que el Decreto Legislativo 155 de 2025 “se fundamentó sobre la urgencia de garantizar la infraestructura educativa en el nivel superior”⁴⁶. Sobre el particular, indicaron que “[m]unicipios como El Tarra (24,89%), Puerto Santander (25,88%), Tibú (30,22%) y Convención (22,44%) figuran entre los más rezagados en términos de acceso inmediato a la educación superior”⁴⁷. Además, que “[e]n términos absolutos, el número de bachilleres que ingresan a la educación superior es preocupantemente bajo. En 2023, en Tibú solo 126 estudiantes de 417 bachilleres accedieron a la educación superior (30,22%), en El Tarra solo 57 de 229 (24,89%), y en Convención apenas 35 de 156 (22,44%)”⁴⁸.

97. Tal como lo advirtieron algunos intervenientes, la Defensoría de Pueblo y el procurador General de la Nación, las medidas adoptadas en el decreto legislativo no se basan en datos referidos a la crisis humanitaria que generó la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo en enero de 2025, sino en estadísticas relacionadas con la cobertura educativa y el acceso de estudiantes a la educación superior correspondientes al año 2023, lo que revela la existencia de un problema histórico y estructural, mas no de uno directamente relacionado con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior.

98. En efecto, según la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, “[e]stas cifras reflejan la necesidad de fortalecer la oferta educativa en la región, con el fin de generar mayores oportunidades de acceso para los jóvenes, especialmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad, quienes enfrentan dificultades debido al conflicto armado que ha afectado la infraestructura educativa, restringido la movilidad y limitado la presencia de instituciones de educación superior en varios municipios”⁴⁹, que se consideran prioritarios para llevar oferta de educación superior. Como estas mismas entidades lo explicaron, esos municipios “históricamente han sido marginados dado que se encuentran ubicados en zona rurales, rurales dispersas o municipios intermedios en donde los jóvenes no tienen las mismas condiciones de equidad e igualdad para acceder a la educación superior”⁵⁰.

99. Ahora bien, en los documentos que el Ministerio de Educación Nacional remitió a esta Corte con ocasión de este proceso de constitucionalidad, esa cartera insistió en que el decreto legislativo bajo examen responde a la reciente agudización del conflicto armado, que generó desplazamientos de profesores y estudiantes, restricciones a la movilidad y deterioro en la infraestructura educativa. Sin embargo, estas afectaciones no están soportadas, ni en la documentación aportada por el ministerio ni en los considerandos del decreto legislativo, en datos relacionados con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior. Por el contrario, el Documento de Viabilidad Territorial y de Demanda elaborado por la Dirección de Fomento a la Educación Superior, que, según el Gobierno nacional, “constituye el soporte técnico para la adopción de las medidas establecidas en el Decreto 0155 de

⁴⁶ Expediente digital RE-379, [Respuesta a oficio OPC-128 - Presidencia de la República - Ministerio de Educación](#), p. 2.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem, pp. 3 y 4.

2025”⁵¹, hace un diagnóstico de la situación con base en datos anteriores a la crisis de orden público. Según este documento:

“... La precariedad de la infraestructura, sumada a la inseguridad y los desplazamientos recurrentes, lleva a interrupciones prolongadas en las actividades académicas. Informes recientes revelan que, entre 2024 y 2025, más de 40.000 personas han sido desplazadas en el departamento [de Norte de Santander], y al menos 500 docentes abandonaron temporalmente su labor por amenazas, afectando la continuidad de la formación para unos 46.032 niños, niñas y adolescentes”.

[...]

“El factor de la conflictividad armada se evidencia de forma contundente a través del Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) del año 2022, que califica varios municipios con valores “Muy Altos”: Tibú (1.0), San Calixto (0.803), El Tarra (0.802) y Teorama (0.751). Esta situación se traduce en cierres temporales de escuelas, desplazamiento de docentes y estudiantes, y destrucción de la infraestructura educativa. El uso de establecimientos escolares con fines distintos a los educativos representa un riesgo adicional para la comunidad y desvía recursos que podrían destinarse a la enseñanza”⁵² (subrayados por fuera del texto original).

100. Aunque las afectaciones descritas pudieron haberse incrementado con ocasión de la escalada de violencia que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior, no existe información que lo confirme. Por el contrario, la Gobernación de Norte de Santander informó a esta Corte que, de acuerdo con la Secretaría de Seguridad Ciudadana de ese departamento, no existe “una relación causal directa entre la situación de violencia [que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior] y las necesidades específicas en materia de infraestructura educativa”⁵³ a las que se refiere el Gobierno nacional. De hecho, indicó que “hasta la fecha [marzo 28 de 2025] no se ha registrado ningún hecho vandálico o violento específicamente dirigido contra infraestructuras de instituciones educativas en el sector del Catatumbo”⁵⁴.

101. Si bien la gobernación advirtió que “las instituciones educativas en áreas rurales han sido utilizadas por los grupos armados para reuniones o incluso como bases temporales, afectando el derecho a la educación de las comunidades [y] se reporta que profesores que trabajan en regiones apartadas han sido amenazados o desplazados, dejando comunidades sin acceso a servicios educativos esenciales”⁵⁵, (i) la información contenida en el Documento de Viabilidad Territorial y de Demanda revela que no se trata de hechos nuevos generados por la reciente perturbación orden público. Por el contrario, (ii) se enmarcan en el contexto de conflicto armado que históricamente ha padecido la región del Catatumbo. Además, (iii) no está acreditado que esas afectaciones a la prestación del servicio educativo se hayan agravado o incrementado con ocasión de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior ni que (iv) estén específicamente relacionadas con la prestación del servicio de educación superior, al que se dirige la medida adoptada en decreto bajo examen.

102. En todo caso, habilitar al FFIE para que viabilice y financie proyectos de infraestructura educativa modular en el nivel de educación superior en la región

⁵¹ Ibidem, p. 22.

⁵² Ibidem, pp. 28 y 29.

⁵³ Expediente digital RE-379, [Respuesta a Oficio de Pruebas](#), p. 2.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar no ofrece una respuesta clara y efectiva a las afectaciones urgentes e inmediatas que los desplazamientos forzados y los confinamientos de población civil pudieron ocasionar a la prestación del servicio educativo en general, por ejemplo, el cierre intempestivo de establecimientos educativos y la consecuente interrupción de los procesos formativos de niños, niñas y adolescentes.

103. De acuerdo con la información suministrada por el Gobierno nacional, “[e]l principal objetivo [de esa medida] es el de fomentar la educación integral y garantizar las trayectorias educativas completas, como parte de la garantía del derecho fundamental a la educación, mediante la articulación de la educación media y la educación superior, a través de un trabajo colaborativo entre instituciones educativas, que facilite el tránsito de bachilleres a programas de educación superior, reduciendo las brechas de desigualdad mediante el acceso a la educación superior”⁵⁶.

104. Alcanzar este objetivo no es un propósito que contribuya a conjurar las afectaciones que sufrió el servicio educativo con la escalada del conflicto armado en el Catatumbo. De hecho, no involucra exclusivamente a los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior. De acuerdo con el Gobierno nacional, “[e]ste enfoque se centra en la intervención y ampliación de infraestructura educativa, apoyado por la iniciativa ‘*La educación superior en tu colegio*’, que busca eliminar barreras geográficas y económicas. De este modo, se posibilita que miles de jóvenes, particularmente aquellos en zonas rurales, vulnerables y con alta incidencia de pobreza y conflicto armado (como en los PDET, ZOMAC, áreas fronterizas o del litoral pacífico), accedan a la educación superior sin necesidad de abandonar sus comunidades, fortaleciendo la equidad territorial y la inclusión, maximizando el impacto de las inversiones”⁵⁷.

105. Tal como lo indicó la Defensoría del Pueblo en su intervención en este proceso, “[l]a medida y las justificaciones dadas en su favor, no se relacionan con la excepcionalidad que se vive en la región. Buscan dotar de recursos a los programas que ordinariamente se adelantan en estas zonas, para reducir la ausencia de oferta de servicios públicos básicos y la afectación a derechos fundamentales, como el de educación. Pero no apuntan a resolver las afectaciones específicas que la violencia exacerbada y el desplazamiento han traído a la región”⁵⁸.

106. Según la entidad, “[l]a infraestructura educativa modular es una estrategia del Gobierno nacional que, recientemente, se ha venido implementando en esa zona a través del Eje 3 del Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, denominado ‘*Red educativa regional y universidad del Catatumbo*’. Además, revisadas las bases de datos de proyectos de infraestructura educativa en los que se tiene como fuente de financiamiento el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa en los municipios delimitados en el decreto declaratorio, la Defensoría del Pueblo constató que es una estrategia de carácter estructural que se ha venido

⁵⁶ Expediente digital RE-379, [Respuesta a oficio OPC-128 - Presidencia de la República - Ministerio de Educación](#), p. 8.

⁵⁷ Ibidem. p. 6.

⁵⁸ Expediente digital RE-379, [Conceptos e Intervenciones](#), p. 25.

implementado con normalidad”⁵⁹.

107. En similar sentido, el procurador general de la Nación advirtió que el decreto legislativo “no tiene como propósito asegurar la prestación existente del servicio educativo que se vio interrumpida por las acciones armadas de los grupos al margen de la ley, sino el de garantizar recursos para financiar nueva infraestructura, para ampliar la oferta de educación superior, en el marco de estrategias como la de ‘Educación Superior en tu colegio’”⁶⁰. En su criterio, “esto es un problema de carácter estructural que requiere de la activación de mecanismos ordinarios para su abordaje, como la adopción de políticas públicas, y no de medidas transitorias de excepcionalidad”⁶¹.

108. La Sala comparte las apreciaciones de estas entidades. Las dificultades de acceso a la educación superior que el Gobierno nacional buscó corregir habilitando al FFIE para que viabilice y financie proyectos de infraestructura educativa modular 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 no son una consecuencia inmediata de la grave perturbación del orden público que ocurrió en esos territorios en enero de 2025. Por el contrario, se trata de una problemática estructural, que obedece a deficiencias históricas en la oferta de educación superior en esos territorios, en particular, en la región del Catatumbo.

109. La medida prevista en el decreto legislativo bajo examen no busca conjurar la crisis humanitaria desatada por la grave perturbación del orden público ni impedir la extensión de sus efectos. Aunque, en la respuesta al requerimiento de información formulado por la magistrada sustanciadora, el Gobierno nacional indicó que dicha medida busca generar alternativas de educación a los jóvenes víctimas del conflicto armado en la zona y, de esa manera, evitar que sean objeto de reclutamiento forzado o que deban desplazarse a otros territorios para acceder al servicio educativo, lo cierto es que (i) los considerandos del decreto no hacen referencia a esa finalidad en particular y, en todo caso, (ii) los problemas advertidos no obedecen a la situación excepcional que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior, sino que son connaturales al conflicto armado interno que, históricamente, ha vivido la región.

110. En suma, a juicio de la Sala, la medida adoptada en el Decreto Legislativo 155 de 2025 no busca garantizar el derecho fundamental a la educación de la población que reside 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, como consecuencia de la crisis humanitaria que generó la grave perturbación del orden público en esos territorios. Por el contrario, busca dar solución a las dificultades de acceso a la educación superior que históricamente ha afrontado la población que reside en dichas zonas, debido a factores estructurales como la escasa oferta institucional y el conflicto armado que, de tiempo atrás, azota a esos territorios. Es decir que la finalidad del decreto es solucionar una problemática de carácter estructural.

111. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte explicó que en el estado de

⁵⁹ Ibidem, p. 26.

⁶⁰ Expediente digital RE-379, [Concepto - Procurador General de la Nación](#), p. 15.

⁶¹ Ibidem, p. 17.

conmoción interior, tal como ocurre en los casos de emergencia económica, social y ecológica, no está permitida la utilización expansiva de los poderes excepcionales del presidente de la República, para resolver problemas crónicos o estructurales, pues estos deben ser solucionados mediante los mecanismos ordinarios. En ese sentido, advirtió que las problemáticas relativas a (i) la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS; (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social; (v) los daños a la infraestructura energética y vial y (vi) las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos tienen un carácter estructural, no surgieron de manera repentina y son ampliamente conocidas de tiempo atrás. Por lo tanto, la respuesta a dichos problemas debe buscarse a través de los mecanismos ordinarios y en las instancias democráticas y participativas.

112. De acuerdo con lo expuesto previamente, las dificultades de acceso a la educación superior en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior, derivadas de la escasa oferta institucional y de las afectaciones a la población civil por cuenta del conflicto armado interno, constituyen una problemática social estructural que requiere la adopción de medidas ordinarias de política pública, dirigidas a garantizar la continuidad en el sistema educativo de los jóvenes que finalizan su educación media.

113. Por lo tanto, en la medida en que el Decreto Legislativo 155 de 2025 no tiene una relación de conexidad directa con los hechos y las consideraciones que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025, sino con aquellos por los cuales fue declarado parcialmente inexequible, en particular, con una necesidad insatisfecha de la población derivada de las insuficiencias en la política social en materia educativa, la Sala declarará su inexequibilidad por consecuencia.

2.3. *Efectos de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025*

114. Finalmente, la Sala advierte que durante la vigencia del Decreto Legislativo 155 de 2025, esto es, entre el 7 de febrero y el 24 abril de 2025, pudieron haberse comprometido recursos públicos para la ejecución de proyectos de construcción, mejoramiento, adecuación, ampliación o dotación de infraestructura educativa en el nivel de educación superior en los territorios objeto de la declaratoria de conmoción interior. En efecto, según información aportada al expediente por el Gobierno nacional, “se proyectó en 50 mil millones el monto de los recursos requeridos para cinco proyectos de infraestructura en los municipios de Convención, El Tarra, El Zulia, Sardinata y Tibú”, que “estarán administrados por el FFIE” y que “[e]starán dirigidos a mejoramientos, ampliaciones de infraestructura en sistemas modulares y dotación de colegios interesados en participar en el programa universidad en tu colegio”⁶².

115. A juicio de la Sala, la decisión de inexequibilidad que se adopta en esta sentencia, cuyo propósito fundamental es garantizar la supremacía del orden constitucional, puede generar consecuencias sobre personas vulnerables

⁶² Expediente digital RE-379, [Respuesta a oficio OPC-128 - Presidencia de la República - Ministerio de Educación](#), p. 24.

afectadas por el conflicto armado interno, cuya garantía de derechos fundamentales, como el derecho a la educación, también constituye un imperativo superior. En esa medida, el restablecimiento del orden constitucional que se busca con la declaratoria de inexequibilidad debe ser armonizado con el déficit de protección de dicha población vulnerable, que, históricamente, ha enfrentado dificultades de acceso al servicio público de educación superior.

116. En consecuencia, la Sala considera necesario precisar que la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 155 de 2025 tiene efectos hacia futuro, como regla general de la declaración de inexequibilidad, y por tanto, no se afectan los recursos que se hubieren comprometido y ejecutado bajo su vigencia. Con todo, advierte que, a partir de la fecha de esta sentencia, no es posible comprometer nuevos recursos ni suscribir nuevos contratos bajo el amparo del referido decreto legislativo. Por lo tanto, aquellos trámites que se encuentren en curso deberán terminarse inmediatamente, para impedir su perfeccionamiento.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLE** por consecuencia el Decreto Legislativo 155 del 7 de febrero de 2025, "Por el cual se adoptan medidas en materia de infraestructura y dotación educativa para los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media y educación superior, en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente
Con aclaración de voto



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESSES MOSQUERA
Magistrada
Ausente con comisión



MIGUEL POLO ROSEIRO
Magistrado



CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ
Magistrada (e)



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Andrea Romero L

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5c81486932ddfb5f19ed2bfa782a6f44daf3ed680038295184e0c353c71f0d83**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>