

Bogotá D.C., 30 de abril de 2025

Honorable Magistrado Ponente
MIGUEL POLO ROSERO
Corte Constitucional
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
E.S.D

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto 0108 del 29 de enero de 2025 *“por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”*. Radicado R-364.

Asunto: Intervención sobre la constitucionalidad del Decreto 0108 de 2025

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante “FEDe. Colombia” o la “Fundación”) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la fijación en lista del 24 de abril de 2025.

I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de Derecho, tales como legalidad, gobierno constitucional, separación de poderes, democracia participativa, buen gobierno y transparencia, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 108 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 mediante los instrumentos ordinarios previstos en la Constitución y la ley, evitando el uso desproporcionado de facultades excepcionales que comprometan el equilibrio de poderes y el respeto por las garantías fundamentales. En esa medida, resulta crucial reafirmar que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción constituye una herramienta esencial para proteger los principios del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Tal como lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020¹, el control judicial de estos decretos es procedente aun cuando haya expirado el término de duración

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2020. M.P: José Fernando Reyes Cuartas.

del estado de excepción, precisamente para garantizar que las medidas adoptadas en su marco se ajusten plenamente a los parámetros constitucionales.

Esta preocupación se acentúa a partir de la información pública disponible sobre la reciente decisión adoptada por la Corte Constitucional frente al Decreto 062 de 2025², por medio de la cual se declaró su exequibilidad únicamente respecto de los siguientes hechos: **(i)** la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros Grupos Armados Organizados Residuales (GAOr), así como respecto de los ataques y hostilidades dirigidas contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC. **(ii)** La crisis humanitaria generada por los desplazamientos forzados y confinamientos masivos que han desbordado la capacidad institucional del Estado.

En esta línea, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las referencias a causas estructurales como la presencia histórica de actores armados ilegales, la concentración de cultivos ilícitos, los incumplimientos en la implementación del PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), las necesidades básicas insatisfechas y las afectaciones a la infraestructura energética, vial y petrolera.

Esta delimitación fáctica del estado de excepción tiene efectos directos sobre el control de constitucionalidad del Decreto 108 de 2025, toda vez que gran parte de sus disposiciones se sustentan precisamente en las motivaciones estructurales excluidas por la Corte Constitucional. En particular, el Decreto 108 fundamenta sus medidas en la informalidad en la tenencia de la tierra, el acaparamiento de predios rurales, la necesidad de avanzar en la redistribución de tierras y el fortalecimiento de zonas de reserva campesina. Estas razones, aunque relevantes en el marco de la política pública agraria, obedecen a situaciones que requieren intervenciones estatales estructurales y que, tal y como se desarrollará en la presente intervención, no guardan relación inmediata ni directa con los hechos específicos que justificaron el uso de poderes excepcionales.

En consecuencia, la presunción de constitucionalidad del Decreto 108 se debilita sustancialmente, al apoyarse en presupuestos materiales que han sido expresamente descartados como fundamento legítimo para el ejercicio del poder legislativo extraordinario.

En tal sentido, la 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 108 de 2025 a la luz de presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; iv) consideraciones en el marco de los principios del Estado de derecho; v) conclusión y, vi) petición.

² Ver reportes de prensa: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/corte-limita-poderes-de-petro-con-la-conmocion-interior-de-catatumbo/>, <https://www.elpais.com.co/colombia/que-pasara-con-los-11-decretos-emitados-por-el-gobierno-si-la-corte-tumba-la-conmocion-interior-2950.html>

II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

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

2.2. El 29 de enero de 2025 se expidió el Decreto 108 de 2025 *“por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”* (en adelante el Decreto 108 o el decreto objeto de intervención),

2.3. El artículo 1 del Decreto 108 establece que su objeto es adoptar medidas para proteger las tierras, territorios y activos rurales, prevenir la acumulación y el acaparamiento en el sector agropecuario, mitigar los efectos de la situación de orden público sobre la titularidad, tenencia y ocupación de bienes de campesinos, pequeños y medianos productores, y restablecer de manera pronta los derechos y bienes de las víctimas y personas en situación de desplazamiento forzado en las entidades territoriales mencionadas en el artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

2.4. En su artículo 2, el Decreto 108 modifica transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 para fortalecer la atención a la población desplazada. Se establecen medidas como la adopción de programas especiales de adjudicación y titulación de tierras por parte del INCORA³, la creación de un registro obligatorio de predios abandonados a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, y la prohibición de transferencias de propiedad sobre estos bienes sin consentimiento de los titulares. Además, se prioriza a la población desplazada en procesos de retorno y adjudicación de tierras en zonas de reserva campesina o en predios objeto de extinción de dominio, se prevé la permuta de tierras a través de la Agencia Nacional de Tierras, y se garantiza el acceso a crédito para proyectos productivos mediante el Fondo Agropecuario de Garantías.

2.5. En su artículo 3 autoriza la disposición inmediata de bienes inmuebles de vocación agropecuaria, agroindustrial o de apoyo al sector agrícola, propiedad de entidades públicas o fondos públicos, que no estén en uso misional, para apoyar el retorno de comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público y la reincorporación de excombatientes. Estos predios podrán destinarse al albergue temporal, establecimiento de vivienda rural e infraestructura agropecuaria, inicio de proyectos productivos y programas de dotación de tierras. La destinación debe privilegiar el uso

³ El Decreto No. 1292 de 2003 dispuso la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA y sus funciones fueron asignadas al INCODER. Sin embargo, el Decreto 2365 de 2015 suprimió el INCODER y ordenó su liquidación, y las funciones que el mencionado Instituto venía realizando las asumió la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, creadas en virtud de los Decretos Leyes 2363 y 2364 de 2015. La entidad a cargo del ordenamiento social de la propiedad rural es la Agencia Nacional de Tierras - ANT (Artículo 30, Decreto Ley 2363 de 2015).

gratuito o parcialmente gratuito y será reglamentada por las autoridades competentes dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigencia del decreto.

2.6. En su artículo 4, autoriza la expropiación administrativa, conforme al capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, para concluir los procesos de adquisición directa de predios dentro de programas especiales de dotación de tierras, cuando sea necesario para garantizar el retorno y estabilización de víctimas de desplazamiento forzado y la reincorporación de excombatientes, en el contexto de la grave perturbación del orden público declarada mediante el Decreto 0062 de 2025.

2.7. En su artículo 5, dispone que la adquisición de inmuebles y mejoras necesarios para atender la emergencia declarada gozará de saneamiento automático de cualquier vicio en su titulación y tradición, incluso de aquellos que se presenten después de la adquisición, en favor de la entidad pública compradora, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que puedan dirigirse contra los anteriores titulares inscritos.

2.8. En su artículo 6, ordena la suspensión del estado registral en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) respecto de los predios rurales ubicados en los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, Sardinata y La Gabarra en Norte de Santander, así como Río de Oro y González en el Cesar. Durante la vigencia de la declaratoria de conmoción interior y sus prórrogas, no podrán inscribirse negocios jurídicos en los que no intervenga una entidad pública del orden nacional, ni actos administrativos como actualizaciones o rectificaciones de linderos y áreas. El párrafo establece que las ORIP podrán realizar dichas inscripciones únicamente si cuentan con concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

2.9. En su artículo 7, el Decreto 108 ordena la suspensión de los procedimientos administrativos de actualización y corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo, a cargo de autoridades o gestores catastrales, respecto de predios rurales ubicados en Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, Sardinata y La Gabarra (Norte de Santander), así como en Río de Oro y González (Cesar). El párrafo establece que dichos procedimientos podrán reactivarse únicamente si se cuenta con concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

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

La protección de la propiedad rural, el acceso a tierras y la prevención del desplazamiento forzado por la violencia se encuentran regulados por un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que conforman el marco jurídico aplicable en Colombia.

En materia constitucional se destacan:

- Artículo 58: se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de

la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

- Artículo 64: es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distinguen de otros grupos sociales.
- Artículo 65: el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La Ley 387 de 1997 *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”* en su artículo 19 establece la obligación de adoptar medidas especiales para proteger los derechos de propiedad y posesión de la población desplazada, incluyendo el registro de los predios abandonados y la prevención de su transferencia irregular. Posteriormente, el Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 640 de 2020 adicionó el artículo 2.15.6.1.6, que faculta a las autoridades competentes para activar de oficio el trámite de protección en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) frente a hechos de desplazamiento forzado masivo.

Por otro lado, la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras creó mecanismos de restitución para víctimas de despojo y abandono forzado, tal como se evidencia en los siguientes artículos:

- Artículo 28. Derechos de las víctimas: el numeral 12 establece el derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la referida ley.
- Artículo 69. Medidas de reparación: las víctimas de que trata esta ley tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. Se tendrá en cuenta el enfoque diferencial y el colectivo al cual pertenecen para llevar a cabo dichas medidas.
- Capítulo II – Arts. 71 al 118: establecen todo lo relativo a la restitución, se resalta:

- Objeto de la restitución (art. 71): establece que la restitución es el restablecimiento del derecho de posesión o propiedad sobre tierras de quienes fueron despojados o abandonaron forzosamente sus predios en el marco del conflicto armado.
- Ámbito de aplicación (art. 72): aplica a personas despojadas o forzadas a abandonar tierras rurales a partir del 1º de enero de 1991.
- Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) (arts. 76 a 83): se crea el RTDAF como instrumento para identificar y proteger los predios despojados o abandonados forzosamente. La inscripción en este registro es requisito para iniciar el proceso judicial de restitución.
- Medidas de protección sobre los predios (art. 84): desde la inscripción en el RTDAF, los predios quedan sujetos a medidas de protección para impedir su enajenación o afectación mientras se tramita la restitución.
- Procedimiento de restitución (arts. 85 a 99):
 - La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) tramita la fase administrativa.
 - El procedimiento judicial es de carácter preferente y sumario, adelantado ante jueces y magistrados especializados en restitución.
 - La carga de la prueba se invierte: se presume el despojo o abandono forzado.
- Medidas complementarias de reparación (art. 97): El juez puede ordenar, además de la restitución material del bien, otras medidas de reparación integral, como proyectos productivos o ayudas para la reubicación.
- Protección de terceros de buena fe (arts. 100 y 101): Se regula la protección de los terceros que hayan adquirido de buena fe sin culpa los predios objeto de restitución, con posibilidad de compensaciones.
- Restitución de territorios étnicos (arts. 112 a 118):
 - Reconoce la especial protección a comunidades indígenas y afrodescendientes en materia de restitución.
 - Establece procedimientos diferenciados, respetando la autonomía y los derechos colectivos sobre sus territorios ancestrales.
 - Exige consulta previa en los procesos de restitución de territorios étnicos.

El Decreto 1066 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*”, en su artículo 2.4.3.9.2.1 establece que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) es una de las principales responsables en la implementación de políticas de prevención del desplazamiento forzado, incluyendo la protección de predios con inminencia de desplazamiento, conforme lo señala también el artículo 2.4.3.3.1 del mismo decreto.

En cuanto a la adjudicación y acceso a tierras, la Ley 160 de 1994 dispone en su artículo 31 la creación de programas especiales para beneficiar a campesinos afectados por calamidades públicas, zonas de manejo especial y mujeres rurales. Así mismo, su artículo 33 regula el procedimiento ordinario de expropiación agraria, estableciendo dos etapas administrativas previas a la judicialización, lo que implica un trámite ordinario que puede resultar prolongado en situaciones de emergencia.

La Ley 1523 de 2012, que establece la política de gestión del riesgo de desastres, permite en su artículo 75 la utilización del procedimiento urgente de expropiación administrativa en casos de calamidad pública, bajo causales de utilidad pública e interés social, pero circunscrita originalmente a situaciones de desastre natural y no a crisis de orden público.

Finalmente, en cuanto al RUPTA, la Ley 1955 de 2019 adicionó el artículo 33A a la Ley 387 de 1997, estableciendo un procedimiento especial para la inscripción y cancelación de medidas de protección de predios abandonados, garantizando la debida protección jurídica de los bienes afectados por desplazamiento forzado. Este procedimiento fue reglamentado por el Decreto 640 de 2020, que fortaleció las reglas de protección predial, extendió la cobertura a nivel nacional y suprimió restricciones anteriores como la limitación a zonas no microfocalizadas.

IV. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 0108 DE 2025

4.1. Presupuestos formales:

4.1.1. Suscripción por el Presidente y todos sus ministros:

El decreto fue suscrito por el presidente 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 0062 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues aparece fechado el 29 de enero de 2025 y la declaración se hizo por 90 días calendario a partir del 24 de enero hasta el 24 de abril de 2025.

4.1.3. Delimitación territorial:

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

4.1.4. Existencia de motivación:

El Decreto Legislativo 108 de 2025 contiene una exposición de hechos y fundamentos normativos que constituyen la motivación formal de la medida adoptada. En sus considerandos se señala que la expedición del decreto se produce en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025.

Dentro de este contexto, el decreto identifica como causas principales 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 en el departamento del Cesar, derivada de enfrentamientos armados entre grupos ilegales, desplazamientos masivos, amenazas a la población civil, afectaciones a bienes protegidos y al medio ambiente, así como el desbordamiento de las capacidades institucionales para atender la crisis humanitaria.

El decreto expone que la situación compromete de manera directa los derechos fundamentales de la población, agrava la inseguridad alimentaria, afecta la producción agropecuaria esencial para el país y pone en riesgo los derechos de propiedad, tenencia y ocupación de las tierras rurales de campesinos, pequeños y medianos productores, y comunidades víctimas de desplazamiento forzado. También señala que la alta concentración e informalidad en la tenencia de la tierra en la región incrementa el riesgo de despojo y concentración indebida de la propiedad rural.

En apoyo de las medidas adoptadas, el decreto cita principios constitucionales como la protección reforzada del campesinado (artículo 64 de la Constitución), el deber estatal de proteger la producción de alimentos (artículo 65), así como compromisos internacionales relacionados con la protección de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil durante conflictos armados. Así mismo, invoca las recomendaciones de organismos internacionales como Naciones Unidas sobre la necesidad de proteger el acceso a tierras, apoyar la soberanía alimentaria y evitar la instrumentalización del hambre como medio de desplazamiento forzado.

Adicionalmente, el decreto destaca la urgencia de fortalecer los instrumentos de protección de los derechos de propiedad y posesión rural, ante el riesgo de apropiaciones ilegales y nuevas formas de despojo en el contexto de la alteración del orden público. De igual forma, subraya la necesidad de adoptar medidas inmediatas para facilitar el retorno de desplazados, garantizar la reincorporación de excombatientes y estabilizar las actividades agropecuarias estratégicas para la economía y la seguridad alimentaria del país.

Finalmente, precisa el decreto que estas medidas se adoptan en estricto respeto del principio de legalidad, de la finalidad específica de conjurar las causas de la perturbación y de impedir la extensión de sus efectos, conforme a lo exigido por el artículo 213 de la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

En este sentido, el decreto parece estar formalmente motivado frente a la adopción de medidas extraordinarias. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación resulta suficiente dentro del marco de los presupuestos materiales.

4.2. Presupuestos materiales:

4.2.1. Juicio de finalidad:

El juicio de finalidad, según el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional exige que toda medida adoptada en un decreto legislativo de conmoción interior esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del

orden público y a impedir la extensión de sus efectos⁴. Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos.

El Decreto 108 de 2025 no supera el juicio de finalidad, en tanto las medidas que adopta no guardan una relación concreta, inmediata y necesaria con el propósito de conjurar las causas de la perturbación del orden público ni de impedir la extensión de sus efectos.

En lugar de atender directamente la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior, el decreto introduce transformaciones estructurales en la propiedad de la tierra, el registro de predios rurales y el acceso a la tierra, sin que se acrediten elementos de juicio suficientes que demuestren que tales modificaciones sean indispensables para enfrentar de manera inmediata la alteración del orden público. Esto evidencia que las medidas no son para atender la coyuntura, sino que forman parte de reformas estructurales que también se han establecido por otras vías normativas, como el artículo 61 del PND relacionado con el procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras -parcialmente declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-294 de 2024⁵.

Las pruebas contenidas en el expediente RE-364 permiten concluir que las medidas adoptadas no están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis que el Decreto 108 sustenta en la motivación y en el artículo 1 del Decreto que establece:

“Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas de protección de tierras, territorios y activos rurales, y de prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario. Mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes de campesinas y campesinos, pequeños y medianos productores. Propender restablecer de forma pronta los derechos y la protección de los bienes de víctimas y personas en situación de desplazamiento forzoso, afectados por la situación de orden público, en las entidades territoriales señaladas en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.”

El Decreto 108 de 2025 fundamenta sus medidas en la supuesta afectación a la titularidad, tenencia y ocupación de bienes inmuebles en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González a causa de la grave perturbación del orden público. Sin embargo, las pruebas anexadas en el expediente por solicitud de la Corte no contienen evidencia concreta que pruebe esta relación causal. En el expediente el Ministerio de Agricultura aportó el documento “*Peticiones y otros. Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*” en el que se indica:

(i) El Puesto de Mando Unificado (PMU) de la Gobernación de Norte de Santander reportó 54.038 desplazados y 32.403 confinados⁷, lo cual es un indicador de crisis humanitaria, pero no prueba que

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2002. A propósito de la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C- 294 de 2024. Sentencia del 18 de julio de 2024. Expediente D-15438 AC. M.P. Natalia Ángel Cabo.

⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente.

⁷ Boletín No. 17 del 6 de febrero de 2025 expedido por el Puesto de Mando Unificado (PMU) de la Gobernación de Norte de Santander: 54.038 personas desplazadas y 32.403 en estado de confinamiento.

los bienes inmuebles de estas personas estén siendo despojados o afectados de manera inmediata. Al contrario, la explicación del impacto de esta situación se basa en suposiciones y posibles riesgos, pero sin evidencia concreta de la eficacia de la medida adoptada:

*“Impacto en la Tenencia y Explotación de la Tierra: El desplazamiento masivo de la población campesina y productora **genera riesgo de acaparamiento y alteración en la propiedad y uso de la tierra, afectando la producción y el acceso a la seguridad alimentaria.** La violencia, la grave perturbación del orden público y la crisis de seguridad impiden la continuidad de los procesos de restitución de tierras y amenazan con generar nuevos casos de despojo”⁸.*

(ii) Para comprender la falta de sustento en la medida adoptada, basta con revisar el informe de la UPRA, el cual evidencia la ausencia de análisis, datos concretos o pruebas que demuestren 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, en el departamento del Cesar ha afectado la producción y el abastecimiento de alimentos, así como el transporte de insumos, productos y la disponibilidad de mano de obra. No existen estudios ni informes que respalden dicha afectación, porque esta no ha ocurrido, tal como lo reconoce la UPRA en su informe del 10 de febrero de 2025:

“Los registros administrativos y estadísticos aún no evidencian el impacto de la violencia en la región de El Catatumbo sobre la producción y el abastecimiento de alimentos, pero el desplazamiento de más de 54.000 personas tiene consecuencias directas por el abandono de las actividades productivas y comerciales, en la medida en que se espera una reducción significativa de las actividades de transporte de insumos hacia las unidades de producción y de los productos hacia las cabeceras y mercados, así como la disponibilidad de mano de obra para realizar las labores de siembra, mantenimiento, cosecha y poscosecha, es decir que la consecuencia esperada en el corto plazo es la interrupción de los ciclos productivos”⁹.

(iii) Además, el informe de la UPRA se fundamenta en datos de los años 2023 y 2024, es decir, en información recopilada antes de la declaratoria del estado de conmoción interior. Dichos datos no permiten establecer una relación de causalidad entre los hechos que dieron origen a la medida y una afectación directa en la estabilidad alimentaria, agrícola, productiva o en el abastecimiento de alimentos que haga necesario adoptar las medidas del Decreto 108 de 2025.

Según el informe, “a nivel regional se observa una estabilidad casi total en la extensión de tierra cultivada entre 2023 y 2024, con una disminución muy leve de 0,3%¹⁰” (EVA – UPRA). Así mismo, si bien algunos municipios han registrado reducciones significativas en el área cultivada, como González (-52%), otros han experimentado aumentos, como Villa del Rosario (+22,1%), lo que demuestra que no existe una afectación generalizada atribuible a los hechos recientes:

⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 5. En respuesta a la pregunta 3.1 realizada por la Corte Constitucional.

⁹ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). *Carta de respuesta a solicitud de insumos para el control de constitucionalidad de los Decretos 107 y 108 de 2025*. 10 de febrero de 2025. Dirigida a Jorge Enrique Moncaleano. Bogotá, D.C. En el expediente se encuentra en el documento titulado: RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 15-54-24)

¹⁰ Ibidem.



La información de las EVA, registran la evolución de la producción a mediano plazo, no a corto plazo. A nivel regional se observa una estabilidad casi total en la extensión de tierra cultivada entre 2023 y 2024, con una disminución muy leve de 0,3%, indicando que, pese a las variaciones a nivel municipal, la región mantiene una extensión relativamente constante de tierras destinadas a la agricultura.

De acuerdo con lo observado, se presentan reducciones marcadas en algunos municipios y en especial el caso de González en Cesar (-52,0%) es particularmente relevante y podría requerir un análisis más profundo sobre las causas. Otros municipios como el caso de Villa del Rosario muestran un crecimiento notorio (+22,1%).

Área cultivada en municipios del Catatumbo. 2023 - 2024					
Departamento / Municipio		Área cultivada (ha)		Variación 2024/2023	
		2023	2024	Absoluta (ha)	Relativa (%)
Cesar	González	2.658	1.276	-1.382	-52,0%
	Río de Oro*	5.468	5.468	0	0,0%
Norte Santander	Convención	6.031	6.112	81	1,3%
	El Carmen	6.453	5.912	-541	-8,4%
	El Tarra	1.746	1.548	-198	-11,3%
	El Zulia	8.504	8.581	77	0,9%
	Hacarí	1.803	1.835	32	1,8%
	La Playa	3.207	3.176	-31	-1,0%
	Los Patios*	675	675	0	0,0%
	Ocaña	5.824	5.942	118	2,0%
	Puerto Santander	3.705	3.801	96	2,6%
	San Calixto	3.371	3.453	82	2,4%
	San Cayetano	1.264	1.324	61	4,8%
	Cúcuta	25.640	24.653	-987	-3,8%
	Sardinata	10.917	11.501	584	5,3%
	Teorama	3.871	3.949	79	2,0%
	Tibú	42.132	43.439	1.307	3,1%
	Villa del Rosario	941	1.149	208	22,1%
Total		134.208	133.794	-415	-0,3%

* Datos preliminares 2024 ajustados con información histórica

Fuente: EVA – UPRA

La superficie total sembrada experimenta una reducción muy leve (0,3%), lo que indica estabilidad en el área cultivada a nivel global en la región.

En cuanto a la producción y rendimiento agrícola, el informe señala que *“la producción total agrícola en la subregión del Catatumbo cayó 12,6% y el rendimiento promedio se redujo 9,7% en 2024, en comparación con 2023”* (EVA – UPRA). Sin embargo, estos datos no reflejan los efectos de la declaratoria de conmoción, sino dinámicas previas y estructurales del sector agropecuario, relacionadas con factores como la falta de inversión, dificultades en el acceso a tecnología y recursos, y condiciones preexistentes de seguridad y orden público. Así mismo señala la UPRA que:

“De esta manera, a nivel global se concluye que comparando el primer mes de 2024 y de 2025 no hubo una diferencia sustancial en el envío de alimentos desde El Catatumbo; sin embargo, cuatro mercados de la Costa Caribe, particularmente el principal en Barranquilla, muestra un descenso en el suministro desde esa región¹¹.”

¹¹ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Carta de respuesta a solicitud de insumos para el control de constitucionalidad de los Decretos 107 y 108 de 2025. 10 de febrero de 2025. Dirigida a Jorge Enrique Moncaleano. Bogotá, D.C. En el expediente se encuentra en el documento titulado: RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 15-54-24). Página 167.

(iv) Por otro lado, se menciona la existencia de 294 "posibles" escenarios de abandono forzado, pero la falta de confirmación y verificación de estos casos impide establecer un impacto real y generalizado sobre la propiedad y la tenencia de la tierra, que tenga relación con despojo forzado y pudiera justificar la adopción de las medidas del decreto en cuestión:

*“Desde un punto de vista práctico, el Boletín número 12 del 6 de febrero de 2025 expedido por el Observatorio de la Unidad para las Víctimas sobre la situación del Catatumbo, señala que en enero, y hasta el 6 de febrero de 2025 se ha registrado un total de 3.094 hechos victimizantes en los municipios de Convención, El Carmen, Teorama, El Tarra, Tibú, San Calixto, Hacarí, Ocaña, la Playa, Sardinata y Abrego (Norte de Santander), de los cuales 2.021 corresponde a desplazamiento forzado y **294 a posibles escenarios de abandono forzado y despojo de tierras**”¹².*

(v) Así mismo, el análisis presentado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) no responde a la pregunta formulada por la Corte Constitucional sobre: *“¿cómo la reciente perturbación del orden público ha impactado la titularidad, tenencia y ocupación de los bienes inmuebles de la población desplazada?”*¹³. En cambio, se limita a exponer datos históricos y generales sobre el conflicto armado en la región y la situación de tierras, sin establecer una relación concreta entre la crisis actual y las medidas adoptadas bajo el estado de conmoción interior.

Según la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), *“desde una mirada histórica y a la fecha (en la totalidad de solicitudes de restitución, se tiene un total de 5.453 solicitudes de restitución en los municipios objeto de la declaratoria del estado de conmoción interior (entre tramitadas y en curso), de las cuales hay un total de 2.192 solicitudes ubicadas en zonas en donde ha sido posible la microfocalización”*¹⁴.

Sin embargo, la delimitación territorial para fines de restitución responde a criterios estructurales como la seguridad, la densidad histórica del despojo y las condiciones para el retorno, no a la coyuntura específica de la conmoción interior. Además, se reconoce que el desplazamiento y el abandono de tierras están vinculados a violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario ocurridas en el marco del conflicto armado interno, lo que reafirma que se trata de una problemática persistente y no de un fenómeno exclusivo de los hechos recientes. En lugar de demostrar que las medidas adoptadas buscan directamente conjurar la crisis inmediata derivada de la perturbación del orden público, el análisis contenido en el expediente evidencia que el Decreto 108 de 2025 se fundamenta en fenómenos estructurales y de larga duración, ajenos a los hechos concretos que motivaron la declaratoria de conmoción interior.

¹² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 9 y 57 (Respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras: Respuesta a solicitud de insumos)

¹³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 8.

¹⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 9.

Las acciones adoptadas responden a problemáticas históricas como el despojo y abandono de tierras en contextos de conflicto armado, pero no acreditan una relación concreta, inmediata y necesaria con los hechos recientes. En consecuencia, las disposiciones del decreto no están dirigidas a atender de manera directa la crisis actual, sino que buscan implementar reformas profundas en materia de propiedad de la tierra y acceso rural. Esta desconexión vulnera el principio de finalidad establecido en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994, pues las medidas no se justifican en función exclusiva de conjurar las causas de la alteración del orden público, ni de impedir la extensión de sus efectos, sino que se apoyan en argumentos remotos e hipotéticos, contrarios a los requisitos que rigen el ejercicio de poderes excepcionales durante los estados de excepción.

4.2.2. Juicio de conexidad material:

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

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias¹⁵: (i) *una conexidad interna*, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno nacional en el decreto que las desarrolla, y (ii) *una conexidad externa*, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

Desde la conexidad interna, el Decreto 108 expone como motivación la necesidad de proteger el acceso a la alimentación y de asegurar el funcionamiento de los mercados y servicios esenciales -en virtud de lo dispuesto en el literal i) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994-, las medidas que efectivamente adopta se concentran en la protección de tierras, territorios, activos rurales y en la prevención de la acumulación y el acaparamiento en el sector agropecuario, sin establecer una conexión concreta, inmediata y necesaria entre estos instrumentos y el objetivo de garantizar el abastecimiento alimentario ante la grave perturbación del orden público.

En particular, el decreto plantea de forma genérica que existe un riesgo de despojo de tierras o de interrupción de la producción agropecuaria, pero no ofrece una justificación clara de por qué medidas como la suspensión del registro de instrumentos públicos, la expropiación administrativa o el saneamiento de títulos constituyen respuestas directamente encaminadas a conjurar la crisis humanitaria inmediata o a garantizar el suministro de alimentos en las zonas afectadas.

El argumento de que la protección de la tierra rural fortalecería indirectamente el acceso a la alimentación carece del nivel de inmediatez y especificidad que exige el juicio de conexidad material. No se demuestra en los considerandos que exista una relación causal directa entre la perturbación

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

del orden público y fenómenos actuales de acaparamiento de tierras, que hicieran indispensable adoptar las medidas de excepción previstas en el decreto. Por el contrario, las referencias a fenómenos de concentración de tierra, informalidad en la tenencia y despojo responden a diagnósticos estructurales históricos.

Desde la conexidad externa, las medidas adoptadas no tienen un vínculo directo con los hechos que originaron la crisis. No se evidencia cómo contribuyen de manera inmediata a restaurar la seguridad, frenar el desplazamiento forzado o garantizar la estabilidad de la región. Por el contrario, su alcance es de largo plazo, lo que confirma que se trata de una política estructural en lugar de una medida excepcional.

El artículo 2, que modifica transitoriamente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 establece cambios en la adjudicación y titulación de tierras, priorizando a la población desplazada y a personas en proceso de reincorporación. Sin embargo este artículo no es de ejecución inmediata. La existencia de programas de titulación, saneamiento y reasignación de tierras responde a políticas agrarias de largo plazo, no a medidas transitorias para restablecer el orden en la región del Catatumbo.

El artículo 3 autoriza la disposición inmediata de bienes inmuebles de vocación agropecuaria, agroindustrial o destinados al almacenamiento y comercialización agropecuaria para, entre otros, programas de dotación de tierras. Sin embargo, esta medida no cumple con el juicio de conexidad material, ya que no guarda una relación directa y específica con la crisis de orden público ni con los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior.

Conforme la prueba que aportó el Ministerio de Agricultura dando respuesta a los interrogantes de la Corte Constitucional, los inmuebles pueden ser dispuestos “*en la misma región de su desplazamiento*” o “*en otra*”, lo que sugiere que la norma no se restringe exclusivamente a las entidades territoriales afectadas por la declaración de conmoción interior. Al no circunscribirse la aplicación del artículo 3 al área delimitada en el Decreto 0062, no cumple con la conexidad externa (relación directa entre la medida y los hechos que originaron la declaratoria).

*“Cabe precisar a la Honorable Corte que el propósito de esta medida, entre otras cosas, es atender de manera prioritaria y urgente a la población que carece de una red de apoyo para su albergue o vivienda; por lo que la disposición predios de propiedad de las entidades públicas de que trata el artículo 3 del decreto objeto de control de constitucionalidad podría darse en la misma región de su desplazamiento sin que implique afectaciones a su seguridad **o en otra, para lo cual estaría sujeto a la disponibilidad de los inmuebles**”¹⁶.*

El Gobierno sostiene que la disposición de predios de entidades públicas busca un “*retorno sostenible*” de las comunidades afectadas. Sin embargo, no demuestra cómo su uso inmediato conjura la crisis de seguridad o el desplazamiento masivo. Por el contrario, el mismo Ministerio de Agricultura señaló que su propósito es:

¹⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 25.

*“Estas medidas, buscan entonces **la protección de la construcción de paz que se ha dado hasta el momento**, proveyendo no solo albergues humanitarios en el sentido clásico, sino **logrando que se dispongan bienes con vocación agrícola que permitan la continuidad de la vida campesina**”¹⁷.*

Estos procesos no están diseñados para remediar con celeridad la crisis coyuntural del orden público, sino que suponen un enfoque de largo plazo que no responde a la urgencia de la situación.

Por otro lado, el artículo 4 del Decreto 108 de 2025 habilita la expropiación administrativa –remitiéndose al capítulo VII de la Ley 1523 de 2012– para adquirir predios destinados a programas de dotación de tierras y, con ello, garantizar el retorno y la estabilización de las víctimas del desplazamiento forzado. Sin embargo, la misma política de compra directa de tierras ya estaba en marcha antes de la declaratoria de conmoción interior: el Decreto 033 del 17 de enero de 2025, en su artículo 1 y en los artículos 2.14.6.1 a 2.14.6.4.15 que añadió al Decreto Único 1071 de 2015 facultaron a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para negociar predios en las “zonas priorizadas” –esto es, los municipios que integran los Núcleos de Reforma Agraria o las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, según el parágrafo del artículo 2.14.6.4.4.-

A la fecha de la declaratoria de emergencia existían 54 ofertas de adquisición dentro de esos municipios priorizados: 29 en etapa de viabilidad (correspondientes a 19 predios) y 2 en avalúo. Por tanto, la expropiación prevista en el Decreto 108 no constituye una medida excepcional frente a la crisis, sino la continuación –por otra vía– de un proceso ordinario en curso:

“Se está trabajando en avanzar en 54 ofertas primordialmente, seleccionadas por área, dentro de los municipios definidos en el Decreto 33 del 17 enero de 2025, 29 procesos encuentran viabilidad en 19 predios, respecto de los que se ejecutan actualmente visitas e informes finales de viabilidad agronómica, y dos predios se encuentran en proceso de avalúo”¹⁸.

Además, la respuesta oficial del Ministerio de Agricultura señala que la expropiación se justifica porque el procedimiento ordinario de adquisición de predios bajo la Ley 160 de 1994 es lento y presenta obstáculos administrativos, pero no se explica cómo esta medida está directamente relacionada con el restablecimiento del orden público. En realidad, la comparación entre los tiempos de los procedimientos de expropiación ordinaria muestra que el argumento se basa en la eficiencia del trámite, no en la necesidad de conjurar la crisis de seguridad en la región.

El artículo 5 del Decreto 108 de 2025 establece que todos los inmuebles y mejoras adquiridos por entidades públicas para enfrentar la emergencia en la región del Catatumbo gozarán automáticamente del saneamiento de cualquier defecto en su titulación y tradición, incluso de los que surjan después de la compra. Esto significa que, una vez adquirido el predio, se sanearán automáticamente todos los aspectos que puedan afectar su propiedad, sin importar su origen o su gravedad.

¹⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 29.

¹⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 33. Confirmado por la ANT página 117 del mismo documento.

Sin embargo, esta medida altera de manera sustancial la seguridad jurídica sobre la propiedad de los bienes inmuebles. El saneamiento automático elimina la obligación de verificar y corregir los problemas de propiedad antes de realizar la adquisición, trasladando a terceros —como víctimas de despojo, acreedores hipotecarios o propietarios legítimos— el riesgo de perder sus derechos sin un proceso previo que los proteja adecuadamente. Aunque se reconoce que estos terceros podrían reclamar indemnizaciones, el decreto no establece procedimientos claros ni garantías suficientes para proteger sus derechos.

Además, no existe una justificación concreta que explique cómo el saneamiento automático de los predios ayuda a impedir la extensión de la perturbación del orden público. Tampoco se demuestra que los mecanismos legales ordinarios sean insuficientes o ineficaces en este contexto.

En consecuencia, el saneamiento automático ordenado por el artículo 5 no responde directamente a la crisis de orden público, sino que introduce una transformación en el régimen de propiedad de tierras, debilitando la seguridad jurídica en los registros públicos y afectando los derechos de las víctimas de despojo y de otros terceros, sin ofrecer garantías mínimas de protección.

Lo anterior queda evidenciado en la respuesta del Ministerio de Agricultura a los interrogantes planteados por la Corte Constitucional, en la que se precisa que el fin de esta medida radica en la prevención y protección de tierras, territorios y personas víctimas del conflicto armado. En sus propias palabras:

*“Es importante reiterar que no podría entenderse que **las medidas contempladas en el artículo 5º**, o en cualquier otra disposición del Decreto 108 de 2025, que **busca precisamente la prevención y protección de tierras, territorios, así como de personas víctimas del conflicto armado**, afecten los derechos de otras víctimas del conflicto, esto es, solicitantes en el marco de los procesos de restitución de tierras”¹⁹.*

El artículo 6, que dispone la suspensión del estado registral de los predios rurales en las entidades territoriales afectadas, tampoco guarda una conexión directa con la crisis de orden público ni con la necesidad de garantizar la seguridad en la región. Al impedir cualquier inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria, salvo que intervenga una entidad pública, esta medida afecta gravemente la seguridad jurídica de la propiedad en la región y genera incertidumbre sobre la titularidad y la libre disposición de los predios, así como los derechos de propietarios y/o acreedores hipotecarios que válidamente han podido celebrar negocios jurídicos con garantía real en los predios bajo presupuestos de buena fe. No se explica cómo esta suspensión contribuye a restablecer el orden público o frenar la expansión de la violencia.

El artículo 7, que ordena la suspensión de los procedimientos administrativos de actualización y corrección catastral de linderos, no cumple con el juicio de conexidad material, ya que sus medidas

¹⁹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 50. Confirmado por la Unidad de Restitución de Tierras página 66 del mismo documento.

no tienen una relación directa con la crisis de orden público que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior.

Se evidencia entonces que la norma no tiene una relación clara con los hechos que dieron origen a la crisis. No se aporta evidencia que demuestre que la actualización catastral o la rectificación de linderos han generado o agravado la perturbación del orden público en la región. La suspensión de estos procesos no responde a un problema de seguridad, sino a una estrategia para condicionar el acceso a la propiedad de la tierra, utilizando el estado de excepción como justificación para intervenir en la estructura agraria de la zona.

Además, el decreto suspende las competencias de entidades o gestores catastrales de realizar procedimientos administrativos de actualización y/o corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo, hasta tanto cuenten con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)²⁰. Esta disposición centraliza la gestión de la propiedad rural y restringe la posibilidad de que terceros realicen trámites legítimos sobre sus predios sin la intervención del Estado, lo que refuerza la hipótesis de que esta medida no está dirigida a conjurar la crisis de orden público, sino a consolidar un control institucional sobre la tierra en la región.

Así mismo, vulnera el artículo 58 de la Constitución, al desconocer el derecho de los particulares a ejercer actos legítimos de disposición, administración o defensa sobre su propiedad. La imposición de restricciones generales e indiscriminadas, sin una justificación individualizada ni control judicial previo, constituye una afectación injustificada al núcleo esencial del derecho de propiedad, que sólo puede ceder ante necesidades imperiosas y en los términos estrictos definidos por el ordenamiento constitucional.

El ámbito temporal de esta medida también es problemático. Aunque se establece que la suspensión se mantendrá únicamente durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior, su impacto es de largo plazo, ya que afectará los procedimientos catastrales incluso después de que se levante la conmoción -lo cual aconteció con el Decreto 467 del 23 de abril de 2025-, al haber generado un rezago en la actualización de la información predial, sin una relación clara con la superación de las condiciones de orden público. Esta consecuencia contradice el principio de transitoriedad que rige las medidas adoptadas en estados de excepción, reafirmando que el decreto se ha utilizado como una vía para avanzar en cambios estructurales que no tienen relación con la crisis inmediata.

En conclusión, el Decreto 108 de 2025 no cumple con el juicio de conexidad material, ya que las medidas adoptadas no guardan relación directa e inmediata con la crisis de orden público en la región del Catatumbo. En lugar de ser una respuesta excepcional a la conmoción interior, las disposiciones en materia de disposición de predios, expropiación y ordenamiento territorial se basan en políticas

²⁰ Cabe recordar que el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023 establece que la gestión catastral está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en su calidad de máxima autoridad catastral nacional, con funciones de regulación, orientación y supervisión. Esta disposición señala que el IGAC puede habilitar gestores catastrales y operadores catastrales, quienes son los encargados de adelantar actividades como la actualización, conservación y rectificación de la información catastral.

que buscan transformar la estructura de la propiedad rural a largo plazo. En otras palabras, el estado de excepción ha sido utilizado como un mecanismo para avanzar en reformas agrarias que deberían ser discutidas en el Congreso y no impuestas bajo el mandato de un estado de excepción.

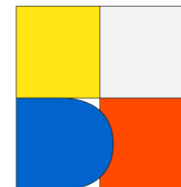
4.2.3. *Juicio de motivación suficiente:*

El juicio de motivación suficiente tiene por objeto establecer si las razones expuestas por el presidente de la República justifican adecuadamente la adopción de una medida excepcional en el marco del estado de conmoción interior²¹.

En el presente caso, se procederá a analizar de manera individualizada las medidas adoptadas en el Decreto 108 de 2025, con el fin de demostrar que ninguna de ellas cumple con el estándar exigido de motivación suficiente, en tanto las razones invocadas no evidencian la necesidad concreta e inmediata de cada medida frente a la perturbación del orden público que motivó la declaratoria del estado de excepción.

Medida	Incumplimiento del requisito
<p>Artículo 2. Modificación del artículo 19 de la Ley 387 de 1997. Modifíquese transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado y las personas que se reincorporen a la vida civil, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.</p> <p>2. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de los predios rurales abandonados por los</p>	<p>En relación con el contenido del primer inciso del numeral 1, El Ministerio de Agricultura justificó la adopción de la medida, argumentando que responde a la crisis de orden público en la región y al llamado de las organizaciones campesinas.</p> <p>Sin embargo, el Gobierno expone que los nuevos programas para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras que pretende implementar el Gobierno Nacional en la región del Catatumbo, del área metropolitana de Cúcuta, así como de los municipios de Río de Oro y González, consta de un paquete de medidas que permitirá dar respuesta a las necesidades de las y los campesinos (y comunidades de pueblos indígenas) en materia de tierras, garantizando el acceso progresivo a estas y buscando dar solución definitiva a la población desplazada en esta materia.</p> <p>El Plan contempla cinco pilares:</p> <p><i>“1. Fincas para la Paz: una estrategia que busca adquirir 3.000 hectáreas por medio de ofertas voluntarias, las cuales serán entregadas a las asociaciones campesinas y organizaciones sociales para que allí desarrollen sistemas agropecuarios productivos y funcionen como albergues humanitarios, siendo espacios territoriales de protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.</i></p> <p><i>2. Plan de formalización de predios, con el cual se espera entregar a 1.200 familias sus títulos de propiedad.</i></p>

²¹ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

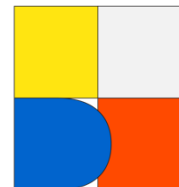


<p>desplazados por la violencia individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. Este registro será de obligatoria observancia por quienes desempeñen funciones notariales.</p> <p>3. En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a estas personas en las zonas de reserva campesina y en aquellos predios rurales objeto de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.</p> <p>4. La Agencia Nacional de Tierras establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.</p> <p>5. El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.</p>	<p>3. <u>Apoyo en transformación de cultivos de uso ilícito.</u></p> <p>4. <u>Regularización de derechos de población campesina en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da</u></p> <p>5. <u>Constitución de la Zona de Reserva Campesina “Paz y Unión del Catatumbo”²².</u></p> <p>Hasta la fecha, el gobierno ha constituido 20 Zonas de Reserva Campesina (ZRC), que abarcan aproximadamente 1.530.718 hectáreas en diversas regiones del país. Además, hay 18 ZRC en proceso de trámite y delimitación, entre ellas la denominada "Paz y Unión Campesina del Catatumbo", que comprende los municipios de Hacarí, La Playa de Belén, Ábrego y Bucarasica, en el departamento de Norte de Santander.</p> <p>Por lo que la medida de <u>Constitución de la Zona de Reserva Campesina “Paz y Unión del Catatumbo</u> no es una medida para resolver la crisis en el Catatumbo. Su proceso de constitución inició en el año 2023, en el marco de una política previamente establecida por el gobierno. De hecho, el Proyecto de Acuerdo para su formalización está en una fase avanzada y será presentado ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Como parte de este proceso, ya se llevó a cabo la audiencia pública correspondiente el 16 de noviembre de 2024, con un presupuesto asignado de \$81.432,53²³. Por lo tanto, su declaración no debería justificarse con base en la coyuntura actual, sino en el cumplimiento de un plan que ha venido desarrollándose desde el año 2024.</p> <p>Lo anterior evidencia que estas medidas son de desarrollo estructural a largo plazo y no tienen como propósito resolver la crisis. La Corte ha sido clara en que no se pueden utilizar los estados de excepción para implementar reformas estructurales que podrían adoptarse por vía legislativa o administrativa en condiciones de normalidad²⁴. La prioridad en estos escenarios debe ser garantizar la seguridad y evitar la extensión de la violencia, no impulsar programas de reforma</p>
--	---

²² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 150.

²³ Agencia Nacional de Tierras. Respuesta radicado 202562000134412 del 28 de enero de 2025. Solicitud de información sobre Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Anexo 1.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C- 439 de 2023. control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1270 de 2023. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.



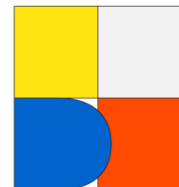
	<p>agraria que, aunque legítimos en condiciones ordinarias, no tienen una relación de conexidad directa con la crisis de orden público.</p> <p>Respecto del numeral 2, no se fundamenta con datos ni pruebas empíricas la necesidad de ampliar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) para incluir predios en situación de confinamiento y riesgo inminente de desplazamiento forzado. En su lugar, el Gobierno plantea la medida como una solución preventiva.</p> <p>Es así como en las pruebas aportadas al expediente, la Unidad de Restitución de Tierras señaló que las medidas del artículo 2 son preventivas y no son para conjurar la crisis:</p> <p><i>En respuesta a lo requerido por la H. Corte Constitucional, el registro del cual se hace mención en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, en efecto es el Rupta, empero, con unas dimensiones más amplias y temporales, para la zona con declaratoria de estado de conmoción interior, en procura de dotar de mayores herramientas a las que el marco jurídico ordinario prevé, como se mencionaron, entre otras, <u>la perspectiva preventiva frente a riesgo inminente de desplazamiento forzado o confinamiento</u>²⁵.</i></p> <p>La Corte Constitucional ha establecido que no basta con señalar que una medida es útil o conveniente; es imprescindible demostrar que resulta indispensable para afrontar la crisis de orden público²⁶. En este caso, ni el decreto ni las pruebas del proceso aportan información concreta sobre el número de predios afectados por desplazamiento individual o confinamiento que no pueden ser protegidos con el RUPTA en su versión ordinaria, lo que impide evaluar la verdadera necesidad y motivación de la medida.</p> <p>Además, el decreto no demuestra cómo la ampliación del registro contribuiría a mitigar los efectos de la crisis de desplazamiento y despojo de tierras en la región. En lugar de presentar datos específicos que justifiquen su adopción, la norma se limita a argumentar que "dota de mayores herramientas"</p>
--	---

²⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 23.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En consonancia con el art. 11, Ley 137 de 1994.

	<p>y adopta una "<i>perspectiva preventiva</i>" para gestionar el riesgo de desplazamiento. Sin embargo las medidas de excepción deben destinarse exclusivamente a conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, no a prevenir futuros riesgos.</p> <p>Si bien la prevención es un objetivo legítimo, no justifica la adopción de medidas extraordinarias bajo un estado de conmoción interior. En este sentido, el decreto no demuestra que la creación de un registro de predios abandonados por riesgo inminente de desplazamiento tenga un impacto real y efectivo en la solución de la crisis de orden público que motivó la declaratoria de emergencia.</p>
<p>Artículo 3. Disposición de inmuebles de vocación agropecuaria. Los bienes inmuebles de vocación agropecuaria, agroindustrial o útiles para el almacenamiento, distribución y comercialización de insumos y productos agropecuarios, que sean propiedad de entidades públicas y/o fondos públicos o administrados por estas, podrán ser dispuestos de manera inmediata para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Albergue o alojamiento temporal. 2. Establecimiento temporal de vivienda rural, servicios públicos, infraestructura de abastecimiento, almacenamiento y comercialización agropecuaria, e inicio de proyectos productivos. 3. Programas de dotación de tierras para conjurar los efectos 	<p>El Ministerio de Agricultura justificó la adopción del artículo 3 del Decreto 108 de 2025 con el argumento de que la disposición de inmuebles de propiedad pública permitirá la estabilización y sostenibilidad del retorno de las comunidades desplazadas.</p> <p>Sin embargo, el decreto no justifica por qué los bienes deben tener vocación agropecuaria, agroindustrial o ser útiles para el almacenamiento, distribución y comercialización de insumos y productos agropecuarios.</p> <p>La falta de información específica sobre los bienes destinados a esta medida es una omisión grave. A pesar de que el decreto menciona que la Unidad de Restitución de Tierras, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Central de Inversiones S.A. (CISA) reportaron algunos predios, no se aclara cuántos inmuebles cumplen con la vocación agropecuaria exigida, cuál es su disponibilidad efectiva ni cómo se distribuirán. Además, entidades como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la UPRA²⁷ y FINAGRO informaron que no cuentan con bienes en la región, lo que deja en duda la viabilidad de la medida:</p> <p><i>"De otro lado, las siguientes entidades informaron lo siguiente:</i></p> <p>a) Agencia Nacional de Tierras (ANT): <i>Informó que no tiene ningún bien con la vocación referida.</i></p> <p>b) UPRA: <i>No cuenta con la información.</i></p>

²⁷ Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). *Carta de respuesta a solicitud de insumos para el control de constitucionalidad de los Decretos 107 y 108 de 2025*. 10 de febrero de 2025. Dirigida a Jorge Enrique Moncaleano. Bogotá, D.C. En el expediente se encuentra en el documento titulado: RE0000364-Peticiones y Otros.



<p>derivados de la grave perturbación del orden público.</p>	<p>c) FINAGRO: <i>No posee bienes inmuebles de ningún tipo en la región objeto de consulta</i>²⁸.</p> <p>Tampoco se define con precisión si la disposición de estos bienes es temporal o permanente, generando incertidumbre. El decreto menciona que la temporalidad estará atada a la duración del estado de conmoción interior, pero el Ministerio de Agricultura en respuesta al cuestionamiento 3.12 “¿el ingreso del inmueble al programa de dotación de tierras es definitivo?” señaló que sí es definitivo en la medida en que satisfaga el derecho de acceso progresivo a la tierra de campesinos:</p> <p><i>“Respecto a la pregunta de si ¿el ingreso del inmueble al programa de dotación de tierras es definitivo? En los casos que los inmuebles ingresen al programa especial de dotación de tierras <u>será definitivo en la medida que dicho ingreso se hará para satisfacer el derecho y acceso progresivo a la tierra de campesinos que no tienen tierra o tienen tierra insuficiente</u>”²⁹.</i>”</p> <p>Lo anterior evidencia que la medida podría convertirse en un mecanismo permanente de redistribución de tierras, lo que excede el propósito constitucional de un decreto de excepción.</p> <p>Además, el decreto vincula estas medidas del artículo 3 con objetivos estructurales ajenos a la crisis de orden público, como la erradicación de cultivos de coca y el fortalecimiento del tejido productivo campesino:</p> <p><i>“La región cuenta con una activa masa de campesinado que ha logrado consolidarse como una despensa agrícola, a través de la producción campesina y comunitaria, de lo cual dan cuenta las cifras de producción documentadas, <u>pese a la constante incidencia del conflicto entre grupos armados, con su disputa por el territorio y la puja por extender las economías ilícitas a través del cultivo de Coca</u>”³⁰”</i></p>
--	---

²⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 27.

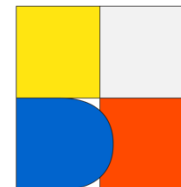
²⁹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 30.

³⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 29.

	<p>Al respecto, la Corte ha establecido que las medidas de conmoción interior deben estar exclusivamente orientadas a conjurar la crisis y no pueden ser utilizadas para implementar reformas agrarias o de política pública³¹.</p> <p>Finalmente, el argumento de que la disposición de estos bienes servirá para impulsar la producción agropecuaria y consolidar "Fincas para la Paz" demuestra que la medida no tiene una relación directa con la restauración inmediata del orden público, sino que persigue objetivos de largo plazo:</p> <p><i>"Estas medidas buscan entonces <u>la protección de la construcción de paz que se ha dado hasta el momento, proveyendo no solo albergues humanitarios en el sentido clásico, sino logrando que se dispongan bienes con vocación agrícola que permitan la continuidad de la vida campesina, en dos sentidos: (1) Fincas para la Paz que cumplan con la misionalidad de ser refugio humanitario, en un acto de solidaridad comunitaria, sin dejar de ser productivas, pero con las garantías de respaldo de la acción Estatal que permitan las condiciones mínimas para el funcionamiento. (2) Disposición de bienes que permitan infraestructura de abastecimiento, almacenamiento y comercialización agropecuaria, como salvaguarda de las actividades productivas de las organizaciones campesinas, que faciliten la gestión de medidas como las compras públicas, mitigando los efectos devastadores que sobre las economías locales provoca la perturbación del orden público.</u>"</i>³²</p> <p>La propia justificación del Ministerio de Agricultura demuestra que el decreto no se limita a atender la crisis de orden público inmediata, sino que introduce estrategias de desarrollo rural y fortalecimiento del sector agropecuario que deberían implementarse mediante políticas públicas estructurales, no bajo un estado de conmoción interior.</p>
--	--

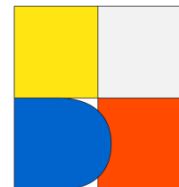
³¹ Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. "Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". Sentencia C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz. "(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta".

³² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 29.



<p>Artículo 4. Expropiación administrativa. Se autoriza la expropiación por vía administrativa en los términos del capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 para concluir los procesos en curso de adquisición directa de predios en los programas especiales de dotación de tierras, cuando sea necesario para garantizar los procesos de retorno y estabilización de víctimas de desplazamiento forzado y la reincorporación a la vida civil de excombatientes.</p>	<p>En respuesta a la Corte Constitucional, el Gobierno señaló que la finalidad de la medida es disponer de bienes para la ubicación de la población rural afectada por las graves perturbaciones al orden público, proteger los derechos territoriales de las comunidades campesinas y asegurar la producción de alimentos:</p> <p><i>“Como se ha referido a lo largo de este documento, se pretende disponer de bienes para la ubicación de la población rural afectada por las graves perturbaciones al orden público, salvaguardando los derechos territoriales que como población campesina tienen especial protección, a la vez que <u>se protege como motivos de utilidad pública e interés social la producción de alimentos</u>”³³.</i></p> <p>Además, se afirma que esta expropiación solo procederá sobre predios en municipios específicos incluidos en el Decreto 062 de 2025 y que, al momento de la expedición de dicho decreto, se encontraban en proceso de compra dentro de programas especiales de dotación de tierras.</p> <p>Sin embargo, esta justificación resulta inadecuada para cumplir con el requisito de motivación suficiente. En primer lugar, no se demuestra cómo la expropiación administrativa contribuye directamente a conjurar la crisis de orden público o evitar la extensión de sus efectos, más allá de la referencia a la estabilización de las comunidades desplazadas. En este caso, la expropiación de tierras no tiene un vínculo claro e inmediato con la restauración del orden público, sino que busca responder a problemáticas estructurales de acceso a tierras y formalización de la propiedad en el Catatumbo, asuntos que deben ser abordados a través de medidas ordinarias.</p> <p>Así mismo, el artículo bajo análisis autoriza el uso de un procedimiento de expropiación por vía administrativa que, de acuerdo a la Ley 1523 de 2012, fue creado como régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública, que fueron definidos por la citada ley, así:</p> <p><i>“Artículo 55. Desastre. Para los efectos de la presente ley, se entiende por desastre el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar</i></p>
---	---

³³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 32.



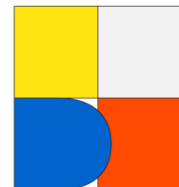
	<p><i>condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”</i></p> <p><i>“Artículo 58. Calamidad pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”</i></p> <p>Así las cosas, el artículo 4 del Decreto 108 de 2025, autoriza el uso de un mecanismo de expropiación por vía administrativa que no fue concebido para eventos como los que dieron origen a la declaratoria de 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.</p> <p>Además, la expropiación administrativa dispuesta en el decreto elimina el control judicial previo, vulnerando el derecho fundamental al debido proceso –artículo 29 Constitucional y los artículos 58 y 60 del Decreto Ley 902 de 2017-. El decreto remite a un procedimiento de expropiación más expedito, regulado en la Ley 1523 de 2012, sin justificar por qué se opta por este mecanismo en lugar del procedimiento de expropiación regulado en la Ley 160 de 1994, que sí contempla mayores garantías para los propietarios y el correspondiente control judicial en los casos determinados en la ley.</p> <p>En su respuesta a la Corte Constitucional, el Gobierno argumenta que el procedimiento ordinario de la Ley 160 es más lento, lo que puede retrasar la adquisición de tierras y afectar los tiempos de respuesta a la crisis. Sin embargo, la celeridad administrativa no es un argumento suficiente para</p>
--	---

	<p>suprimir garantías fundamentales, pues la expropiación sin control judicial previo implica una afectación grave a la propiedad privada y al debido proceso.</p> <p>Así mismo, el decreto no establece criterios objetivos y verificables para determinar en qué casos se activará la expropiación administrativa. La redacción de la norma es abierta y no precisa cuándo y bajo qué condiciones la expropiación resulta indispensable para garantizar el retorno y estabilización de las comunidades.</p> <p>Otro punto crítico es que el decreto no especifica cuántos predios están actualmente en proceso de adquisición, ni proporciona detalles sobre su ubicación, extensión y vocación del suelo, a pesar de que la Corte Constitucional solicitó esta información expresamente. En su respuesta, el Gobierno menciona que hay 54 ofertas de predios en curso, de las cuales 29 están en proceso de viabilidad y dos en avalúo, sin explicar cuántos de estos efectivamente requerirán expropiación:</p> <p><u>“Se está trabajando en avanzar en 54 ofertas primordialmente, seleccionadas por área, dentro de los municipios definidos en el Decreto 33 del 17 enero de 2025, 29 procesos encuentran viabilidad en 19 predios, respecto de los que se ejecutan actualmente visitas e informes finales de viabilidad agronómica, y dos predios se encuentran en proceso de avalúo”³⁴.</u></p> <p>Finalmente, el decreto permite que los predios expropiados sean utilizados para los programas de dotación de tierras, sin aclarar si esta destinación es temporal o definitiva. En su respuesta, el Gobierno afirma que cuando los predios ingresan al programa especial de dotación de tierras, su transferencia a la Agencia Nacional de Tierras <u>será definitiva</u>, pues busca satisfacer el derecho de acceso progresivo a la tierra de los campesinos. Sin embargo, esto confirma que la expropiación no está diseñada para atender una crisis inmediata de orden público, sino para consolidar una política agraria estructural de redistribución de tierras, lo que no justifica su adopción bajo un estado de excepción.</p>
--	--

³⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 33.

	<p>En conclusión, el artículo 4 del Decreto 108 de 2025 no cumple con el requisito de motivación suficiente, ya que no demuestra cómo la expropiación contribuye a conjurar la crisis de orden público, vulnera el derecho fundamental al debido proceso al eliminar el control judicial previo sin la justificación que exige el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, carece de criterios objetivos que delimiten su aplicación, no proporciona información suficiente sobre los predios afectados y revela que su verdadero propósito es la implementación de una política agraria de largo plazo, lo que no es compatible con el marco de los estados de excepción.</p>
<p>Artículo 5. Saneamiento de predios y mejoras. La adquisición de inmuebles y mejoras requeridos para conjurar la emergencia declarada gozará del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición en favor de la entidad pública adquirente, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.</p>	<p>El Gobierno argumenta que esta medida busca mitigar los efectos del conflicto y evitar despojos futuros, pero la información proporcionada demuestra que ya existen mecanismos ordinarios para la regularización y saneamiento de tierras, como los procedimientos de restitución de la Ley 1448 de 2011.</p> <p>La justificación tanto en la motivación del decreto como en las pruebas aportadas es insuficiente ya que no se demuestra cómo la eliminación de los controles de saneamiento contribuye a conjurar la crisis de orden público o impide la extensión de sus efectos. La adquisición de predios sin revisión de antecedentes no tiene una relación inmediata con la estabilización de la región ni con la restauración del orden público. En cambio, podría generar inseguridad jurídica y afectar los derechos de terceros.</p> <p>La falta de una motivación clara y suficiente en el Decreto 108 de 2025 respecto al artículo 5° es tal que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) aclararon que su aplicación no debe afectar los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado. Esto se evidencia en las siguientes precisiones realizadas por ambas entidades:</p> <p><i>"Es importante reiterar que no podría entenderse que las medidas contempladas en el artículo 5°, o en cualquier otra disposición del Decreto 108 de 2025, que busca precisamente la prevención y protección de tierras, territorios, así como de personas víctimas del conflicto armado, afecten los derechos de otras víctimas del"</i></p>

	<p><i>conflicto, esto es, solicitantes en el marco de los procesos de restitución de tierras."</i></p> <p>Además, enfatizaron en:</p> <p><i>"Ahora bien, no podría entenderse que las autoridades públicas, en aplicación del artículo 5° del Decreto 108 de 2025, esto es, con la posibilidad de unas medidas de saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de inmuebles, causen efectos nocivos sobre la implementación de la política de restitución de tierras, en particular sobre aquellos procesos de restitución (sea en etapa administrativa o judicial) sobre bienes en los cuales exista el interés de ser adquiridos en el marco de dicha norma."</i></p> <p>El hecho de que estas aclaraciones hayan sido necesarias demuestra que la norma no cumple con el juicio de motivación suficiente, ya que no explica con claridad cómo se garantizará que la medida no interfiera con los derechos de las víctimas de despojo, generando incertidumbre jurídica y posibles conflictos con los procesos en curso de restitución de tierras.</p> <p>Otro déficit de motivación es que el artículo no prevé ningún mecanismo de verificación para determinar si los predios adquiridos han sido objeto de solicitudes de restitución. Aunque el Gobierno menciona que las entidades deben revisar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) y el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), no impone una restricción expresa para evitar la adquisición de predios en disputa, lo que pone en riesgo los derechos de propietarios legítimos y personas que aún adelantan procesos legales sobre sus bienes.</p> <p>Así mismo, la medida contraviene el principio de seguridad jurídica, pues el saneamiento automático aplicaría incluso sobre vicios de titulación que surjan después de la adquisición del predio, lo que deja sin protección a terceros que puedan demostrar mejor derecho sobre los bienes saneados. El decreto no explica cómo garantizará que los derechos de propietarios legítimos no sean desconocidos por la aplicación de esta norma, ni qué mecanismos se implementarán para evitar fraudes en la titularidad de los predios adquiridos.</p>
--	---



	<p>Finalmente, la ANT señala que el saneamiento automático es fundamental para permitir el acceso efectivo a la tierra sin trasladar cargas económicas a los beneficiarios, asegurando que la medida se aplicará de manera inmediata (<i>ipso jure</i>) para dar celeridad a los procesos de adquisición. Sin embargo, este argumento no demuestra cómo la eliminación de controles sobre la titulación de tierras contribuye de manera directa a mitigar la grave afectación del orden público en la región del Catatumbo. En lugar de ello, se enfoca en agilizar la entrega de predios bajo programas de reforma agraria, lo que constituye una política estructural de acceso a la tierra y no una respuesta excepcional para enfrentar la crisis humanitaria derivada del conflicto armado:</p> <p>Pregunta la corte: “¿cuáles son los motivos de utilidad pública que aduce el Gobierno Nacional para fundamentar el saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de los inmuebles adquiridos para conjurar la emergencia? ¿a qué predios y mejoras hace referencia?</p> <p><u>El saneamiento automático, es fundamental para prodigar el acceso efectivo a la tierra, sin que se traslade al beneficiario las cargas económicas o que limiten la libre disposición que, en principio debe ser atributo necesario del derecho real de dominio (art. 669 Código Civil). Procurando que ello aplique Ipso Jure, y de esta manera, se revista de celeridad, pues el estado de conmoción interior, por implicar la grave afectación de los derechos fundamentales, implica que las medidas sean expedita y eficaces³⁵.</u></p> <p>Así mismo, esta medida ubica a los propietarios de buena fe de la región en una situación de inseguridad jurídica absoluta toda vez que les impone la carga de revisar que la entidad pública no los despoje de su propiedad y, en caso que esto ocurra, la carga aumenta en el sentido de tener que adelantar la respectiva reclamación, no para recuperar sus predios, sino para acceder a indemnización, toda vez que es la única alternativa que el artículo en cuestión deja a los propietarios inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria.</p>
--	---

³⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 51, Agencia Nacional de Tierras página 126 del mismo documento.

	<p>En conclusión, el artículo 5 no cumple con el requisito de motivación suficiente, ya que no demuestra que la medida sea para conjurar la crisis de orden público, no garantiza la protección de los derechos de víctimas de restitución ni de terceros afectados.</p>
<p>Artículo 6. Suspensión del estado registral. Las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstendrán de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios rurales en las entidades territoriales afectadas durante el periodo de declaratoria de conmoción interior, salvo que intervenga una entidad pública del orden nacional.</p>	<p>Según el Gobierno, esta medida pretende acelerar el acceso a tierras para poblaciones en situación de vulnerabilidad y garantizar su estabilidad territorial. Sin embargo, esta justificación no cumple con el requisito de motivación suficiente, ya que no se demuestra cómo la suspensión de inscripciones en el folio de matrícula contribuye a conjurar la crisis de orden público o impide la extensión de sus efectos.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional solicitó información detallada sobre la cantidad de predios afectados por transferencias irregulares en la región y las razones por las cuales los mecanismos ordinarios de control registral son insuficientes para evitar fraudes o despojos de tierras. Sin embargo, el Gobierno no proporcionó datos sobre transacciones ilegales recientes, ni pruebas que demuestren que el sistema registral ha sido utilizado para facilitar el despojo de tierras en el contexto de la crisis de orden público.</p> <p>La medida impone una prohibición general sobre todos los actos registrales en predios rurales, salvo que intervenga una entidad pública del orden nacional. Esto afecta a propietarios legítimos que buscan formalizar sus derechos, realizar transacciones legales o acceder a créditos hipotecarios, restringiendo su derecho a la propiedad sin una justificación clara.</p> <p>En consecuencia, el artículo 6 es inconstitucional, al imponer una restricción que no se justifica dentro del marco de las medidas excepcionales para conjurar la crisis de orden público.</p>
<p>Artículo 7. Suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales. Se suspenden los procedimientos administrativos de actualización y corrección de</p>	<p>El Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras (ANT)³⁶ justifican la suspensión de los procedimientos administrativos de actualización y corrección catastral señalando únicamente que la medida estará vigente durante el estado de conmoción interior y que la ANT, en su calidad</p>

³⁶ Agencia Nacional de Tierras. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 128.

<p>linderos en los predios rurales dentro de las entidades territoriales afectadas, salvo que cuenten con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.</p>	<p>de gestor catastral, podrá realizar las rectificaciones necesarias con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Sin embargo, esta justificación no explica por qué la suspensión de estos trámites es indispensable para conjurar la crisis de orden público, ni cómo su aplicación impediría la extensión de los efectos de la perturbación en la región del Catatumbo. La argumentación indica:</p> <p><i>‘Estarán suspendidos durante el término del estado de conmoción. En cuanto al procedimiento a seguir, es preciso resaltar que la ANT de conformidad con sus facultades de gestor catastral puede realizar dicha rectificación, en cuyo caso se deberá contar con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según lo dispone el párrafo del Artículo 7, del Decreto 108 de 2025’³⁷.</i></p> <p>El decreto omite argumentar por qué la actualización y corrección catastral de linderos representa un obstáculo para la gestión de la crisis o cómo su suspensión contribuye a la estabilidad de las comunidades afectadas. Tampoco se demuestra por qué los mecanismos ordinarios de regularización catastral no pueden seguir operando en paralelo con la ejecución de medidas excepcionales.</p>
---	--

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad

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

En este sentido, a través de pronunciamientos como las sentencias la C-027 de 1996³⁸ y la C-070 de 2009³⁹, la Corte Constitucional ha reiterado que las medidas legislativas adoptadas en estados de emergencia deben ajustarse estrictamente al marco constitucional, evitando excesos por parte del Ejecutivo y preservando el orden democrático. En dichos fallos, el Tribunal ha subrayado que el uso

³⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 53.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 213 de la Constitución debe sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, sin que el Ejecutivo pueda ejercer un poder ilimitado o sustraerse del control judicial y político que caracteriza a los regímenes democráticos.

En aplicación de este criterio, se advierte que el Decreto 108 de 2025 incurre en arbitrariedad, en la medida en que su contenido normativo afecta derechos fundamentales, altera la estructura funcional del Estado y desborda las competencias excepcionales conferidas al Ejecutivo. Las medidas adoptadas, como la expropiación administrativa sin control judicial previo, el saneamiento automático de la propiedad, y la suspensión generalizada de registros de instrumentos públicos y de trámites catastrales vulneran el derecho a la propiedad privada, el debido proceso y la seguridad jurídica, sin justificación concreta que permita vincular tales medidas a la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior.

Adicionalmente, el Decreto 108 implementa reformas estructurales en materia de propiedad rural y acceso a tierras -como la disposición de bienes inmuebles públicos para programas de dotación y la modificación de procedimientos registrales- que corresponden al ámbito de actuación ordinaria del legislador y no al ejercicio excepcional de facultades legislativas. Estas medidas alteran el equilibrio de competencias entre las ramas del poder público, desconocen el principio de separación de poderes y afectan el funcionamiento ordinario del Estado de Derecho.

Por tanto, dentro del marco establecido por la Constitución y la jurisprudencia constitucional se concluye que el Decreto Legislativo 108 de 2025 no respeta los límites materiales que impone el juicio de ausencia de arbitrariedad, al configurar un uso excesivo e inconstitucional de las facultades de excepción.

4.2.5. Juicio de necesidad

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003⁴⁰ y C- 156 de 2020⁴¹, entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse de: **(i)** *la necesidad fáctica o idoneidad*, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis y, **(ii)** *la necesidad jurídica o subsidiariedad*, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

i) Necesidad fáctica (idoneidad):

El decreto implementa mecanismos como la expropiación administrativa, la suspensión del estado registral de predios rurales, el saneamiento de la titulación y la disposición de inmuebles para dotación

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

de tierras, que no guardan una relación directa ni inmediata con el restablecimiento del orden público, ni con la atención de la crisis humanitaria generada por los desplazamientos masivos y la violencia armada.

Así, se configura un error manifiesto de idoneidad, dado que las medidas del Decreto 108 no están orientadas a resolver los hechos concretos que ocasionaron la crisis, sino que buscan atender fenómenos históricos y estructurales preexistentes, relacionados con la distribución y formalización de la tierra en el país. Esta disociación entre los fines de la conmoción interior y las medidas adoptadas revela la falta de necesidad fáctica exigida por el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 y desarrollada por la Corte Constitucional en sentencias como la C-149 de 2003 y la C-156 de 2020.

En consecuencia, debe concluirse que el Decreto 108 de 2025 no supera el juicio de necesidad en su componente de idoneidad.

ii) Necesidad jurídica (subsidiariedad)

A continuación, se analizará cada una de las medidas adoptadas con el objetivo de demostrar que no cumplen con el juicio de necesidad jurídica, especialmente en lo que respecta a la imposibilidad de acudir a las vías ordinarias consagradas en el ordenamiento jurídico vigente:

a) Para adoptar las medidas del artículo 2 del Decreto 108 de 2025 -relacionadas con la enajenación, adjudicación y titulación de tierras; el registro y protección de predios abandonados; la nulidad de escrituras sobre estos bienes; y la priorización de la población desplazada en programas de retorno y acceso a tierras- no se justificó por qué las normas ordinarias que regulan la protección de tierras en contextos de desplazamiento y conflicto armado (Ley 1448 de 2011, Decreto 1071 de 2015 y Decreto 640 de 2020) son insuficientes.

Para que una medida excepcional sea constitucional, el Gobierno debe justificar que los mecanismos existentes no pueden resolver la crisis y que la única alternativa es la expedición de un decreto de excepción. De tal manera que no se explicó por qué el marco normativo ordinario, que ya prevé la inscripción de predios en el RUPTA, no permite atender adecuadamente la crisis. Tampoco se justifica por qué no es viable reforzar el RUPTA a través de reformas legales ordinarias o acciones administrativas, en lugar de recurrir a un decreto de excepción.

Es más, el procedimiento contemplado en el Decreto se llevará a cabo conforme a la normativa ya establecida, es decir, se aplicará la norma ordinaria, la cual resulta suficiente para atender estos casos:

*“Adicionalmente, el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 prevé un enfoque de protección colectiva, lo que implica la gestión del procedimiento y de las decisiones, preferentemente, de manera acumulada, a partir de una dimensión de afectación masiva, entendiendo la colectividad, como la agrupación de personas que comparten el hecho generador común, bien sea, de confinamiento o desplazamiento forzado masivo, **o el riesgo inminente de su ocurrencia. En todo caso, las etapas, términos y criterios para la inscripción en el Rupta, se atenderán***

conforme al procedimiento establecido en el Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 15 del Decreto 1071 de 2015⁴².

b) Respecto del artículo 3 la Corte Constitucional preguntó al Gobierno:

“¿En el ordenamiento jurídico ordinario existen previsiones legales que sirvan para cumplir con los objetivos de esta medida excepcional? De existir, ¿por qué resultan insuficientes?”

A lo cual el Ministerio de Agricultura respondió:

“Actualmente la Ley 160 de 1994, contempla en su Artículo 31, la adjudicación de tierras a través de programas especiales, para: b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes; c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico. d) Para beneficiar a mujeres rurales y campesinas de conformidad con el diagnóstico y priorización que realice el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad.

Estas disposiciones, resultan insuficientes para atender la situación que se presenta en el Catatumbo, en la medida de que disponen de procedimientos que no se compadecen de la inmediatez que requiere la protección integral de las tierras y territorios y la provisión de tierras que mantengan la estructura de la vida campesina.”

No obstante, la falta de inmediatez en los procedimientos administrativos no constituye, por sí sola, un argumento suficiente para justificar la adopción de la medida excepcional. En primer lugar, el Gobierno no demostró de manera efectiva que las disposiciones existentes sean realmente insuficientes, pues se limitó a enunciarlas sin probar su ineficacia. En segundo lugar, si el problema radica en la adjudicación de tierras, ya existe un procedimiento legalmente establecido para ello, lo que evidencia que la normativa vigente prevé un mecanismo para atender esta necesidad. Además, en la argumentación del Gobierno no se observa que se haya intentado aplicar dicho procedimiento ni que éste haya resultado inoperante, ni siquiera se menciona si esta vía fue utilizada en respuesta a las advertencias de la Defensoría del Pueblo sobre la crisis en el Catatumbo⁴³, lo que refuerza la ausencia de una justificación sólida para la adopción de la medida excepcional.

c) Frente al artículo 4, el Decreto no demuestra por qué el procedimiento ordinario de expropiación contemplado en la Ley 160 de 1994 es insuficiente. La argumentación del Gobierno se centra en señalar que los tiempos del procedimiento ordinario son más extensos que los de la Ley 1523 de 2012, pero no prueba que los plazos administrativos sean un obstáculo real para atender la crisis. Además, la eliminación del control judicial sobre estos procesos vulnera el derecho al debido proceso

⁴² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 23.

⁴³ Alerta Temprana de Inminencia 026”, <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-24.pdf>, 15 de noviembre, 2024. Ver las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo en relación con los territorios referidos: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/ListaAlertasFiltradas>

y refuerza la idea de que la medida busca consolidar una política de adjudicación de tierras a largo plazo, en lugar de atender una situación de emergencia inmediata.

La justificación de la necesidad de la medida por parte del gobierno indica:

“Actualmente la Ley 160 de 1994, contempla en su Artículo 31, la adjudicación de tierras a través de programas especiales, para: b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes; c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico. d) Para beneficiar a mujeres rurales y campesinas de conformidad con el diagnóstico y priorización que realice el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad.

Estas disposiciones, resultan insuficientes para atender la situación que se presenta en el Catatumbo, en la medida de que disponen de procedimientos que no se compadecen de la inmediatez que requiere la protección integral de las tierras y territorios y la provisión de tierras que mantengan la estructura de la vida campesina⁴⁴.”

Aunado a lo anterior, el decreto utiliza como fundamento normativo la Ley 1523 de 2012, que regula la política de gestión del riesgo de desastres y permite la expropiación en casos de calamidad pública. Sin embargo, la crisis en el Catatumbo no es un desastre natural ni una calamidad ambiental, sino una crisis de orden público derivada de la violencia generada por actores armados.

Si bien las medidas excepcionales desbordan el régimen ordinario, su uso debe mantenerse dentro de los límites establecidos por la Constitución y el marco normativo correspondiente. En este sentido, la Ley 1523 de 2012 fue diseñada para abordar desastres naturales y calamidades públicas, y no para conjurar crisis de orden público derivadas de la violencia armada. Aplicarla en este contexto desvirtúa su propósito original y genera una confusión de los hechos que llevaron a la declaratoria del estado de conmoción interior. En otras palabras, es preciso reconocer la diferencia entre medidas excepcionales que buscan garantizar la seguridad y los derechos de las personas afectadas por la situación del Catatumbo, y otras medidas que buscan afrontar los resultados de uno o varios eventos naturales o antropogénicos.

d) Por otro lado, el artículo 5 del Decreto establece el saneamiento automático de predios y mejoras sin considerar las medidas existentes en el ordenamiento jurídico, que ya permiten regularizar la situación jurídica de los predios. No se explica por qué estas vías no son adecuadas ni por qué se requiere el saneamiento automático.

e) El artículo 6 del Decreto suspende el estado registral sin demostrar que esta sea la única opción viable para evitar el acaparamiento de tierras. Ya existen mecanismos en la legislación catastral y registral que permiten frenar inscripciones irregulares en zonas de conflicto. La UAEGRTD y la

⁴⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364*. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 29 y 40.

Superintendencia de Notariado y Registro pueden intervenir para evitar fraudes sin necesidad de suspender el registro de manera generalizada. El decreto no justifica por qué las herramientas existentes no bastan, ni analiza el impacto negativo que la suspensión del registro puede tener sobre propietarios legítimos que necesitan formalizar sus predios.

En particular, la suspensión del registro podría afectar a propietarios legítimos que necesitan formalizar sus predios, generando inseguridad jurídica y obstaculizando transacciones legales.

Más aún, el propio Gobierno reconoce que no cuenta con información completa y que el registro catastral ha sido un problema histórico por lo que suspender el registro terminaría afectando aún más la situación catastral:

*“En ese sentido, el fondo está en constante proceso de depuración y de análisis registral, catastral y consecuentemente caracterización en terreno para determinar la vocación, las condiciones de adjudicabilidad. **Es por ello, que no es posible indicar la utilidad de los inmuebles, puesto que actualmente la mayoría de los predios reportados están en fase de alistamiento (revisión jurídica) para posterior a ello realizar visita ocular y agronómica y así contemplar usos de estos.**”⁴⁵*

***“Como es de conocimiento Colombia no cuenta con un inventario de baldíos, cuestión que obedece a múltiples causas documentadas por la Honorable Corte Constitucional en abundante jurisprudencia de la que se destaca la Sentencia de Unificación SU 288 de 2022, en relación con la cual, la Agencia Nacional de Tierras ha adelantado un arduo trabajo, con destino a la identificación de los bienes de la Nación y particularmente, en el marco de los procedimientos especiales agrarios, aquellos con destino a recuperación con fines redistributivos”**”⁴⁶.*

f) Finalmente, el artículo 7 suspende los procedimientos catastrales sin demostrar que esta medida sea esencial para conjurar la crisis. El Decreto 1071 de 2015 ya contempla mecanismos para corregir linderos y actualizar catastros de manera regulada. Sin embargo, el Decreto no explica por qué estas herramientas no son suficientes ni aporta razones que justifiquen la suspensión generalizada.

La justificación del Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras se limita a indicar que la ANT puede corregir linderos, pero no expone por qué es necesario suspender estos trámites en todos los casos.

En conclusión, el Decreto no supera el juicio de necesidad, pues no demuestra por qué las herramientas ordinarias son insuficientes ni justifica con datos concretos la urgencia de adoptar medidas excepcionales. En la mayoría de los casos, ya existen mecanismos ordinarios que pueden atender la problemática sin recurrir a la suspensión de derechos o la intervención estatal extraordinaria. El decreto omite justificar por qué las herramientas vigentes son insuficientes y, en su lugar, adopta medidas que parecen dirigidas a solucionar problemas estructurales de titulación y ordenamiento territorial, en lugar de atender de manera directa la crisis de orden público.

⁴⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Oficio N° OPC-047/25 - Expediente: RE-364. 12 de febrero de 2025. Prueba en el expediente. Página 47.

⁴⁶ Ibidem. página 42

4.2.6. Juicio de proporcionalidad

El artículo 13 de la LEEE prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad de los decretos legislativos de desarrollo exige la verificación de dos elementos. Primero, que dicha medida *“debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad”*⁴⁷. Segundo, que la medida excepcional *“guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos”*⁴⁸.

Las medidas adoptadas en el Decreto 108 de 2025 sí restringen derechos y garantías constitucionales y no guardan proporcionalidad con la crisis que buscan conjurar. En concreto, se afectan derechos como el derecho a la propiedad, el debido proceso, la seguridad jurídica.

A manera de ejemplo, el artículo 4 del Decreto autoriza la expropiación administrativa sin control judicial previo, eliminando así una garantía esencial del debido proceso. Esta disposición es desproporcionada, ya que permite que la misma entidad administrativa que adelanta el proceso de adquisición de predios decida unilateralmente sobre su expropiación⁴⁹. Esto significa que la autoridad se convierte en juez y parte, vulnerando el principio de imparcialidad e independencia, consagrado entre otros, en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte Constitucional entre otras, en sentencia C-294 de 2024⁵⁰ ha establecido que la expropiación debe estar sujeta a control judicial previo, como fue establecido en los artículos 58 y 60 del Decreto 902 de 2017, lo que en este decreto se suprime de manera injustificada. La eliminación de este control es una restricción desmedida e innecesaria, ya que no se justifica por qué la expropiación bajo los mecanismos ordinarios sería ineficaz para resolver la crisis. De hecho, en la información aportada por el Ministerio de Agricultura, no se indica cuántos predios han enfrentado obstáculos en su adquisición, ni se presentan datos sobre casos específicos donde el control judicial haya impedido la estabilización de población desplazada. Así, la medida no es idónea ni proporcional.

El artículo 5, que ordena el saneamiento automático de predios adquiridos para enfrentar la crisis, también excede los límites de proporcionalidad. La medida puede interferir con los procesos de restitución de tierras en curso, lo que afectaría el derecho de las víctimas del despojo a recuperar sus bienes. La Unidad de Restitución de Tierras señaló que el decreto no establece salvaguardas claras para evitar que los predios en disputa sean adquiridos y saneados, lo que podría generar un conflicto entre políticas públicas. Además, no se demuestra por qué los mecanismos de saneamiento existentes en la Ley 160 de 1994 y la Ley 1448 de 2011 son insuficientes.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sentencia de Unificación 1002 de 2015.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 294 de 2024.

En cuanto al artículo 6, que establece la suspensión del estado registral en los predios rurales de las entidades territoriales afectadas por la declaratoria de conmoción interior, este dio lugar a la expedición de la Circular No. 036 del 30 de enero de 2025 por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro⁵¹. Esta circular impone restricciones significativas en la inscripción de actos en los folios de matrícula inmobiliaria de estos predios, afectando derechos fundamentales como la propiedad, la seguridad jurídica y el acceso a la formalización de la tierra.

En aplicación de esta medida, la Circular establece:

1. *Abstenerse de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de aquellos predios rurales que se encuentren dentro del territorio de los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra del Departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar, de aquellos negocios jurídicos donde no intervenga una entidad pública del orden nacional.*
2. *Abstenerse de inscribir cualquier acto administrativo, incluyendo, pero sin limitarse, a aquellos que actualizan linderos, rectifican áreas por imprecisa determinación y de rectificación de linderos por acuerdo.*

En consecuencia, se suspenden las inscripciones de compraventas, donaciones, adjudicaciones, hipotecas, usufructos, posesiones, servidumbres, rectificación de linderos y otras operaciones registrales esenciales para la seguridad jurídica de los propietarios y poseedores. Desde el punto de vista del juicio de proporcionalidad, esta medida es excesiva e innecesaria para afrontar la crisis de orden público en la región. Si bien el Gobierno argumenta que la suspensión busca evitar transacciones irregulares y posibles casos de acaparamiento o despojo de tierras, la restricción impuesta no diferencia entre operaciones legítimas y aquellas que puedan representar un riesgo. Se trata de una suspensión generalizada, que afecta incluso a pequeños propietarios, comunidades campesinas y personas en procesos de formalización de su propiedad.

Adicionalmente, la Circular No. 036 no prevé un mecanismo para excepciones, salvo la posibilidad de intervención de entidades públicas nacionales. Esto deja en la incertidumbre a propietarios que requieren registrar actos esenciales para su seguridad jurídica. Además, no se explica por qué la suspensión total es la única alternativa viable, en lugar de adoptar mecanismos menos lesivos, como la vigilancia de operaciones sospechosas o la revisión de transacciones con criterios específicos de riesgo.

Por lo tanto, el Decreto 108 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad, pues las medidas adoptadas no son estrictamente necesarias ni están limitadas a conjurar la crisis de manera inmediata. Varias de sus disposiciones afectan derechos fundamentales sin demostrar que las herramientas ordinarias son insuficientes, lo que contradice los principios que rigen los estados de excepción. Además, se identifican medidas estructurales y de largo plazo que no guardan relación directa con la crisis de orden público, lo que evidencia que el decreto no se limita a atender la emergencia, sino que

⁵¹ Superintendencia de Notariado y Registro. Circular No. 036 del 30 de enero de 2025. Disponible en: <https://servicios.supernotariado.gov.co/files/snrcirculares/circular-36-20250130191317.pdf>

busca implementar reformas profundas sin los controles y salvaguardas constitucionales necesarios. En particular, la expropiación administrativa sin control judicial previo, el saneamiento automático de predios y la suspensión de procesos registrales y catastrales son restricciones excesivas e injustificadas a los derechos de propiedad y debido proceso.

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

El análisis realizado en torno al Decreto Legislativo 108 de 2025 permite concluir que su expedición plantea tensiones relevantes con varios principios fundamentales que estructuran el Estado de Derecho, especialmente en el contexto del ejercicio excepcional del poder legislativo por parte del Ejecutivo.

Se advierte que el decreto no supera de manera satisfactoria los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, necesidad y proporcionalidad establecidos en la Ley Estatutaria 137 de 1994 (LEEE), lo que se traduce en una vulneración a los principios *de legalidad y de gobierno constitucional*. Particularmente, la falta de motivación suficiente respecto de las medidas decretadas y la necesidad de acudir a mecanismos excepcionales, cuando existían vías ordinarias adecuadas en el ordenamiento jurídico compromete el principio de legalidad y evidencia un uso desproporcionado de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo.

Así mismo, el decreto utiliza el estado de excepción para implementar reformas estructurales en materia de propiedad de la tierra, adjudicación y ordenamiento rural, que deberían tramitarse a través del procedimiento legislativo ordinario. Esta circunstancia desconoce el *principio de separación de poderes* y afecta la *democracia participativa y representativa*, al excluir del debate legislativo reformas de gran trascendencia social y económica.

Adicionalmente, la expedición del decreto afecta los principios de *buen gobierno y transparencia*, al eliminar controles registrales y catastrales de manera generalizada y sin establecer salvaguardas adecuadas para proteger los derechos de los propietarios legítimos y las víctimas de despojo, generando incertidumbre jurídica en los territorios afectados.

Así pues, la expedición del Decreto Legislativo 108 de 2025 resulta incompatible con los principios del Estado de Derecho, particularmente con los principios de legalidad, gobierno constitucional, separación de poderes, democracia participativa, buen gobierno y transparencia, por las razones anteriormente expuestas. Esta situación compromete la validez formal y material del decreto y refuerza la necesidad de un control estricto de constitucionalidad sobre las medidas adoptadas durante los estados de excepción.

VI. CONCLUSIONES

FEDe. Colombia reconoce plenamente la gravedad del conflicto armado que atraviesa la región del Catatumbo, así como la necesidad de adoptar medidas urgentes y eficaces para proteger los derechos fundamentales de la población afectada. No obstante, advierte que el Decreto Legislativo 108 de 2025 no se ajusta a los principios que rigen los estados de excepción. Las medidas adoptadas no

guardan una relación concreta e inmediata con la crisis de orden público que motivó la declaratoria de conmoción interior, y en cambio responden a propósitos estructurales de reforma agraria y reordenamiento de la propiedad rural que deben ser tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.

En consecuencia, el Decreto 108 de 2025 compromete gravemente los principios del Estado de Derecho. Las medidas contenidas en el decreto exceden los límites de lo que constitucionalmente puede adoptarse bajo un estado de excepción, al no estar dirigidas exclusivamente a conjurar la perturbación del orden público ni a impedir su extensión. Por estas razones, FEDe. Colombia solicita a la Honorable Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo 108 de 2025.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto 0108 del 29 de enero de 2025 *“por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”*.

VIII. NOTIFICACIONES

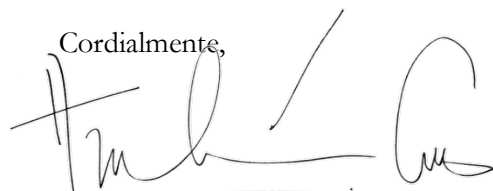
El ciudadano recibirá notificaciones en:

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

contenidas en la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias; (ii) los parámetros obligatorios plasmados en los documentos tipo para la contratación directa de obras hasta por la menor cuantía elaborados por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente; (iii) los principios que gobiernan la gestión fiscal, la función pública y la actividad contractual de las entidades del Estado, bajo la premisa de que los entes estatales pueden optar por celebrar convenios solidarios o acudir a otras figuras contractuales, en el marco de la libre competencia; (iv) la Ley de Garantías y (v) las normas jurídicas y la jurisprudencia constitucional que amparan las áreas protegidas -incluidos los Parques Nacionales Naturales-, los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) y los resguardos, los territorios y las entidades territoriales indígenas.

Adicionalmente, en caso de optar por suscribir convenios solidarios, las entidades estatales contratantes están llamadas a prestar su colaboración a los respectivos organismos de acción comunal en la ejecución del contrato. También deben evaluar y motivar su decisión a la luz de los principios de libre concurrencia y selección objetiva. Todo esto, sin perjuicio de las competencias de las autoridades de control, de libre competencia y de los mecanismos de control propios de cada proceso de contratación.

Como superan el juicio de proporcionalidad, las ventajas contractuales contenidas en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 no son irrazonables ni injustificadas, de forma que respetan el núcleo esencial de la libre competencia. En consecuencia, la Corte las declaró exequibles.

Sentencia C-266/25

M.P. Miguel Polo Rosero

Expediente: RE-364

Corte Constitucional*] declaró la inexequibilidad por consecuencia de la expresión “y las personas que se reincorporen a la vida civil” prevista en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 3, 4 y 7, porque excedieron los límites definidos en la sentencia C-148 de 2025 al atender problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria.

Por su parte, encontró que los artículos 1 y 8 son exequibles; el artículo 2 (en cuanto adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), es condicionalmente exequible en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se sujetarán al término de vigencia del decreto en cita y su prórroga, y deberán limitarse a la región de la declaratoria de emergencia; y son inexequibles algunas expresiones del artículo 2 (en cuanto modificó el inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997) y los artículos 5 y 6.

1. Norma objeto de revisión

DECRETO NUMERO 0108 DE 2025

29 ENE 2025

“Por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 62 de 2025 *“Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar”*;

y

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas de protección de tierras, territorios y activos rurales, y de prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario; mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes de campesinas y campesinos, pequeños y medianos productores; propender restablecer de forma pronta los derechos y la protección de los bienes de víctimas y personas en situación de desplazamiento forzoso, afectados por la situación de orden público, en las entidades territoriales

señaladas en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

Artículo 2. Modificar. Modifíquese transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 19. De las Instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes

medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado y las personas que se reincorporen a la vida civil, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos, así como la inscripción de la medida

preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes.

Las medidas de protección del Rupta adoptadas no suspenderán los procesos de formalización predial" asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

Este registro será de obligatoria observancia por quienes desempeñen funciones notariales, quienes se abstendrán aún bajo insistencia otorgar escrituras públicas sobre estos. Las escrituras públicas que recaigan sobre predios registrados como abandonados por razones de orden público, serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados".

Artículo 3. Disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y para facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Los bienes inmuebles de vocación agropecuaria, agroindustrial o útiles para el almacenamiento, distribución

y/o comercialización de insumos y productos agropecuarios, que sean de propiedad de entidades públicas y/o fondos públicos o administrados por estas por mandato legal o judicial, siempre y cuando no estén siendo utilizados para sus fines misionales, podrán ser dispuestos de manera inmediata para:

1. Albergue o alojamiento temporal, en cuyo caso se hará mediante acto administrativo, en el que se relacione el predio a la Entidad que estará a cargo del albergue o alojamiento temporal. La Entidad a cargo administrará el bien y levantará los censos de las familias alojadas para efectos de la atención adecuada.

2. Establecimiento temporal de vivienda rural, servicios públicos, infraestructura de abastecimiento, almacenamiento y comercialización agropecuaria, e inicio de proyectos productivos.

3. Programas de dotación de tierras para conjurar los efectos derivados de la grave perturbación del orden público.

La destinación se realizará de conformidad con el régimen legal de las entidades públicas y de los fondos y se privilegiará la destinación a título gratuito, o parcialmente gratuito, cuando ello sea viable.

Las autoridades administrativas competentes reglamentarán lo anterior dentro de los diez (10) días calendario siguientes de la entrada en vigencia del presente decreto.

Artículo 4. Expropiación administrativa.

Autorizar la expropiación por vía administrativa en los términos del capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 para concluir los procesos en curso de adquisición directa de predios en los programas especiales de dotación de tierras cuando fuese necesario para garantizar los procesos de retorno y estabilización víctima de desplazamiento forzado, así como la reincorporación a la vida civil de excombatientes, en el marco de la grave perturbación del orden público

declarada mediante el Decreto 0062 de 2025.

Artículo 5. Saneamiento de predios y mejoras. La adquisición de inmuebles y mejoras requeridos para conjurar la emergencia declarada gozará, en favor de la entidad pública, del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

Artículo 6. Suspensión del estado registral. Las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstendrán de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios rurales de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, de aquellos negocios jurídicos donde no intervenga una entidad pública del orden nacional, durante el periodo de declaratoria de conmoción interior, inclusive de sus prórrogas.

También se abstendrá de inscribir cualquier acto administrativo, incluyendo, pero sin limitarse, a aquellos que actualizan linderos, rectifican áreas por imprecisa determinación y de rectificación de linderos por acuerdo.

Parágrafo. Las ORIP podrán realizar estas inscripciones, siempre que cuente con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 7. Suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales. Suspéndanse los procedimientos administrativos de actualización y/o

corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo, de competencia de las autoridades o gestores catastrales, que recaigan o afecten predios rurales dentro de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González en departamento de Cesar.

Parágrafo. Estos procedimientos podrán reactivarse siempre que cuenten con el concepto favorable de la Unida Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 8. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

2. Decisión

Primero: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1 y 8 del Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

Segundo: Declarar **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, respecto de la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se sujetarán al término de vigencia del decreto en cita y su prórroga, y deberán limitarse a la región de la declaratoria de emergencia.

Tercero: Declarar **INEXEQUIBLES POR CONSECUENCIA**, con efectos inmediatos y hacia el futuro, la expresión “y las personas que se reincorporen a la vida civil” prevista en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997; y los artículos 3 y 7 del Decreto en cita.

Cuarto: Declarar **INEXEQUIBLE POR CONSECUENCIA**, con efectos retroactivos, el artículo 4 del Decreto 108 de 2025.

Quinto: **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-410 de 2015 y, en consecuencia, declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “diferentes a la entidad pública adquirente”, contenida en el artículo 5 del Decreto 108 de 2025. El resto de dicho artículo también se declara **INEXEQUIBLE**, con efectos inmediatos y hacia el futuro.

Sexto: Declarar **INEXEQUIBLES** con efectos inmediatos y hacia el futuro, las siguientes expresiones previstas en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificaron el inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”, “individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el

predio", y "así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes"; y el artículo 6 del Decreto en cita.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de esta Corporación adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior".

Esta Corporación destacó, por un lado, que el Decreto 108 de 2025 tiene por objeto la protección de las tierras, territorios y activos, y la prevención de su acumulación y acaparamiento, mediante la adopción de medidas que impiden el tráfico ordinario de los negocios jurídicos. Lo anterior, con el fin de evitar la distorsión del mercado inmobiliario y proteger la relación que la población desplazada tenía con las tierras que se vio forzada a abandonar. Y, por el otro, atender a las personas desplazadas y a los excombatientes que requieren de un lugar para establecerse y ejercer su actividad agropecuaria, mediante la adopción de medidas que permiten al gobierno adquirir y disponer de inmuebles con vocación agropecuaria, para conjurar la situación de emergencia y garantizar procesos de asentamiento de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público.

Previo a revisar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) respecto de este tipo de decretos, la Corte verificó, como primera cuestión previa, si las disposiciones de este decreto legislativo se enmarcaban dentro del conjunto de medidas declaradas exequibles por la Corte en la sentencia C-148 de 2025, que revisó la constitucionalidad del Decreto 0062 de este año, por medio del cual se declaró un estado de conmoción interior en la región del Catatumbo.

En el análisis preliminar, la Sala Plena encontró que las medidas contenidas en los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025 estaban amparadas por la sentencia C-148 de 2025, por guardar relación directa

con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, específicamente, aquellos relacionados con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que conllevan al abandono de tierras y territorios que deben ser protegidos.

Por el contrario, las medidas contenidas en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 (*en cuanto modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997*), y los artículos 3, 4 y 7 exceden los límites definidos en la citada sentencia C-148 de 2025, pues afrontan problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria. Por tanto, declaró su inexequibilidad por consecuencia.

Como segunda cuestión previa, este Tribunal declaró la configuración de la cosa juzgada constitucional de la expresión: “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en el artículo 5 sobre el saneamiento de predios y mejoras. Esta decisión se sustentó en lo resuelto por la Corte en la sentencia C-410 de 2015, en la que se declaró su inexequibilidad por ser violatoria de la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución, y de los derechos a la propiedad y al acceso a la administración de justicia, en tanto “*impide que el afectado de una adquisición de bienes inmuebles por parte de entidades públicas, demande ante la jurisdicción el resarcimiento de perjuicios que por cualquier causa surja contra éstas como titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria*”.

Tras superar las cuestiones previas, y encontrar cumplidos los requisitos de forma, la Sala Plena procedió a realizar el examen material solamente respecto de las disposiciones que guardan relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, es decir, de los artículos 1, 2 (*en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1997*), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025, a partir de la delimitación de su contenido y alcance, conforme con los parámetros previstos en la Constitución, la LEEE, los tratados que integran el DDHH y el DIH, y la jurisprudencia constitucional.

Respecto del artículo 1, la Sala Plena sostuvo que supera todos los juicios materiales, por lo que no presenta problemas de constitucionalidad. En efecto, dicho precepto establece que el objeto de las medidas es (i)

proteger las tierras, territorios y activos rurales, y prevenir su acumulación y acaparamiento; (ii) mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes del campesinado, y de pequeños y medianos productores; y (iii) restablecer de manera pronta los derechos y la protección de los bienes de las víctimas de desplazamiento forzado afectadas por la situación de orden público. Tales fines guardan conexidad no solo con lo previsto en los considerandos del Decreto del que hace parte –en los que además se plasma una suficiente motivación sobre su necesidad–, sino también con el Decreto que declaró el estado de conmoción interior. Así las cosas, al limitarse a definir los objetivos de las medidas, cuyo alcance se circunscribe a lo declarado exequible por la Corte en la sentencia C-148 de 2025, la Sala Plena encontró que no se incurre en arbitrariedad, contradicción específica ni discriminación, y que no se afectan derechos de aquellos que no pueden ser restringidos, ni siquiera durante los estados de excepción.

En relación con las modificaciones introducidas por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 al inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, la Corte las declaró inexecutable por incumplir el juicio de necesidad jurídica. Al respecto, consideró que la normativa ordinaria contenida en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, y en el Decreto 1071 de 2015, resulta idónea para garantizar el registro de los predios rurales abandonados individual o masivamente por quienes se vieron forzados a desplazarse con ocasión de la violencia, por quienes se encuentren en confinamiento, y por quienes están en riesgo inminente de desplazamiento.

Por su parte, encontró que los incisos 3 y 4 que el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 adicionó al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, superaron todos los juicios materiales, en tanto resultan acordes frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Por un lado, prevén que la formalización predial, la asignación o reconocimiento de derechos, o el acceso a tierras en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección no serán suspendidos, con lo que se pretende la eficiencia en los trámites administrativos. Y, por el otro, si bien prohíbe el otorgamiento de escrituras públicas sobre los bienes registrados como abandonados por razones de orden público, la Sala sostuvo que se trata de una medida que resulta idónea ante la magnitud de la crisis. Sin embargo, debido a que ninguno de los incisos adicionados indica los límites temporales y geográficos de las medidas que contemplan, su exequibilidad fue condicionada en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se

sujetarán al término de vigencia del Decreto 108 de 2025 y su prórroga, y se limitarán a la región limitada por la declaratoria de emergencia.

En el análisis de las medidas contenidas en el artículo 5, la Sala Plena encontró que no superan el juicio de motivación suficiente, en tanto la norma objeto de control dispuso –sin más– que la adquisición de inmuebles y mejoras, y su correspondiente saneamiento, tienen por objeto “*conjurar la emergencia declarada*”. Para la Sala, ello evidencia la insuficiencia en la definición de los motivos de utilidad pública o interés social necesarios para limitar el derecho a la propiedad frente a cualquier forma de adquisición del dominio por parte del Estado, en los términos del artículo 58 de la Constitución.

Así mismo, la Corte sostuvo que el artículo 6 tampoco superó el juicio de motivación suficiente, pues no se expusieron razones que permitan justificar los motivos por los cuáles la medida de suspensión de inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria constituye una alternativa viable, constitucionalmente, para evitar el acaparamiento de tierras.

Finalmente, la Sala encontró acorde el artículo 8 con la Constitución, en tanto define la vigencia del decreto a partir de su publicación, por tratarse de una facultad propia de la autoridad que ejerce la función legislativa, para determinar el momento a partir del cual entrarán en vigor los actos que expide. En este caso, no se adoptó ninguna referencia distinta a la de sujetar los efectos del decreto a su debida publicación.

Al adoptar los remedios constitucionales aplicables en esta ocasión, según la regla contenida en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, la Sala Plena dispuso que la inexecutable declarada por la Corte tiene efectos inmediatos y hacia futuro, salvo en lo relacionado con la medida expropiatoria prevista en el **artículo 4** del Decreto 108 de 2024, cuya inexecutable por consecuencia tendrá efectos retroactivos. Así, dispuso que la decisión no afectará (i) los procedimientos para la disposición de bienes inmuebles que se adelantaron en ejercicio del **artículo 3** del Decreto 108 de 2025, siempre que hubieren culminado a la fecha de esta sentencia. Los que estén en trámite deberán adecuarse a la normativa ordinaria vigente y aplicable, tal como lo son los artículos 276 de la Ley 1955 de 2019 y 61.4 de la Ley 2294 de 2023; ni (ii) el saneamiento de los predios y mejoras adquiridos con fundamento en el **artículo 5** del Decreto 108 de 2025, que cuenten con la declaratoria del proceso de saneamiento automático en firme, a la fecha de esta sentencia. En todo caso, podrán ser ejercidas las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra

los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, incluida la entidad pública adquirente, con fundamento en que la Corte, en la sentencia C-410 de 2015, ya había advertido que la prohibición de dirigir reclamaciones indemnizatorias contra la entidad adquirente vulneraba la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución, y los derechos a la propiedad y al acceso a la administración de justicia.

No obstante, y como previamente se dijo, los procedimientos expropiatorios que se hayan adelantado con fundamento en el **artículo 4** del Decreto 108 de 2025, y que a la fecha de esta sentencia cuenten con resolución de expropiación en firme, deben retrotraerse y su trámite deberá adecuarse para continuar con el de adquisición directa que se encontraba en curso al momento de la declaratoria de conmoción interior. De la misma forma deberá adecuarse el trámite en los procesos expropiatorios fundados en dicho artículo que se encuentren en curso a la fecha de esta decisión. Lo anterior, debido a que la medida expropiatoria dictada en ejercicio de competencias legislativas extraordinarias afecta intensamente el derecho fundamental a la propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución, máxime cuando no se corresponde con los propósitos del fortalecimiento de la fuerza pública; la atención humanitaria; los derechos y garantías fundamentales de la población civil; o su financiación. Por lo mismo, resulta indispensable retrotraer sus efectos para asegurar la integridad de la Constitución Política y, con ello, asegurar que el control constitucional no resulte inocuo.

4. Aclaración de voto

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** aclaró el voto al considerar que la inexecutable de la mayoría de las disposiciones del decreto expedido, a partir del examen de fondo, ha debido ser declarada desde la fase previa de estudio y extenderse a las demás disposiciones por no guardar esencialmente una relación (conexidad) con la integralidad de los supuestos establecidos en la Sentencia C-148 de 2025 que resolvió sobre el decreto declaratorio del estado de conmoción interior.

La Sala Plena al realizar el estudio de fondo, una vez superado el estudio preliminar y los requisitos formales, concluyó que los artículos 2 (parcial), 3, 4 y 7 (arts. 1 y 8 al depender de las demás disposiciones generan una sustracción de materia) resultan inexecutable por no guardar conexidad con los presupuestos de executable e inexecutable, parciales, declarada en la Sentencia C-148 de 2025. La Corte reconoció -aunque lo fuera en el

examen de fondo-, que la mayoría de las disposiciones del decreto no guardan conexidad, porque responden a una problemática estructural y política pública en materia agraria (acceso a la tierra), así como derivada de la implementación del AFP, la cual debe tramitarse por las vías ordinarias.

Al respecto, estimó que el control previo ha debido ser más riguroso -al menos intermedio- que el realizado -flexible-, lo cual hubiere permitido a la Corte, como lo he sostenido respecto de otros decretos expedidos, determinar que no se superaba la relación requerida (vínculo externo, conexidad) con los supuestos de validez de la Sentencia C-148 de 2025. El haber realizado un control más estricto partía del supuesto de que se está ante la revisión de una normatividad de excepción y que responde a una modalidad de decisión (exequible e inexequible, parciales), que asegura que el poder de excepción no se extienda más allá de lo validado constitucionalmente sobre el decreto matriz.

Con ello, expuso el magistrado, no se pretende trasladar en un todo el rigor que impone el juicio de conexidad externa propio del estudio de fondo al del análisis del criterio de relación en la etapa preliminar de revisión de constitucionalidad, pero tampoco hacer del estudio preliminar un control extremadamente dúctil, que termine por abandonar la función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución que corresponde a este Tribunal. Además, esta posición resulta conforme a la jurisprudencia constitucional que en asuntos similares, como la Sentencia C-464 de 2023, determinó que el examen inicial debe comprender los criterios de estricta conexidad y de necesidad.

De otro lado, consideró que se debió adoptar la misma respuesta sobre el resto del articulado, esto es, que era indispensable extender la inexequibilidad por consecuencia a los artículos 2 (frases restantes), 5 y 6 por incumplir el criterio de relación requerida (vínculo externo, conexidad) con los supuestos de validez de la Sentencia C-148 de 2025, desde la fase preliminar.

En su opinión, las demás medidas legislativas expedidas, que se encuentran interconectadas, sobre las cuales la Sala coligió que resultan inexequibles por motivación insuficiente (art. 5) y falta de razones de incompatibilidad (art. 6), así como condicionada temporalmente y al ámbito territorial (resto del art. 2); tampoco evidenciaban un vínculo objetivo con los supuestos validados en la Sentencia C-148 de 2025, dado en que igualmente comprendían medidas de largo plazo en la búsqueda de soluciones

definitivas a problemáticas estructurales anteriores, principalmente en materia de acceso a la tierra y de implementación del Acuerdo Final para la Paz.

En esta medida, el artículo 2 al modificar temporalmente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 que instituyó, entre otros, cambios en la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, así como en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados, no se exponía como una medida que se vinculara al alcance de la Sentencia C-148 de 2025, sino que más bien hacía parte de una reforma y política agraria de largo aliento, que no obedecía exclusivamente a la agravación del orden público, sino a situaciones anteriores y recurrentes que se presentan en la región del Catatumbo.

Por su parte, el artículo 5 al establecer que una vez adquirido un predio se sanean automáticamente cualquier defecto en su titulación o tradición sin importar su origen o gravedad, resultaba en contravía de la relación indispensable que debe guardar con la urgencia de atender la agravación de la situación humanitaria, al introducir más bien una transformación con vocación de permanencia en respuesta a una política de largo aliento sobre tierras. Y, respecto al artículo 6, que dispone suspender el estado registral de los predios rurales en las entidades territoriales no era factible predicar una relación indispensable con el restablecimiento del orden público y, principalmente, de garantizar la seguridad y los derechos de los desplazados en la región, con la oportunidad requerida. Se perseguía establecer políticas de largo plazo y solucionar problemáticas estructurales relacionadas con los procesos de retorno y estabilización de las víctimas de desplazamiento forzado, y la reincorporación a la vida civil de excombatientes.

Sentencia C-267/25

M.P. Juan Carlos Cortés González

Expediente: RE-365

Por no acreditar una conexión estrecha y directa con los supuestos que se declararon exequibles en cuanto a la conmoción interior del Catatumbo, la Corte Constitucional declaró inexecutable, por consecuencia, el Decreto Legislativo 0116 de 2025 que contenía disposiciones en materia ambiental y de desarrollo sostenible