

Bogotá D.C., 11 de febrero de 2025

Representante

JAIME RAUL SALAMANCA TORRES

Presidente

Cámara de Representantes

Ref. Examen del informe presentado por el Gobierno Nacional a la Cámara de Representantes con ocasión del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025 en virtud de lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución Política de 1991.

Estimado Presidente:

Atendiendo a la designación realizada mediante la Resolución No. 0024 del 29 de enero de 2025 *"Por la cual se conforma una Comisión Accidental para el estudio del informe presentado por el Gobierno nacional sobre las causas que determinaron la Declaratoria de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar"* y conforme a lo dispuesto en el Artículo 213 de la Constitución Política de 1991, procedemos a pronunciarnos sobre la conveniencia y oportunidades de la declaratoria y medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el desarrollo del Estado de Excepción decretado el 24 de enero de 2025, debido a la crisis de orden público que se vive en la Región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander.

Antes de dar inicio al análisis de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior y a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, como Comisión Accidental queremos expresar nuestra profunda solidaridad a la ciudadanía frente a los hechos de violencia acaecidos en la región del Catatumbo que llevan al corte del 10 de febrero un saldo de más de 54.000 desplazados y más de 32.400 confinados. Desde nuestro deber como congresistas propenderemos por continuar trabajando al servicio de la comunidad y sobre todo haciendo veeduría de los recursos públicos para que de verdad le lleguen a la gente.

I. CONTEXTO.

La región del Catatumbo, nace en Ábrego, pasa por los municipios de La Playa, Ocaña, Teorama, Convención, continúa cerca de Hacarí, San Calixto, El Carmen, Sardinata, El Tarra, Tibú y La Gabarra, para desembocar en el Lago Maracaibo, en

Venezuela. Esta región ha sido conocida por su riqueza agrícola, pero también por tener producción de la mata de coca, lo que ocasiona en el territorio, la presencia histórica de grupos armados ilegales, como el ELN, las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo¹.

Esta región comprende una zona montañosa cerca de la frontera con Venezuela, en la que se extrae petróleo y por la que cruza uno de los principales oleoductos de Colombia. La posición estratégica de la región del Catatumbo y las riquezas de sus tierras han sido el motivo de la presencia de diversos grupos armados que se disputan el control de las rutas del narcotráfico².

La zona del Catatumbo y municipios aledaños ha sido históricamente afectada por la guerra y abandonada por la institucionalidad Estatal, como lo evidencia el antecedente de la masacre de la gabarra en la que asesinaron más de cien (100) personas en 1999, de modo que es una población que no ha saciado su sed de justicia social y que anhela una paz estable y duradera.

II. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INFORMES DE LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y LOCAL.

Sea lo primero señalar que atendiendo a lo dispuesto en la Resolución No. 0024 del 29 de enero de 2025 que crea la Comisión Accidental, los Representantes a la Cámara que la integran, se reunieron de forma virtual el tres de febrero de 2025, en la cual se presentó por parte de la coordinación la hoja de ruta para la construcción del presente informe en el que se acordó realizar recomendaciones y observaciones que recopilaran las posturas de todas las fuerzas política que hacen parte de esta.

En la sesión virtual del tres de febrero de 2025 se aprobó la realización de una audiencia pública territorial en la ciudad de Cúcuta (Norte de Santander) y una sesión mixta en el Congreso de la República para escuchar a las carteras ministeriales y a cada una de las entidades del orden nacional que tienen competencias en los decretos legislativos expedidos o que se expedirán para atender la crisis de la región del Catatumbo.

Por lo cual y atendiendo a los compromisos adquiridos como integrantes de la Comisión Anterior, se determinó que para la construcción del presente informe se realizarán diversos espacios de escucha y diálogo que nos llevaron a conocer la situación de la región del Catatumbo, las medidas adoptadas y la pertinencia de cada una de estas en el territorio.

¹ Recuperado de: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/catatumbo/violencia.html>

² Recuperado de: <https://rutasdelconflicto.com/especiales/catatumbo/>

1. Audiencia Territorial en Cúcuta -Norte de Santander-.

06 de febrero de 2025.

Con el apoyo de la Gobernación del Norte de Santander y los Representantes a la Cámara de Norte de Santander, se logró llevar a cabo una audiencia pública territorial en la ciudad de Cúcuta, en la cual se pudo escuchar las voces de la Gobernación y Diputados del Departamento, Alcaldes de la región del Catatumbo, Concejales del municipio de Cúcuta, gremios económicos de la región, sindicatos docentes, excombatientes, líderes sociales y juveniles, resguardos indígenas, academia y sociedad civil en general que dieron su opinión sobre lo que ocurre en la región del Catatumbo y la efectividad de las medidas adoptadas. A continuación se consignan las intervenciones de los participantes:

- **Uber Conde Serrano, alcalde de Teorama** manifestó durante su intervención que la tragedia que se está viviendo en El Catatumbo no tiene precedentes “las balas de un lado y otro nos han hecho partícipes de una guerra que no es nuestra.” Agregó que la salida que necesita el territorio no es una salida militar, por el contrario se requiere una intervención integral con recursos.
- A su turno, **Diomara Montañez, alcaldesa de Sardinata** explicó que las intervenciones por parte del Gobierno Nacional eran esenciales para alcanzar la paz, textualmente expresó que “la paz se consigue con inversión, con transformación y creemos en ese contrato que llamamos Pacto Catatumbo pero necesitamos ejecución ya.”
- **Huber Dario Sánchez, alcalde de Abrego**, usó su tiempo de intervención para plantear su inconformidad y explicó que al Catatumbo solo se le menciona para lo negativo pero cuando requiere inversiones, siempre hay excusas. Asimismo, agregó que lo tomó por sorpresa la decisión de recortar recursos del Sistema General de Participaciones, por lo que le pidió a los congresistas elevar la voz para que no siguieran golpeando presupuestalmente a los municipios del Catatumbo.
- **Juan Antonio Nieto, Rector Universidad Libre Cúcuta**, expresó que las universidades y la academia tienen responsabilidad frente

al silencio de la situación en El Catatumbo, por lo que pidió a todas las entidades y la academia sentarse en una mesa de trabajo para proponer un POT con el propósito de que se destinen y ejecuten recursos con una política pública integral.

- **Carlos Andrés Muñoz, Defensor de DDHH**, mencionó la necesidad de visibilizar en medio del conflicto a la población LGBTIQ+, los animales y los habitantes de calle, puesto que estas han sido comunidades que no están siendo vistas y pueden ser revictimizadas por la violencia urbana.
- **Oscar Javier Soledad Trigos, Presidente del SUTENS**, elevó una alerta frente a la seguridad de los docentes y los niños en el retorno a clases, ya que las sedes educativas rurales se han convertido en escenarios de guerra. Asimismo, agregó que los decretos deben contemplar recursos para capacitar a los docentes para enfrentar este tipo de escenarios.
- **Alexander Dora, Pueblo BARI**, explicó que desde el 2018 la comunidad indígena había advertido sobre la posibilidad de una crisis humanitaria en el territorio, gracias a la mirada de los mayores. Hoy, con el abandono estatal una de las medidas autónomas inmediatas ha sido ejercer un control territorial para poder hacerle frente al escenario de violencia recrudescida que se vive.
- Para darle apertura a los gremios económicos, **Sergio Castillo, Presidente de la Cámara de Comercio de Cúcuta**, expresó que este no es otro escenario, sino el olvido que fueron, son y serán si no empiezan a tomar las decisiones correctas, por lo que la única forma de avanzar y mejorar las condiciones estructurales del territorio es aprovechar la crisis para tener mayor inversión, directa y eficiente.
- **Arvey Duque Villamizar, Refinorte**, explicó que la presencia de grupos ilegales y los recurrentes asesinatos han generado una situación de zozobra en el gremio empresarial, sin embargo, desde Refinorte crearon un modelo empresarial para la paz para darle a las familias la posibilidad de vender las cosechas que producen; explicó que para fortalecer esta iniciativa lo que se requiere es mayor acompañamiento del sector público y del Gobierno Nacional.

- **Yajaira Sáenz**, vocera de la **Asociación Campesina del Catatumbo**, agregó en su intervención que en el Catatumbo nunca han conocido un día de paz. La indiferencia del Estado los ha condenado a una guerra que parece ser una condena perpetua para los catatumbes. Solicita el cumplimiento de las sentencias T- 052 de 2017 sobre la ZRC y delimitación de resguardos, y la SU-545 de 2023 que ordena el cumplimiento del PNIS.
- **Deiri Alejandra Mandón** de la **Red Diversas**, cuestionó los informes emitidos por las distintas entidades y el Gobierno Nacional, en donde explicó que abiertamente se desconoce a las mujeres y la población LGTBIQ+, generándoles una situación de revictimización.
- **Pablo Antonio Téllez, ASUNCAT**, expresó que se ha ido perdido la esperanza de poder construir un Catatumbo en paz, porque no hay ni siquiera el primer mensaje del ELN en el que la ciudadanía pueda decir “con esto respiramos”, sino que siempre están justificando la barbarie que cometen contra el pueblo.
- Por último, **María Isabel Mantilla**, de la **Plataforma Departamental de Juventud** elevó un llamado al Gobierno Nacional pidiendo que se dejará el estigma hacía las juventudes de este país y exigiendo que el Viceministerio de las Juventudes haga presencia en el territorio.

Culminó afirmando que “El Catatumbo no puede ser condenado a 100 años de soledad más por el último Aureliano Buendía.”

2. Audiencia Pública para escuchar a los Ministros y sus delegados, con el objetivo de realizar un balance sobre los decretos adoptados en vigencia de la declaratoria de emergencia. 07 y 10 de febrero de 2025.

07 de febrero de 2025.

- **Hernán Alonso Meneses, Brigadier General**, fue quien inició las intervenciones de las autoridades y el Gobierno Nacional y expresó que el decreto del Ministerio de Transporte les está permitiendo coordinar con las empresas del territorio el servicio de transporte público para que la ciudadanía que está confinada pueda

desplazarse de manera segura; en este sentido también se pueda ejercer control territorial de las carreteras de la región.

- **Otty Patiño, Alto Comisionado para la Paz**, explicó que el ataque del ELN no fue una acción repentina, fue una acción ejecutada con crueldad y sevicia y además fue un ataque brutal a la apertura que el Gobierno tuvo frente a las mesas de diálogo.

Resaltó que la fuerza pública reaccionó de manera oportuna auxiliando a las víctimas y que a pesar de que sus cuarteles no están diseñados para albergar víctimas, los refugiaron ahí para evitar que fueran asesinados

Asimismo, agregó que aunque los diálogos están suspendidos con los violentos que están perpetrando la masacre en El Catatumbo, en el caso del bloque Gentil Duarte todavía sostienen un canal de diálogo e incluso algunos han decidido entregarse al ejército para proteger su vida.

- Por su parte, el **Director de la Unidad Nacional de Protección, Augusto Rodríguez**, agregó que desde la UNP tienen el compromiso de proteger a todos los conglomerados humanos y a pesar de que los decretos privilegian a las autoridades que tienen misiones humanitarias, su compromiso será proteger a la ciudadanía y los liderazgos en riesgo.
- **Lilia Solano, directora de la Unidad para las Víctimas**, explicó durante su intervención que está en construcción el decreto con el que fortalecerán la ayuda de emergencia, la ayuda humanitaria, los retornos seguros de los desplazados a sus territorios y los auxilios funerarios, esto último ha sido un tema que no ha sido visto por muchas entidades a la fecha
- A su turno **Carlos Antonio Murillo**, representante de **Medicina Legal**, brindó un balance de la gestión de la entidad frente a la crisis humanitaria en el territorio, expresó que han abordado la totalidad de los cuerpos que han logrado llegar a la sede y solo están pendientes de identificar dos; sin embargo, también aprovechó para expresar que existen muchas preocupaciones pues actualmente la entidad no cuenta con la infraestructura para la recepción de otros cuerpos que aún no se han podido recuperar, por ejemplo, en el caso de Cúcuta tuvieron que demoler la sede y

en Tibú a pesar de contar con las instalaciones para ofrecer el servicio no lograron conseguir profesionales que quieran trabajar por el problema de orden público.

- **Alejandra Miller, directora de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización**, dentro de su balance presentó que han sido asesinados 6 firmantes del acuerdo y 180 firmantes y sus familias actualmente se encuentran desplazados, por lo que el plan de acción para retornarlos de manera segura se deberá ejecutar con la Agencia Nacional de Tierras para que se puedan comprar los predios que permitan que estas persona sigan avanzando en su reincorporación.

En este escenario también se contó con la participación ciudadana y se escucharon excombatientes y líderes sociales de la zona.

- **José del Carmen Abril, Líder del Catatumbo**, expresó que para él es muy doloroso tener que dejar su Catatumbo y tener que dejar lo que construyó con lucha después del primer desplazamiento que vivió a manos de Salvatore Mancuso y Jorge 40. Agregó que el Gobierno tiene que actuar con mayor rigor, presencia e inversión para devolverle el territorio a los campesinos y las comunidades indígenas.
- **Bertha Machado, Lideresa del Catatumbo**, concluyó la sesión expresando que a las mujeres en el conflicto se les tiene relegadas, ellas necesitan oferta de estudios para sus hijos, alimentación, una vida digna para ellas, para sus familias y para la población diversa del Catatumbo. Cerró su intervención manifestando que están totalmente abandonados y que este Gobierno no ha hecho nada por ellos.

10 de febrero de 2025.

- **El Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo**, dio apertura a la tercera y última sesión de la Comisión Accidental de Conmoción Interior. Dentro de su intervención expresó que lamentablemente a pesar de los esfuerzos continuos de distintos gobiernos -incluido el actual- no se ha podido superar la violencia, la exclusión y la pobreza del Catatumbo, donde viven 300 mil nortesantandereanos.

Agregó que esta crisis que se ha presentado en El Catatumbo ha sido de proporciones inconmensurables, por lo que se hace necesaria una intervención integral del Estado colombiano y lo que plantean justamente los decretos de conmoción interior es eso. Un enfoque exclusivo de combate no tendría resultados efectivos en el tiempo, puesto que nada se haría solo con desembarcar tropas del ejército y la policía para enfrentar al ELN.

Concluyó manifestando que si no se transforma el territorio será muy difícil superar esta situación, por eso, hizo énfasis en que los decretos de conmoción interior tienen una dimensión humanitaria, una dimensión social y de infraestructura y una dimensión de seguridad y orden público; en este sentido, el Pacto Catatumbo condensa todas estas visiones con planes de acción ejecutables a mediano y largo plazo que deben arrancar a la mayor brevedad.

- **Ángela María Buitrago, Ministra de Justicia**, inició su intervención expresando que desde el Ministerio de Justicia están convencidos de que la conmoción interior es necesaria y no un capricho, por lo que la decisión de la cartera desde el inicio fue acompañar las medidas planteadas en los 9 decretos.

Colombia actualmente tiene 6 conflictos armados, incluso el CICR ha dicho que son 8, sin embargo, sobre esos supuestos el mandato constitucional y legal siempre estará enfocado en la necesidad de hacer la paz. En este sentido, según la ciudadanía hubo cierta tranquilidad en los últimos meses de 2024 mientras las mesas de diálogo estaban vigentes.

El enfoque por parte del Ministerio de Justicia será acompañar de manera permanente el ejercicio judicial, al igual que establecer medidas transversales para restringir el acceso a insumos para la producción de droga en esta zona, para lo que se tienen que dar facultades a las autoridades para hacer decomisos.

Por último, explicó que se debe garantizar el acceso a la justicia y se deben tomar medidas para evitar que se despojen las tierras de los campesinos y las legalicen.

- **Martha Carvajalino, Ministra de Agricultura**, explicó que los tres decretos tienen premisas fundamentales para garantizar el

retorno, la reubicación segura y el derecho a la alimentación adecuada desde el acopio, la transformación y el abastecimiento.

En el caso del decreto 106, se planteó como objetivo garantizar el financiamiento del sector agropecuario, por lo que se dará la suspensión de los procesos ejecutivos en curso, del crédito en Finagro, al igual que el refinanciamiento del sistema de crédito agropecuario de la banca pública. Justificó la pertinencia de estas medidas explicando que el ciclo del cultivo se está viendo obstruido debido a la situación de conflicto y los campesinos tendrán dificultades para el pago de sus obligaciones

Para el decreto 107 de protección de zonas agrícolas, se facultará a la Agencia de Desarrollo Rural para que pueda hacer contratación directa con entidades públicas para que la cosecha se pueda comprar de manera directa y colocarla donde las familias y desplazados la necesitan, esto garantizará que el circuito de abastecimiento agroalimentario se mantenga.

Para los procesos de restitución y reubicación en el marco de desplazamiento no se suspenderán los procesos de legalización. Cuando el desplazado es quien solicita la formalización de su predio no se le suspenderá su proceso, de esta manera se buscará garantizar su retorno. Se ha pensado también en la posibilidad de generar un registro colectivo para que los predios no sean objeto de despojo para los 54 mil desplazados.

Por último, frente a la medida de enajenación forzosa, esta se aplicará a los predios que están a punto de ser adquiridos por la Agencia Nacional de Tierras en este territorio y superados los problemas de orden público se deberá garantizar que al territorio puedan retornar las víctimas.

También participaron los delegados de los Ministerios, entre los que se señalan:

- **Antonio José Avendaño, Director Técnico de Ordenamiento y Desarrollo Territorio del DNP,** enfocó su intervención en el alcance del Pacto Catatumbo que ha sido planteado desde esta cartera. Explicó que esta ruta de trabajo tiene los ejes de educación, ordenamiento territorial alrededor del agua, modelo

regional de salud y transformación productiva, seguridad alimentaria y cumplimiento de la paz.

Para darle cumplimiento a todas estas metas se está definiendo la estrategia de vigencias futuras, puesto que se estima que serán necesarios entre 4 y 6 billones de pesos para el desarrollo de los 157 proyectos.

Afirmó que ‘una vez firmado el acuerdo de voluntades, vendrá el CONPES para poder contar con todos los recursos para materializar lo planteado en el Pacto’.

- **Edward Libreros, Viceministro de Agua del MinVivienda**, explicó que dentro de las medidas contempladas se ha dispuesto que con recursos del Sistema General de Participaciones, los municipios puedan otorgar un subsidio por el 90% de la factura de acueducto y alcantarillado.

Asimismo, estos municipios y departamentos con recursos del SGP deberán suministrar la instalación de medidores que se hayan visto afectados por la situación de violencia; el plan departamental de agua también financiará la infraestructura no convencional.

Por último, el Viceministro agregó que durante el estado de conmoción interior el Ministerio de Vivienda acompañará la estructuración de proyectos de infraestructura de agua y saneamiento básico, para que se puedan recuperar de manera rápida una vez tengan los recursos.

- **Jorge Ramírez, Viceministro de Transporte del MinTransporte**, arrancó su intervención explicando que en el decreto 120 se flexibilizaron las medidas para que las 11 rutas de transporte público y los 850 taxis que operan en El Catatumbo puedan circular de manera libre y eficiente con el propósito de que la ciudadanía confinada pueda trasladarse; esto a su vez facilita la articulación con el ejército nacional para garantizar vías más seguras en el territorio.
- **Jaime Hernán Urrego, Viceministro de Salud Pública del MinSalud**, explicó que el sector salud no presentó una medida particular para atender la crisis, puesto que la emergencia en

materia de salud es absolutamente grave y su mejoría depende de que la situación de violencia y conflicto mengue en el territorio.

En este sentido, expresó que el Ministerio ha trabajado en coordinación con las EPS para mejorar el flujo de caja y consolidar los albergues temporales para que la población pueda ser atendida.

Asimismo, manifestó que los hospitales de la región que están incluidos en el marco del Pacto Catatumbo, ya han recibido recursos por parte de la cartera.

Su intervención concluyó con dos alertas, la primera es que Cúcuta y Ocaña son los municipios que están colapsados en su atención y ya no tienen capacidad instalada para atender; la segunda, es que los gerentes de los hospitales están amenazados lo cual ha dificultado la agilidad en la prestación de los servicios de salud.

El espacio concluyó con una intervención de la sociedad civil.

- **Dairo Abril, Líder del Catatumbo**, elevó su voz para expresar que prefiere un acuerdo mal hecho a una guerra bien hecha y que lo que se requiere actualmente por parte del Gobierno es una intervención integral para poder devolverle El Catatumbo a los verdaderos dueños: el campesinado y el pueblo Motilón Barí.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL ANÁLISIS QUE LE CORRESPONDE REALIZAR AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

En el marco de lo dispuesto en el Artículo 213 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 137 de 1994, el día 24 de Enero de 2025 el Gobierno nacional expidió el “*Estado de Conmoción Interior*” en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y dos municipios del Cesar reconocidos por ser la puerta de entrada al Catatumbo (Río de Oro y Gonzalez).

El Artículo 213 de la Constitución Política de 1991 establece que:

“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días,

prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.” (Negrilla y subrayado fuera del texto)

La Ley Reglamentaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, establece que:*

“Artículo 39. Informes al Congreso. Si dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Congreso no se haya reunido, lo hará por derecho propio y el Gobierno le rendirá inmediatamente un informe sobre las razones que determinaron la declaración. También deberá presentarle un informe cuando sea necesario prorrogar el Estado de Conmoción Interior.

Cada una de las Cámaras dispondrá de un plazo máximo de 15 días para pronunciarse sobre los informes de que trata el presente artículo.

Mientras subsista la Conmoción Interior, el Gobierno enviará cada treinta días un informe sobre la evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación, así como de las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades.

Cuando haya lugar, las Comisiones de Derechos Humanos y Audiencias, presentarán ante la respectiva Cámara las recomendaciones que juzguen convenientes y necesarias.” (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Frente a la Declaratoria de Estado de Conmoción Interior, el Consejo de Estado ha precisado que:

“La decisión de declarar un estado de conmoción interior implica un estudio motivado y pormenorizado de las situaciones de perturbación del orden público que atenten contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, disposición que corresponde al presidente de la República, junto con sus ministros. Es decir que esta declaratoria no puede estar sujeta a circunstancias subjetivas o abstractas, sino que debe basarse en hechos ciertos que no puedan ser conjurados mediante el uso de las atribuciones ordinarias de la Policía y que solo corresponde declarar al Gobierno Nacional a través del correspondiente decreto.”

Por otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-1024 de 2002 precisó sobre este Estado de Excepción que:

“La declaración de la conmoción interior, es de carácter excepcional, como mecanismo jurídico previsto por la Constitución del Estado para dar una respuesta a una situación fáctica no normal, es decir, extraordinaria, que supone de suyo la existencia de factores materiales externos a la apreciación subjetiva del Presidente de la República, y verificables como supuesto fáctico que son, en lo cual se encuentra una primera limitación de orden jurídico.”

Es así, como la declaración de un Estado de Excepción tiene controles por parte de la Rama Judicial en cabeza de la Corte Constitucional y por la Rama Legislativa mediante el control político que ejerce el Congreso de la República. Por lo cual corresponde al Congreso de la República:

- Examinar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.
- Pronunciarse sobre la conveniencia y oportunidad de las razones que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.

Las funciones del Congreso de la República se desarrollan en los términos de control político dispuesto en el **artículo 6 de la Ley 5 de 1992**.

Es así, como de las normas analizadas es posible concluir que el pronunciamiento del Congreso de la República sobre la conveniencia y oportunidad del Estado de Excepción debe analizar las causas que generaron la declaratoria, evaluando que estas sean razonables y que las medidas que se adopten por parte del Poder Ejecutivo estén encaminadas a superar o enfrentar la crisis de orden público generado y así contrarrestar y proteger a las comunidades.

IV. CAUSAS QUE DETERMINARON LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR MEDIANTE EL DECRETO No. 0062 DEL 24 DE ENERO DE 2025.

Desde el 16 de enero de 2025 la región del Catatumbo y los territorios cercanos se enfrentan a lo que ha sido catalogado por la Defensoría del Pueblo como "*el desplazamiento forzado masivo más grande causado en un solo evento desde que se tiene registro institucional de desplazamiento en Colombia (1997)*". Esta situación fue considerada en el Decreto No. 0062 del 24 de Enero de 2025 en los siguientes términos:

1. Presupuesto fáctico.

Tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el Estado colombiano asumió compromisos para garantizar la seguridad de los excombatientes y sus familias en su proceso de reincorporación. Sin embargo, en 2022, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional debido al bajo cumplimiento de estas garantías, advirtiendo que la falta de protección ponía en riesgo la vida y la seguridad de los firmantes del acuerdo y afectaba la estabilidad del proceso de paz. Como parte de la estrategia para abordar estos desafíos, el Gobierno implementó la política de Paz Total, promoviendo la sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo de economías legales en regiones afectadas como el Catatumbo.

A pesar de estos esfuerzos, el conflicto en la región se intensificó debido al aumento de los cultivos de coca y la reactivación del mercado ilícito, lo que fortaleció la presencia del ELN. Esta guerrilla incrementó ataques contra civiles y firmantes del acuerdo, y tras la expiración del cese al fuego en agosto de 2024, se reanudaron las operaciones militares en su contra. La Defensoría del Pueblo emitió una alerta temprana en noviembre de 2024 señalando el alto riesgo para la población del Catatumbo debido a la

escalada del conflicto y recomendando medidas urgentes de prevención, judicialización y asistencia humanitaria.

El deterioro de la seguridad se agravó en enero de 2025 con el despliegue de combatientes del ELN en la zona, lo que provocó asesinatos, desapariciones y desplazamientos masivos de firmantes del acuerdo y sus familias. Para el 22 de enero de 2025, más de 36.000 personas habían sido desplazadas forzosamente. La Corte Constitucional identificó bloqueos institucionales que impedían la protección efectiva de líderes sociales y excombatientes, mientras el conflicto afectaba gravemente a comunidades vulnerables, como el pueblo indígena Bari, niños y campesinos, generando una crisis humanitaria sin precedentes en la región.

2. Presupuesto Valorativo.

Desde 2021, la caída en los precios de la hoja y la pasta base de coca afectó el circuito económico ilícito, agravando la crisis alimentaria en el Catatumbo. Para mitigar el impacto, las organizaciones armadas ilegales pactaron la distribución del negocio ilícito, pero este acuerdo colapsó a finales de 2024 con la recuperación del mercado ilegal. A partir del 15 de enero de 2025, las confrontaciones armadas aumentaron, intensificando la violencia del ELN contra la población civil, líderes sociales y firmantes del Acuerdo de Paz. El Gobierno no ha podido implementar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público debido al recrudecimiento de la violencia, lo que dificulta la presencia institucional en la región.

La crisis humanitaria ha afectado gravemente las funciones esenciales del Estado en el Catatumbo, impidiendo la prestación de servicios públicos, el acceso a la justicia, la educación y la atención en salud. Además, los ataques de grupos armados amenazan la seguridad alimentaria al poner en riesgo cultivos, ganado y fuentes de agua, lo que podría derivar en una crisis alimentaria. La infraestructura energética y vial también enfrenta riesgos, incluyendo posibles ataques al oleoducto Caño Limón-Coveñas y a las redes de transmisión eléctrica que abastecen a 47 municipios. Asimismo, la producción de hidrocarburos en la región, con más de 1.900 barriles diarios de petróleo y 4 millones de pies cúbicos de gas, está en peligro, lo que podría afectar las reservas nacionales y la estabilidad energética del país.

Ante la gravedad de la situación, caracterizada por el aumento de la violencia, el colapso institucional y el impacto en la infraestructura crítica, el Gobierno ha determinado la necesidad de adoptar medidas extraordinarias. La declaratoria de conmoción interior busca restablecer el orden público, garantizar la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como proteger los derechos fundamentales de la población afectada en el Catatumbo.

3. Presupuesto de Necesidad e Insuficiencia de las medidas ordinarias.

El escalamiento de la violencia por parte del ELN en el Catatumbo ha generado una crisis humanitaria sin precedentes, afectando gravemente el orden público y la seguridad humana. La ofensiva del grupo armado contra la población civil ha debilitado la oferta institucional en la región y amenaza con desintegrar el tejido social y comunitario. A pesar de las operaciones defensivas y ofensivas de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, la magnitud del conflicto requiere un refuerzo urgente en el control del territorio. Además, la falta de medios aéreos impide la recolección e identificación de víctimas mortales, lo que compromete el cumplimiento del deber humanitario del Estado.

Las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y las autoridades de policía resultan insuficientes para contener la violencia y garantizar la estabilidad institucional. Por ello, se hace necesario fortalecer el control del espacio aéreo, mejorar los servicios de inteligencia y reforzar el funcionamiento de la justicia. También se requieren medidas excepcionales para frenar el desplazamiento forzado masivo y restaurar el orden en la región. La crisis ha generado un aumento en los desplazamientos transfronterizos hacia Venezuela, desbordando la capacidad de respuesta de las instituciones y dificultando la provisión de servicios esenciales para la población afectada.

A nivel fiscal, la crisis se agrava por las limitaciones presupuestales, ya que los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) son insuficientes y rígidos en su asignación, dificultando una respuesta inmediata. La ejecución de fondos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías está restringida por trámites y normativas que impiden su uso urgente. Ante esto, el Gobierno debe adoptar medidas presupuestales y fiscales extraordinarias para atender la emergencia, incluyendo flexibilización de recursos y la implementación de medidas tributarias que permitan financiar las acciones necesarias para restablecer el orden en el Catatumbo.

De la misma forma, se resalta de los informes rendidos durante la sesión desarrollada el **28 de Enero de 2025** que:

1. Ministerio del Interior.

El Ministro del Interior expresa que cuando el orden público se altera, es deber del estado restaurarlo pues hasta que no lo haga, no se puede garantizar los derechos y una vida digna a la ciudadanía. Así, para desarticular las estructuras criminales que perpetúan el conflicto se requiere adoptar medidas excepcionales, por fuera de las facultades ordinarias existentes. Por lo que se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública y la gobernabilidad en la región.

La Policía Nacional ha realizado actividades de control territorial y las Fuerzas Militares han desarrollado actividades operacionales defensivas y ofensivas, Sin embargo, pese a dichos esfuerzos, el escalamiento de las acciones armadas del ELN constituye una situación excepcional de agravamiento del orden público y de afectación de la seguridad humana.

Retomar el orden público requiere de unos recursos no previstos en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Ya que las inflexibilidades en el gasto, dificultan el redireccionamiento oportuno de recursos para superar la grave situación de orden público. Por ende, es necesario adoptar medidas que faciliten el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, pues, dada la excepcionalidad de la situación, el Gobierno nacional deberá recurrir a recursos fiscales extraordinarios y a modificaciones del PGN.

Así mismo, teniendo en cuenta que las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas de los entes territoriales afectados son insuficientes para asegurar la atención humanitaria. Mientras se recupera el orden público, podría requerirse de la creación de un esquema de subsidios o apoyo con recursos, así como los instrumentos técnicos, jurídicos y administrativos que posibiliten la garantía del mínimo vital a toda la población de los municipios indicados en el decreto que declaró el estado de excepción.

2. Ministerio de Defensa Nacional.

En el informe presentado por el Ministerio de Defensa Nacional, se señala que el estado de conmoción interior se decreta cuando se presenta una grave

situación de orden público que no puede ser resuelta mediante las atribuciones ordinarias del estado. El actual estado de conmoción se decreta debido a la violencia generada por la presencia del Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Grupo Armado Organizado residual (GAOr) 33 y el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) conocido como los "Pelusos", así como el incremento en la presencia de cultivos ilícitos especialmente de hoja de coca, que representan un incentivo perverso para la disputa por el control de la droga entre los grupos armados organizados.

Así, el 15 de noviembre de 2024 la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024, advirtiendo un alto riesgo sobre sectores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo y los municipios Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Sin embargo, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han desarrollado acciones de protección a la población civil, actividades de control territorial, patrullaje urbano, incremento de personal y del material de guerra, operaciones militares, rescate por vía aérea de personas heridas y amenazadas, entre otras acciones. Se siguen presentando una serie de hechos violentos producto de confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales.

Esta cartera en el informe presentación al Congreso de la República en la sesión del **27 de Enero de 2024**, señaló los siguientes hechos violentos:

- 41 homicidios, de los cuales 04 son firmantes de paz y 02 son líderes sociales.
- 48.004 personas desplazadas.
- 25.011 personas en situación de confinamiento en los municipios Tibú, Teorama y San Calixto.
- Flujo migratorio de personas hacía el territorio de Venezuela, los días 17, 18 y 19 de enero se presentó un flujo migratorio de 700 personas diarias hacia territorio venezolano, y los días 20 y 21 de enero un flujo de 400 personas diarias.
- 619 personas extraídas helicoportadas en atención a los hechos expuestos.
- Incremento de los cultivos ilícitos especialmente de hoja de coca, lo cual ha representado un incentivo perverso para la disputa por el control de la droga entre los grupos armados organizados.

3. Alto Comisionado de Paz.

Durante su informe a la Plenaria de la Cámara de Representantes, señaló Otty Patiño que con el pacto Catatumbo se pretende recuperar la soberanía popular, que es el establecimiento pleno del estado social de derecho.

Expresando que el eje fundamental del decreto es donde se establece que para recuperar el control del orden público en la zona de frontera con Venezuela, se hace necesario tomar las medidas extraordinarias que permitan ejercer el pleno ejercicio de la soberanía.

Resalta que la situación de la frontera hoy es más inestable dada la situación interior de Venezuela.

Sobre la reincorporación de las personas que deciden salir de la guerra en este momento presupone una aceleración de este proceso, señalando que como gobierno no se estaba listo para afrontar la velocidad con la que se dio la paz total, que hoy está más viva que nunca. Hace un llamado a la existencia de los recursos necesarios para afrontar estos desafíos.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Viceministra de MinHacienda Marta Juanita Villaveces, resalta que para atender la emergencia se realiza un cálculo inicial que señala que se requieren un billón de pesos por 90 días. Adicionalmente, refiere que se requieren tres medidas tributarias para garantizar el recaudo de 1.063 billones; están son:

- IVA a los juegos de suerte y azar, lo que se estima en un recaudo de 519mil millones.
- Contribución especial de exportaciones del sector de extracción del petróleo, carbón, entre otros del 1% que recaudaría 214mil millones.
- Impuesto de timbre del 1% que recaudaría alrededor de 330mil millones.

5. Ministerio de Justicia y del Derecho.

La Ministra resalta que Colombia es un territorio que tiene conflictos en varios de sus territorios.

En igual sentido, resalta que la emisión del decreto cumple con los tres requisitos, fue suscrito por el presidente de la República y todos los ministros, se trata de un decreto motivado, indica el ámbito territorial y el ámbito temporal de la declaratoria.

La alerta emitida por la defensoría del pueblo se emitió como una alerta genérica de advertencia de algunos de los municipios. Así mismo afirma que hay una diferencia sustancial entre los municipios de la alerta temprana y los incluidos en el decreto de estado de conmoción.

Había un eventual enfrentamiento que fue suspendido de común acuerdo por los grupos en el año 2024, aun con mesas de negociación, no obstante hay mesas de negociación que de una u otra manera están vigentes, pero que al romperse las otras cambiaron las condiciones del Catatumbo, generando así un hecho inimaginable.

El convertir en foco del conflicto a los firmantes de paz, era impensable por parte del ELN porque históricamente había respetado a los firmantes de paz. La expectativa era que en enero de 2025 se retomarán las mesas de diálogo con el ELN y no que atacará de la manera en la que lo hizo.

Estos elementos son fundamentales en la evaluación de la declaratoria de conmoción interior. Los hechos perpetrados por el ELN eran impensables por la manera en que venía actuando.

Desde el 16 de enero del 2025, la alteración del orden público se ha intensificado, al 21 de enero del 2025 se confirmaron 38 homicidios incluidos 5 firmantes del acuerdo de paz, se generó un desplazamiento de 36mil personas a la población que hoy alberga otros municipios, es claro que hay una amenaza en la prestación del servicio de justicia en estos territorios, los jueces, notarios y personal del sector judicial están en amenaza latente.

Así, las medidas ordinarias no son suficientes para sobrellevar los hechos de violencia. La única posibilidad de restablecimiento del orden público, es este y no otro.

6. Defensoría del Pueblo.

En la intervención realizada por parte de la Defensora Iris Marin, se señala que si bien la situación que enfrenta hoy el Catatumbo es alarmante y no hay probabilidades de que se repita, si es necesario estar alertas de los riesgos que enfrentan otros territorios actualmente. Resalta que hay 790 municipios con algún nivel de alerta., por lo cual hace un llamado para no olvidar al resto de territorios que también están en riesgo y que no podemos dejar de lado pese a la urgencia que estamos viviendo hoy.

No solo fue la alerta 026 del 24 de noviembre las que habían alertado de la situación, también se presentaron las alertas tempranas de inminencia 021 de 2024, la alerta temprana estructural 009 de 2023, la alerta temprana de inminencia 035 de 2023, la alerta temprana estructural 050 de 2020 y el informe de seguimiento a la alerta temprana 050 de 2020.

Señala que lo que está pasando en el Catatumbo si bien era previsible y se anunció en la alerta temprana, la magnitud del conflicto era impensable y ha desbordado las capacidades de todos. Los hechos de violencia han causado una reconfiguración territorial, hay una toma de control territorial y ocupación de predios y productividad legal e ilegal por parte del ELN. Los hechos perpetrados tienen un desconocimiento generalizado del derecho internacional humanitario, especialmente del principio de distinción.

V. ANÁLISIS DE LA CONVENIENCIA Y PERTINENCIA DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR DESARROLLADO EN EL DECRETO No. 0062 DEL 24 DE ENERO DE 2025.

Sea lo primero señalar, que el diseño institucional es muy importante en el estado de Conmoción Interior, toda vez que no se trata de una resignificación de la estructura prevista o una modificación del pacto social de los colombianos, sino que obedece a la aplicación de medidas tributarias que permitan una reconfiguración social y garantizar una presencia efectiva del Estado. De allí, que los informes del Ministerio Público, las organizaciones internacionales y las veedurías públicas garanticen la protección de los derechos humanos y fomentar que las medidas sean adecuadas a los principios y los presupuestos constitucionales que cimientan el Estado Social de Derecho.

La situación de la región del Catatumbo estaba advertida, no solo por la comunidad que habita en la zona, sino también por las cinco (05) Alertas Tempranas que entre el 2020 y 2024 emite la Defensoría del Pueblo, en las que reiteradamente señala sobre esta zona del país que:

- **Alerta Temprana estructural AT 050-20.** Emitida el 26 de noviembre de 2020, describe una situación de alto riesgo en el municipio de Tibú, Norte de Santander, Colombia. La compleja problemática se caracteriza por la confluencia de un conflicto armado multiactor entre miembros de las estructuras del ELN y el EPL., el desarrollo de economías ilegales (narcotráfico y extracción ilegal de petróleo), y profundas desigualdades socioeconómicas, que afectan de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables.

- **Alerta Temprana de Inminencia AT 035-23.** Destaca la situación crítica en Pelaya y La Gloria, Cesar, Colombia, debido a la convergencia de amenazas de grupos armados y conflictos sociales. La ubicación estratégica de la región, en la intersección de importantes rutas de transporte (Ruta 45 y río Magdalena) y su proximidad a zonas de cultivos ilícitos, agravan los riesgos. La ATI se basa en un análisis exhaustivo del contexto sociocultural, las dinámicas territoriales y los temas de seguridad.
- **Alerta Temprana Estructural 009-2023.** Esta se centra en los municipios de El Zulia, Bucarasica y Sardinata (Norte de Santander). El documento identifica una situación de riesgo para aproximadamente 7,000 personas, pertenecientes a diversos grupos sociales vulnerables incluyendo niños, niñas, adolescentes, líderes sociales, defensores de derechos humanos, población migrante (aproximadamente 4,600), y miembros de la comunidad Yukpa.
- **Alerta Temprana de Inminencia 021-24.** Se centra en el riesgo inminente que enfrenta la población civil en los municipios de La Esperanza (Norte de Santander) y San Alberto (Cesar) debido a la expansión territorial del Frente 33, disidente de las FARC-EP.

El Frente 33 está expandiendo su territorio desde el Catatumbo hacia los municipios mencionados, a pesar del cese al fuego temporal decretado entre el Gobierno Nacional y el grupo armado. Se ha constatado una situación de riesgo para la población civil, con amenazas contra la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de los campesinos.

- **Alerta Temprana De Inminencia 026-2024.** Se emitió el 15 de noviembre de 2024 la Alerta Temprana de Inminencia ante el grave riesgo que enfrentan los habitantes de ocho municipios en la subregión del Catatumbo (Norte de Santander) y sur del Cesar.

La Alerta Temprana, desarrollaba tres (03) posibles escenarios de recrudecimiento de la violencia en el Catatumbo:

1. Que cese al fuego entre el gobierno y el ELN le habría servido a la guerrilla para organizar atentados más agresivos. Según la Defensoría, el grupo armado inició una serie de ataques indiscriminados en contra de la población civil y líderes sociales, como, por ejemplo, el ataque a escuelas, instalación de retenes en las carreteras y ataques a oleoductos, entre otros.

2. El impacto de la nueva organización geográfica de grupos armados, especialmente la que tiene que ver con el Epl y el ELN. Los dos grupos compartieron la zona con un pacto de no agresión hasta 2018, cuando Los Pelusos ya se encontraban mermados y el ELN buscó expandirse en el territorio. En medio de esos enfrentamientos, la población civil fue la mayor afectada por quedar en medio del fuego y teniendo que pagar “*impuestos de guerra*” para no ser afectados por ninguno de los bandos.
3. El último escenario fue la expansión de las disidencias de la Farc. El documento de la Defensoría señala que el grupo armado aprovechó el vacío que dejaron quienes entregaron las armas y empezaron a ocupar los territorios que estaban bajo su control, logrando crecer vendiéndole a otros grupos armados el discurso de que lo mejor era tener un enemigo en común: la Fuerza Pública.

A. Análisis de los requisitos materiales y formales.

La configuración de un régimen excepcional es muy importante en el estado de conmoción interior, lo que supone una especial atención sobre las atribuciones y diferentes disposiciones administrativas para la recomposición social y el restablecimiento del orden público. La declaratoria debe estar suficientemente fundamentada, respecto de la gravedad o la amenaza sobre la vida de los habitantes, por lo que todas las actuaciones deben estar relacionadas con los motivos expresados para su declaración.

Entre los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución Política de Colombia, las leyes y la reiterada jurisprudencia al respecto, sobresale la necesidad de usar herramientas no convencionales o preexistentes para socavar los efectos de la situación local o nacional que amenaza la composición social. De allí, que la localización de las principales afectaciones o el origen del problema principal sea determinante para la aplicación de medidas administrativas, decisiones de gobierno y la convergencia de Autoridades y Entidades Estatales.

Los Decretos Legislativos expedidos durante la duración del Estado de Conmoción interior deben tener como único propósito la superación de la crisis y la disposición de mecanismos no funcionales o inexistentes antes de la declaratoria. Las consideraciones sobre la recomposición social, debe conllevar la necesidad de una presencia institucional fuerte y permanente, toda vez que la

creación de programas asistenciales y de apoyo debe permitir el retorno de las personas desplazadas y la superación de las causas del conflicto.

Lo ocurrido en el Catatumbo llama la atención porque es una agravación del conflicto cimentada en el deterioro del tejido social, razón por la cual, la estructuración de medidas de dignificación humana desde la disposición de servicios públicos, saneamiento básico y una oferta educativa y económica deber completar las razones para retornar a la normalidad social³. La necesidad del derecho y el uso de herramientas desde la configuración del aparato del Estado ha sido considerada por la Corte Constitucional:

“El derecho es la única alternativa de vida civilizada. Es el instrumento normativo con que cuenta el Estado para promover la integración social, satisfacer las necesidades colectivas, establecer pautas de comportamiento y decidir los conflictos suscitados; todo ello con miras a realizar los fines que le incumben como organización política y, por esa vía, hacer efectivos los principios constitucionales y los derechos fundamentales. De allí la interferencia que el derecho ejerce sobre el comportamiento humano y las relaciones sociales pues, sin desconocer la intangibilidad de aquellos espacios que sólo a la interioridad de cada quien incumben, se trata de orientar la institucionalidad y el entramado social precisamente a la realización de esos valores, principios y derechos. Desde luego, es una interferencia que está mediada por las profundas convicciones filosóficas, políticas y sociales imperantes en cada época y que hacen que el Estado asuma, en cada caso, una u otra estructura axiológica y tome un lugar en ese amplio espectro que conduce desde el autoritarismo hasta el liberalismo⁴.”

De esta manera, el análisis judicial y la valoración sobre la constitucionalidad y legalidad del Estado de Conmoción interior deberá concentrarse en causas intempestivas y un aumento imprevisto de los problemas de orden público en el territorio, lo cual no fue posible contener con las acciones militares y previas insuficientemente diagnosticadas, razón por la cual es una oportunidad significativa para mejorar el aparato productivo y garantizar condiciones de vida digna para los pobladores que censure toda forma de violencia y criminalidad, posibilitando el desarrollo de las expectativas de vida y proyectos de vida de los habitantes del catatumbo.

³ Corte Constitucional.Sentencia C-802 del 2002. la Corte Constitucional. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño

⁴ Ibídem 1

En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado que para determinar la pertinencia y conveniencia del Estado de Conmoción Interior, se estudian los requisitos formales y materiales para la declaratoria, en los cuales se analiza:

1. Frente a los requisitos formales.

La Corte Constitucional ha hecho referencia sobre los principios a tener en cuenta en los estado de conmoción interior, indicando que deben ser necesarias para el retorno o el mantenimiento de la normalidad, proporcionales en consideración a la amenaza que se cierne sobre el Estado, temporales de conformidad con su uso exclusivamente en el término estrictamente requerido para superar el hecho excepcional y por último, la proclamación o la declaratoria pública, es decir todas las decisiones y actuaciones del Estado durante este tiempo deben ser puestas en conocimiento de la ciudadanía en general.

*“De las disposiciones constitucionales, los tratados internacionales de derechos humanos y la LEEE se derivan una serie de principios que rigen los estados de excepción, tales como los **principios de necesidad**, en virtud del cual sólo se entiende legítima la proclamación de un estado de excepción cuando se encuentra motivada en una situación de grave peligro de la vida de la Nación, y en tal sentido sólo podrán ser empleadas las facultades excepcionales bajo circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; **de proporcionalidad**, que impone que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción se limiten estrictamente a enfrentar idóneamente la amenaza que se cierne sobre el Estado; **de temporalidad**, que apunta a que los estados de excepción han de tener una vigencia temporal limitada, el término estrictamente requerido para superar el hecho que configura la situación excepcional; de legalidad, que desde la perspectiva del derecho interno supone la obligación del Estado de actuar de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la declaratoria de un estado de emergencia y el otorgamiento de poderes excepcionales y desde la perspectiva del derecho internacional público implica que las suspensiones o derogaciones de derechos adoptadas en virtud de la declaratoria de un estado de excepción no deben ser incompatibles con otras obligaciones bajo el derecho internacional, incluido el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional; y por último el de*

proclamación o de declaración pública, según el cual todo Estado que va a hacer uso de las medidas excepcionales determina expresamente las razones que fundamentan su decisión, esto es, las circunstancias que motivan la amenaza a la vida de la nación que sirve como base para la suspensión de garantías⁵.” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

Por su parte, la Sentencia C-070 de 2009 cita frente a estos requisitos que:

*“La Carta condiciona la declaratoria del estado de conmoción interior a cuatro presupuestos formales. **En primer lugar, la expedición de un decreto que debe ser suscrito por el Presidente de la República y todos los Ministros. En segundo lugar, debe tratarse de un decreto motivado. En tercer lugar, debe indicarse el ámbito territorial y por último el ámbito temporal de la declaratoria**.” (Negrilla y Subrayado fuera del texto)*

2. Frente a los requisitos materiales:

En relación con el presupuesto fáctico, valorativo y el juicio sobre la suficiencia de las medidas, ha sido explicado por la Corte Constitucional como unos mínimos indicativos de la necesidad de la declaratoria del estado de conmoción interior, lo cual para la situación del Catatumbo no tiene que ver únicamente con las dificultades institucionales sostenidas en el tiempo sino con la agravación de la crisis militar a raíz del reclutamientos forzado, masacres, la disminución del valor de la producción y la comercialización de cultivos ilícitos, la fractura de los diálogos de paz y los rezagos en el cumplimiento de los acuerdos de paz con las FARC, dichas razones de agudización provocaron un escalonamiento del conflicto y una interrupción vehemente en la prestación de servicios públicos, la realización de las actividades en el campo, la operación judicial y sin lugar a duda, un aumento significativo en el desplazamiento forzado.

La Sentencia C-070 de 2009 cita frente a estos requisitos que:

⁵ *Ibíd*em 2

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. Magistrados Ponentes: Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutierrez.

*“El examen de los requisitos materiales conlleva a constatar que la situación invocada para la adopción de la medida excepcional, se relaciona con una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, comprendiendo dicho examen el estudio del **(i) presupuesto fáctico, (ii) el presupuesto valorativo y (iii) el juicio de suficiencia sobre las medidas ordinarias**”⁷.”*
(Negrilla y Subrayado fuera del texto)

La acreditación de los presupuestos materiales tiene que ver además con un entendimiento y valoración de la máxima autoridad del Gobierno Nacional. El Presidente de la República acude a la imperiosidad de medidas adicionales a las previstas al ordenamiento jurídico vigente, como parte de la urgencia y la movilización de recursos suficientes para abordar los efectos de las problemáticas sociales y la insuficiencia de las actividades de policía, expresada por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“El control de constitucionalidad de la declaratoria del estado de conmoción interior, como control jurídico y, en consecuencia, objetivo, le plantea a la justicia constitucional la necesidad de verificar tres presupuestos: **Un presupuesto fáctico**, un presupuesto valorativo y un juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía. El presupuesto fáctico remite a un juicio objetivo de existencia que debe resolverse en una verificación positiva. **El presupuesto valorativo** remite a un juicio objetivo de ponderación orientado a determinar si ha existido apreciación arbitraria o error manifiesto en la valoración del presupuesto fáctico que el constituyente confía al Presidente de la República. **Este juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias** de policía remite a un juicio objetivo de ponderación dirigido a establecer si en la apreciación realizada por el Presidente acerca de la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de policía para conjurar la crisis se incurrió en apreciación arbitraria o en error manifiesto. Este es el escenario en el que deben discurrir los razonamientos del juez constitucional con miras a determinar la exequibilidad o inexecuibilidad del decreto declaratorio del estado de conmoción interior. **Se trata de un escenario en el que concurren hechos que han sido objeto de***

⁷ Ibídem 1

valoración presidencial y que pueden ser susceptibles de verificación y ponderación con miras a determinar su compatibilidad con el Texto Superior como plexo de valores materiales, principios y derechos susceptibles de una interpretación objetiva, basada en razonamientos jurídicos y orientada a la realización de la justicia. Estos contenidos del razonamiento jurídico inherentes al control de constitucionalidad de los decretos declaratorios de los estados de excepción, constituyen un parámetro para la decisión del juez constitucional, configuran un factor de equilibrio para su decisión sujetándola a un marco estrictamente jurídico, rodean esa decisión de la legitimidad que precisa como acto de control jurídico y realizan el propósito del constituyente de equilibrar el ejercicio de los poderes públicos⁸.”

En este sentido, sobre la conveniencia y pertinencia de la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior, se debe señalar frente a cada uno de los presupuesto que:

1. Requisitos formales. Al analizar los requisitos formales del Decreto No. 062 del 2025 se observa que estos se cumplen a cabalidad dado que:

- Está suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho.
- Se encuentra debidamente motivado en los presupuestos materiales fácticos, valorativos y medidas de necesidad ante los hechos que han conllevado a la afectación del orden público.
- Se fijó el ámbito temporal o término de duración del estado de conmoción interior, por un término de 90 días contados a partir de la entrada en vigencia del decreto.
- Se determinó el ámbito territorial de aplicación, señalando que el mismo será aplicable a los siguientes municipios:
 - Área metropolitana de Cúcuta está conformada por Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, así como por los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.
 - Región del Catatumbo está ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander y está conformada

⁸ Corte Constitucional.Sentencia C-802 del 2002. la Corte Constitucional. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, así como por los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, donde habita el pueblo Barí.

- Sur del Cesar: los municipios de Río de Oro y González que constituyen una de las puertas de entrada a la región del Catatumbo.

Adicional a ello y en cumplimiento de los mandatos dispuestos en el marco constitucional y legal, una vez se expidió el Decreto 062 de 2025, procedió el Gobierno Nacional a realizar las siguientes acciones:

- Comunicar la adopción del Estado de Conmoción interior al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.
- Remitir el decreto a la Corte Constitucional para su control.
- Asistir a la convocatoria realizada por el Congreso de la República en cada una de sus cámaras para rendir informe sobre los motivos que conllevaron la declaratoria del Estado de conmoción interior.

2. Requisitos materiales.

- Presupuestos Fácticos.
 - De acuerdo con los hechos revelados por el Ministerio de Defensa en los que se evidencia el recrudecimiento de la violencia en la región del Catatumbo desde el 16 de enero hasta el 24 de enero de 2025 (fecha de la declaratoria); se observa que se configura lo que la Corte Constitucional en Sentencia C-090 de 2009 ha señalado como el requisito para que proceda la medida resaltando que los mismos:

“(L)os hechos tengan tal gravedad que atenten de manera inminente contra la integridad territorial, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y que las circunstancias perturbadoras no puedan ser conjuradas con las atribuciones ordinarias de policía.”

- Presupuestos Valorativos:

En el caso de la región del Catatumbo, las circunstancias de perturbación del orden público representan un cambio cualitativo, no sólo cuantitativo, en la naturaleza de los hechos de violencia, reportándose enfrentamientos entre grupos ilegales al margen de la ley que causen afectaciones a los derechos de la población civil, así como ataques indiscriminados atentados selectivos, confinamientos, desplazamientos y homicidios contra determinados grupos poblaciones.

La ola de violencia en las últimas semanas en la Región del Catatumbo ha generado graves afectaciones a los derechos humanos de la población civil habitante en la región, entre los que se encuentran poblaciones especialmente vulnerables, como personas en proceso de reincorporación, pueblos indígenas, líderes sociales, campesinos y niños y niñas.

Todos estos hechos de público conocimiento, dada la dimensión del drama humanitario, que padecen y afecta gravemente los DDHH de los habitantes de esta importante región; así como otras afectaciones, a la distribución de alimentos, el comercio, la industria agroalimentaria, la infraestructura energética y vial, el sector de hidrocarburos, el ambiente y la debida prestación de los servicios públicos. Amerita respuestas de orden excepcional, a fin de poder atender en debida forma dichas situaciones.

- Presupuesto de Necesidad.

Otro de los temas relevantes tiene que ver con la adopción de medidas para superar la crisis, puesto que hay restricciones desde el punto de vista legal sobre los planteamientos presupuestales y las decisiones orientadas a la consecución de recursos. En ese orden de ideas, el aspecto de temporalidad es determinante para legitimar impuestos, contribuciones o cualquier ajuste fiscal para obtener ingresos que permitan solventar la movilización de tropas, el acompañamiento mediante programas sociales y la adecuación de infraestructura suficiente para recibir a las víctimas del desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional señaló que hay límites constitucionales que se deben respetar durante el estado de conmoción interior, haciendo énfasis en que las facultades extraordinarias son

exclusivamente para conjurara las circunstancias perturbadoras del orden público:

*“En materia del estado de conmoción interior los límites impuestos por la regulación constitucional se reflejan en los siguientes aspectos. En primer lugar, se exige que los hechos tengan tal gravedad que atenten de manera inminente contra la integridad territorial, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y que las circunstancias perturbadoras no puedan ser conjuradas con las atribuciones ordinarias de policía; en **segundo lugar, las facultades excepcionales del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos; en tercer lugar, los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción;** y en cuarto lugar, el ejercicio de las atribuciones presidenciales debe respetar principios tales como los de proporcionalidad, necesidad, intangibilidad de derechos humanos, temporalidad y legalidad”⁹.*

La zona del Catatumbo es un territorio biodiverso, geográficamente estratégico, en el que los grupos armados ilegales se disputan el control territorial de cerca de 40.000 hectáreas de hoja de coca. De acuerdo con la oficina de Naciones Unidas para la droga y el delito, existen 43.000 hectáreas de coca en Norte de Santander, este es el factor detonante del conflicto por el territorio y la economía ilícita que conlleva a que se incremente el precio de la cocaína, en esta zona, existiendo registro que allí se produce y se transporta aproximadamente el 30 % de la cocaína que sale del país; lo que genera entre los grupos armados ilegales una disputa por el control territorial.

Si bien es cierto los hechos presentado en la región del Catatumbo no son nuevos en la región, la dimensión de estos, ha desbordado la capacidad de atención de los mismos en condiciones normales, de ahí que se requiera acudir al régimen de excepcionalidad señalado, no como un ejercicio arbitrario del ejecutivo, sino como

⁹ Ibídem 1

una necesidad para poder atender dicha grave situación humanitaria, se reitera, sin precedentes en la región, en cuanto a la magnitud y la temporalidad en que se ha desarrollado la misma.

Por tal motivo el eje central del Decreto 062 de 2025 es dotar a las fuerzas militares y de policía de todas sus capacidades, operativas y jurídicas en el territorio afectado del Catatumbo, de manera que pueda consolidar un poder militar mayúsculo para recuperar el control territorial de la zona para contrarrestar la debilidad institucional en la zona afectada.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Defensa, durante los últimos 15 años la capacidad operativa de las fuerzas militares, especiales del ejército ha disminuido, por ejemplo, en el 2020 se contaban con 228.000 uniformados y al 2022 solo se tiene un registrado un número de 166.571 hombres, esta situación definitivamente supone retos de implementar el pie de fuerza ejecutando acciones para aumentar la planta personal, ya que el número de soldados y policías para la región del Catatumbo es insuficiente, por tales motivos, se torna urgente crear más de los 25 pelotones que operan en la región; por otro lado se quiere aumentar el control fluvial de ríos por parte de la Armada Nacional en territorios donde no hay Infantería de Marina, llevando a estos lugares más botes de apoyo fluvial para lograr el control total e inmediato de los ríos.

El ELN en la región norte de Santander del año 2019 a 2024 ha crecido en 27.98 % consolidando alrededor de 1.583 integrantes, es decir, 446 más en el gobierno de Duque y 115 en gobierno de Petro, esto, debido a las alianzas temporales con grupos armados ilegales que se disputan el control de la zona, lo que incluye el control social y de la economía ilícita de la cocaína. Recientemente el Ejército Nacional incorporó 1.158 hombres adicionales en la zona del Catatumbo para un total de 9.487 que operan en la parte afectada a través de las respectivas brigadas, entre estos, 428 soldados de fuerzas especiales, pero se puede aumentar este número si se aprueba el Decreto 062 de 2025, siendo necesario para recuperar el control territorial aumentar el número de vehículos blindados de apoyo, horas de vuelos de la FAC en los que se pueda ejecutar un mayor número de traslados, nuevos policías de comandos COPES y JUGLA; y funcionarios del grupos de vida para investigaciones de homicidios. Estas circunstancias en

particular son las que conllevan a justificar a que las Fuerza Pública puedan percibir más recursos para conjurar la crisis de carácter humanitario y que las medidas normales no han funcionado por lo cual se requiere medidas urgentes y excepcionales para atender la crisis.

Del análisis anterior, es posible concluir que se cumplen los requisitos materiales de la declaratoria de la conmoción interior, dado que se cumplen los presupuestos dispuestos en el artículo 213 constitucional, esto es:

- a) Se presentaron desde el 16 de enero de 2025 hechos que generaron alteración al orden público causados por el enfrentamiento entre el Ejército de Liberación Nacional -ELN- y el Frente 33 de las disidencias de las extintas FARC.

La información dada por el Comité Territorial de Justicia Transicional Ampliado de Norte de Santander, a corte del 22 de enero de 2025 identificó cerca de 36.139 personas desplazadas por la crisis humanitaria de la Región del Catatumbo¹⁰. Cifras que han ido en aumento reportando al 08 de febrero de 2025 el PMU Catatumbo reportaba: 56 homicidios, 54.098 personas desplazadas y cerca de 32.448 confinadas.

Resulta evidente que con ocasión a las masacres perpetradas por el ELN se ha generado un masivo desplazamiento forzado que termina afectado los proyectos de vida de las personas y sus familias que quieren continuar viviendo en sus territorios, situación que atenta contra el libre desarrollo de la personalidad de que trata el artículo 14 superior, de modo que el Decreto bajo estudio ejecuta acciones para que las familias puedan retornar sus lugares de origen.

- b) Se presenta desde el 16 de enero de 2025 alteración grave al orden público, que afecta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, dado que las personas que habitan en la región ante el enfrentamiento entre estructuras armadas al margen de la ley han tenido que abandonar su territorio, refugiarse en municipios como Ocaña, Cúcuta, entre otras; han sido obligadas a ser confinadas en algunas zonas y se ha impedido el desarrollo normal de las actividades las entidades territoriales del ejecutivo.

¹⁰ Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/-/se-agrava-la-crisis-humanitaria-en-el-catatumbo-36.000-personas-desplazadas>

- c) La crisis de orden público en la región del Catatumbo es de gran magnitud, las cifras reveladas por las autoridades departamentales y los entes de control permiten constatar la perturbación al orden público en la región. Por lo cual, se constituye la competencia del Presidente de la República para adoptar los mecanismos necesarios dispuestos en la constitución y la ley para hacer frente a la gravedad de la perturbación y mitigar la amenaza inminente para la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, la convivencia ciudadana y la garantía de protección de los derechos humanos de las comunidades.
- d) La gravedad de los hechos presentados en la alteración del orden público no se puede conjurar con las medidas ordinarias de las autoridades de policía; eso se evidenció entre el 16 al 23 de enero de 2025, donde las medidas de la fuerza pública fueron ineficientes para lograr evitar los enfrentamientos, desplazamientos, homicidios y confinamiento de las comunidades que habitan la región.
- e) El desplazamiento forzado en la zona del Catatumbo afecta de manera ostensible el derecho fundamental de libre locomoción contenido en el artículo 24 de la Carta Magna, toda vez que, este derecho comprende la garantía no solo de circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, sino, a permanecer y residenciarse en cualquier parte del país.
- f) El derecho al trabajo en condiciones dignas y justas consagrado en el artículo 25 de la Constitución se ve gravemente afectado en este caso toda vez que por causa de la crisis de orden público que ocasionó el desplazamiento de las comunidades; se causaron afectaciones a la economía de la región que está basada especialmente en sector palmicultor, y en la producción y cultivos de café, caña panelera, maíz, frijol, ajo, plátano, tabaco, tomate, y cebolla. También se afectó el desarrollo de otro tipo actividades como el desarrollo de actividades mineras de extracción de carbón, calcita, mica, sulfato de cobre, yeso y talco y el desarrollo de actividades de ganadería a grandes escalas.
- g) El Decreto 062 de 2025 que declara la conmoción interior en la zona del Catatumbo, por su contenido, se encuentra alineado con el preámbulo de la carta magna, en la medida que tiene como objetivo principal, además de restablecer el orden público, fortalecer la unidad de la Nación, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

Por lo cual, se puede concluir que el eje central de la declaratoria es el recuperar la paz y el orden público de la zona, como objetivo para cumplir los derechos fundamentales de los individuos a la vida, dignidad humana y seguridad en el territorio.

- h) El Decreto 062 de 2025, pretende mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, fin plasmado en el principio fundamental del artículo 2° de la Constitución Política. En igual sentido, el Decreto busca la protección y recuperación de la soberanía nacional, principio fundamental consagrado en el artículo 3° del texto superior, entendida aquella como el poder del pueblo y para el pueblo.
- i) En este caso el Decreto protege la libertad de que trata el artículo 28 superior, en razón a que los habitantes del Catatumbo tienen el derecho a no ser molestados ni maltratados en su persona o familia por causa de crímenes y atentados contra la población civil

B. La Declaratoria de Conmoción Interior como Instrumento Constitucional y Legal.

El Estado de Conmoción Interior es una medida extraordinaria prevista en la Constitución de Colombia para situaciones de extrema gravedad que no pueden ser resueltas con las herramientas ordinarias del Estado. Según el artículo 213 de la Constitución, el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso, puede declarar este estado de excepción en caso de perturbación del orden público que amenace la estabilidad institucional y la seguridad del Estado. En este caso, el Gobierno ha utilizado dicha facultad constitucional debido al incremento de la violencia en el Catatumbo, donde grupos armados ilegales, como el ELN, han intensificado sus ataques contra la población civil y las autoridades, lo que ha desbordado la capacidad del Estado para mantener el orden.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el orden público no solo comprende la paz social, sino también las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos. En este sentido, la declaración de conmoción interior busca restaurar esas condiciones, restablecer la seguridad y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, como los desplazados, las mujeres, los niños y las comunidades indígenas.

Es así, como la solución de la crisis del Catatumbo pasa por las medidas adoptadas en el Estado de Conmoción Interior que garanticen la protección de las comunidades afectadas, protejan la vida de los líderes sociales, ex combatiente, reincorporados, víctimas y otras poblaciones que están expuestas a la crisis de la región.

Por lo cual, con posterioridad al análisis de los requisitos materiales y formales en el ítem anterior, es pertinente concluir que:

- **Pertinencia.**

El Decreto de Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo responde a una situación de grave perturbación del orden público que no puede ser controlada por medios ordinarios. La violencia del ELN y otros actores armados ilegales ha generado un ambiente de inseguridad que pone en riesgo la vida y el bienestar de los ciudadanos. En este contexto, las autoridades han agotado sus recursos para hacer frente a la situación con herramientas convencionales, como patrullajes y operativos militares, pero la magnitud del conflicto y los ataques sistemáticos a la población civil han superado estas capacidades.

El ajuste a derecho de esta medida se encuentra en la justificación de la necesidad urgente de adoptar medidas excepcionales, como el fortalecimiento de las capacidades militares, el control del espacio aéreo y la restricción de actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico y el financiamiento de los grupos armados ilegales. Estas medidas son esenciales para restaurar el orden público, proteger a la población civil y garantizar la continuidad de los servicios esenciales. Además, el gobierno ha indicado que la implementación de estos recursos adicionales estará sujeta a mecanismos de control, para asegurar que se utilicen de manera eficiente y transparente, en beneficio de la población afectada.

De acuerdo con los hechos, los mismos revisten tal gravedad, que objetivamente, atentan de manera inminente contra la integridad territorial, del departamento y los municipios vinculados a la medida; igualmente los hechos de violencia y enfrentamientos entre grupos armados al margen de la ley por el control de las rutas del narcotráfico, han afectado la estabilidad institucional, de tal manera que se ha minado la capacidad de respuesta del Estado, y se ha afectado la seguridad del territorio y la convivencia ciudadana, haciendo inocuas las medidas ordinarias de respuesta, de ahí la pertinencia, del Decreto de Conmoción Interior y la necesidad de la adopción de medidas urgentes por cada cartera ministerial que estén orientadas a la mitigación de la crisis.

- **Conveniencia.**

Aunque la declaración del Estado de Conmoción Interior permite la adopción de medidas excepcionales, también implica un compromiso del Estado con la protección de los derechos fundamentales de la población afectada. La situación en el Catatumbo ha generado una crisis humanitaria de magnitudes alarmantes: desplazamientos forzados, homicidios, desapariciones y la destrucción de infraestructuras vitales para la supervivencia de la población. En este sentido, el gobierno ha priorizado medidas para garantizar la seguridad, la protección y la provisión de servicios básicos, como la atención médica, la educación, el acceso al agua potable y el suministro de alimentos.

El desplazamiento forzado, que afecta a miles de personas en la región, ha llevado al gobierno a implementar evacuaciones y brindar asistencia humanitaria inmediata. Las autoridades han desplegado fuerzas militares y policiales para garantizar la seguridad de los civiles, mientras que se han habilitado mecanismos para el acceso seguro a las zonas afectadas por el conflicto. Además, se están adoptando medidas extraordinarias para asegurar la provisión de alimentos y servicios básicos a las personas desplazadas, tanto en el territorio nacional como en las zonas fronterizas con Venezuela, donde también se ha reportado un flujo migratorio debido a la violencia.

Por otro lado, el Estado debe garantizar que las medidas adoptadas durante el Estado de Conmoción Interior no vulneren derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal. Para ello, es crucial que las acciones militares y de control territorial se realicen respetando los principios del Derecho Internacional Humanitario y protegiendo a la población civil de los efectos colaterales de los enfrentamientos armados.

La conveniencia de recurrir a la figura de Conmoción Interior se sustenta en que se requiere garantizar el Estado de Derecho, la seguridad, la protección de los DDHH y la integridad territorial, brindando herramientas excepcionales y especiales, que permitan que el Estado cumpla con su función constitucional de garante de los Derechos Humanos, de tal manera que pueda enfrentar las dinámicas excepcionales de violencia desatadas por los diferentes actores armados que intervienen en el territorio, especialmente por el ELN y las disidencias de las extintas FARC, y por otro lado, pueda atender la grave crisis humanitaria que está y sigue afectando a los pobladores y al territorio,

evidenciada en la alta tasa de homicidios, desplazamiento forzado, confinamientos, etc.

En este sentido, la conveniencia de la declaración de conmoción interior se justifica en que por medio de esta se puede adoptar rápidamente y de forma excepcional las medidas necesarias por parte de todas las instituciones del orden nacional, departamental y local para hacer frente a la emergencia y evitar que aumenten las vulneraciones al orden público y a los derechos humanos de las poblaciones afectadas. Se establece la conveniencia del Decreto No. 062 de 2025 en los siguientes términos:

- En Estado de Excepcionalidad el Gobierno nacional puede adoptar todas las medidas necesarias para la restauración del orden público; para el caso en concreto aumentar la disponibilidad de recursos económicos y humanos para hacer frente a la disputa territorial entre grupos armados al margen de la ley y hacer uso de todas las herramientas dispuestas para restaurar el orden público y garantizar la seguridad de los ciudadanos.
- El Gobierno nacional puede contar con medidas que faciliten la acción rápida del Estado y la flexibilidad normativa para actuar frente a la grave crisis.
- La declaratoria del Estado de Conmoción Interior, le permite al Gobierno nacional adoptar todas las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional, garantizando la adopción de medidas que protejan la democracia y la gobernabilidad y funcionamiento de todas las instituciones públicas.
- La región del Catatumbo vive una crisis humanitaria con miles de desplazados, confinados y una infraestructura debilitada que requiere de la facilitación de las medidas jurídicas y del fortalecimiento de acciones de transparencia para la atención de la crisis humanitaria. El estado de conmoción interior habilita una respuesta más eficiente del gobierno en términos de disponer de las acciones urgentes que permitan atender la crisis humanitaria, realizar reparaciones de infraestructura, fortalecer la atención a las víctimas y la creación de condiciones para el retorno de los desplazados.
- La declaratoria de conmoción interior, contribuye a implementar de forma urgente y eficaz las medidas dispuestas por el Gobierno

nacional para combatir las economías ilícitas, permite una conversación franca con la comunidades sobre la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos y la adopción de medidas que permitan combatir con las fuerzas del Estado mediante un trabajo articulado con las comunidades las actividades relacionadas con el narcotráfico, que financian a los grupos armados ilegales y alimentan la violencia en la región.

- La declaratoria de un Estado de conmoción interior permite la implementación de medidas para garantizar la protección de la población civil residente en el territorio afectado por la crisis de seguridad; así como la adopción de medidas de reforzamiento de la presencia policial y militar. Las acciones excepcionales que se pueden adoptar podrían reducir las amenazas que enfrentan los habitantes de la región del Catatumbo, como asesinatos, extorsiones, reclutamiento forzado, confinamiento y desplazamiento forzado.

Es así, como la declaratoria del Estado de Conmoción Interior representa una herramienta efectiva para atender la crisis de orden pública y de seguridad que presenta en la región del Catatumbo; también permite garantizar la protección y adopción de medidas de seguridad de la población civil, la implementación de una estrategia integral que respete los derechos humanos, la adopción de medidas económicas para atender la crisis humanitaria y económica ocasionado en varios sectores por la alteración al orden público, la búsqueda de soluciones estructurales al conflicto y la adopción de medidas urgentes que permitan garantizar el desarrollo económico, la prestación de los servicios de salud y educación, la protección de la vida e integridad de los excombatientes, autoridades judiciales y públicas, comunidad en general y líderes sociales, ambientales, sindicales, juveniles y comunales.

En conclusión, el Decreto 062 de 2025 cumple con todos los requisitos de forma exigidos y los requerimientos del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos acerca de la existencia de *“situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”* y del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre la presencia de un peligro público y una emergencia que amenace la seguridad del Estado.

Evidenciando la situación expuesta el recrudecimiento de la violencia en la región del Catatumbo y con ello un desplazamiento forzado y confinamientos de la población civil sin precedentes en la historia reciente. Hechos que desbordan la capacidad de acción del Estado a través de las medidas ordinarias

de que dispone, y las cuales para su activación y entrada en funcionamiento requiere por los procedimientos ordinarios un tiempo considerable; lo cual no es plausible en el caso en concreto, dado que la alteración del orden público y la afectación a la sociedad civil requiere medidas urgentes y prioritarias que permitan recuperar el control territorial y proteger a la población civil.

VI. MEDIDAS ADOPTADAS EN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EXPEDIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN DESARROLLO DE LA DECLARATORIA DE CONMOCIÓN INTERIOR.

La Sentencia C-070 de 2009 en relación con los límites constitucionalidad de los derechos legislativos señala que:

"(L)os decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiera determinado la declaratoria del estado de excepción".

En este sentido, y atendiendo a la función de control político que le corresponde al Congreso de la República, refiere la Sentencia en mención que:

*"El control político sobre la declaratoria del estado de excepción y las facultades ejercidas con base en ella es ejercido por el Congreso de la República, como instancia de representación que encarna la soberanía popular, y si bien se trata de un control institucionalizado, esto es, de un control jurídicamente regulado, tiene un carácter subjetivo dado que su ejercicio está determinado en cada caso por la voluntad del Congreso, pues no depende de esa voluntad la iniciación de una actuación de control, su trámite, su decisión y la imposición o no de una sanción al órgano controlado. **El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.**" (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

A la fecha de presentación del presente informe, el Gobierno nacional ha expedido **16 decretos legislativos** que establecen medidas por sectores para conjurar la crisis. Estos se desarrollan a continuación:

1. **Decreto No. 106 del 29 de Enero de 2025** "Por el cual se adoptan medidas para garantizar medios de vida y producción de alimentos con financiamiento,

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

- 2. Decreto No. 107 del 29 de Enero de 2025** *"Por el cual se adoptan medidas de protección de zonas agrícolas, cadenas productivas y de suministro, sistemas agroalimentarios, y generación de condiciones de estabilidad y restablecimiento del abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco 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 y sus formas organizativas, en el marco del Estado de Conmoción Interior"*
- 3. Decreto No. 108 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"*
- 4. Decreto No. 0116 del 30 de Enero de 2025** *"Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".*
- 5. Decreto No 117 del 30 de Enero de 2025** *"Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo en el marco de la declaratoria de conmoción interior para mitigar sus efectos en el sector, necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos".*
- 6. Decreto No 118 del 30 de Enero de 2025** *"Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".*
- 7. Decreto No 119 del 30 de Enero de 2025** *"Por el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 0062 de 2025 en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".*
- 8. Decreto No 120 del 30 de Enero de 2025** *"Por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco del Estado de Conmoción*

Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar".

9. **Decreto No 121 del 30 de Enero de 2025** "Por el cual se adoptan medidas en materia de agua, saneamiento básico y vivienda en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del Departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar".
10. **Decreto No. 131 del 05 de febrero de 2025** "Por el cual se establecen medidas relacionadas con los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, de la Asignación para la Paz y de la Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".
11. **Decreto No. 132 del 05 de febrero de 2025** "Por el cual se adoptan medidas de orden público sobre combustibles en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025".
12. **Decreto No. 133 del 05 de febrero de 2025** "Por el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".
13. **Decreto No. 134 del 05 de febrero de 2025** "Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".
14. **Decreto No. 135 del 05 de febrero de 2025** "Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".
15. **Decreto No. 136 del 05 de febrero de 2025** "Por el cual se establecen medidas relacionadas con el Sistema General de Participaciones, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".
16. **Decreto No. 137 de 05 de febrero de 2025** "Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025".

VII. ANÁLISIS DE LA CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LOS DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DEL DECRETO No. 0062 DEL 24 DE ENERO DE 2025.

Es importante recordar que este paquete de decretos se enmarcan en la grave situación de orden público y de crisis humanitaria que se vive en la zona que abarca el decreto original de Conmoción interior, que implicó el desplazamiento de más de 52.000 personas y el confinamiento de otras 32.000. Además de la crisis humanitaria y de violencia desatada, es innegable que la situación de orden público conlleva serias consecuencias para el normal funcionamiento de la economía de la zona y su estructura productiva, y cuyas implicaciones no solo se circunscriben a la región del Catatumbo, sino que puede tener impactos sobre el conjunto de las cadenas de abastecimiento de productos agrícolas para el resto del país – como es el caso de la cebolla y el pepino, cuya producción en el Catatumbo abastece el 30% de la demanda nacional de estos productos, así como la importante producción de leche, que alcanza los 5 millones de litros mensuales-.

Por esta vía, los decretos que se derivan del decreto 062 del 24 de enero de 2025 que declaró el Estado de Conmoción Interior, deben dar cuenta del restablecimiento de las capacidades productivas de la zona, garantizar el normal funcionamiento de las cadenas de producción, suministro y comercialización de alimentos y, de esta forma, revertir las consecuencias económicas y sociales que han resultado de la incursión armada por parte del ELN.

Por lo anteriormente descrito, conforme a las funciones de control político del Congreso de la República, le corresponde a esta Comisión Accidental pronunciarse sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas que a la fecha de presentación del informe han sido adoptadas por el Gobierno nacional. Para ello se procede a analizar los presupuestos fácticos, valorativos, justificación y medidas anunciadas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto No. 0062 del 24 de enero de 2025.

En este sentido, se procede a analizar cada uno de los decretos legislativos expedidos hasta la fecha en el orden en que fueron emitidos y a resaltar las posturas de cada uno de los integrantes de la Comisión Accidental mediante la evaluación de los pros y contras de estos y unas observaciones generales que permitan al Gobierno nacional el evaluar la revisión de las medidas adoptadas.

DECRETO	SECTOR	MEDIDAS ADOPTADAS	POSTURAS		OBSERVACIONES ADICIONALES
			PROS	CONTRA	
No. 106 del 29 de enero de 2025	Agricultura y alivios financieros en el sector.	<p>Suspensión de procesos de ejecución de créditos agropecuarios:</p> <p>Mientras dure la Conmoción Interior, se suspenden los procesos judiciales de ejecución de deudas agropecuarias en la región del Catatumbo y municipios afectados.</p>	<p>1. Protegen financieramente a los actores más afectados por la crisis del orden público en el Catatumbo, los campesinos, quienes fueron obligados a desplazarse dejando atrás sus medios productivos y de subsistencia, por lo cual no podrían responder a los créditos adquiridos.</p> <p>2. Protege a campesinos y productores de perder sus tierras y bienes en medio del conflicto.</p> <p>3. Permite que las personas mantengan sus medios de producción en un contexto de crisis.</p> <p>4. Brinda alivio financiero inmediato a pequeños y medianos productores.</p> <p>5. Es importante resaltar, que las medidas contemplan a los campesinos o productores</p>	<p>1. No es una solución definitiva, sólo aplaza el problema de endeudamiento.</p> <p>2. Podría generar incertidumbre en entidades financieras y afectar el acceso a crédito en el futuro.</p> <p>3. Falta señalar presupuesto, metas y acciones de corto plazo para que estas medidas no se queden en solo anuncio</p>	<p>La adopción de estas y otras medidas parte de reconocer las afectaciones económicas y sociales derivadas de la situación de orden público y su impacto en la producción, comercialización y consumo de productos agrícolas en la región del Catatumbo, pero también contextualiza la situación sobreviniente en una serie de problemáticas estructurales que existen antes de la situación que justificó la declaratoria de Conmoción Interior.</p> <p>-Se requiere complementar con un plan de reestructuración de deudas para evitar una crisis de pagos cuando finalice la suspensión.</p> <p>-Se debe asegurar que esta medida se implemente de manera efectiva para que los productores realmente se beneficien.</p>

			<p>pequeños y medianos como los beneficiarios, a la vez que prioriza a las poblaciones más vulnerables como mujeres campesinas, las víctimas del conflicto armado, los reinsertados, etc; lo cual es completamente acertado al comprender la situación extraordinaria y de emergencia que enfrentan, no obstante, es fundamental verificar que su implementación cumpla con este enfoque.</p>		
--	--	--	---	--	--

		<p>Refinanciación de deudas en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: Se permite refinanciar las deudas de pequeños y medianos productores afectados por la crisis, con nuevas condiciones de pago.</p>	<p>1. Permite a los productores reorganizar sus finanzas sin caer en mora extrema.</p> <p>2. No se cobrarán intereses moratorios mientras dure la conmoción.</p> <p>3. Facilita la continuidad de actividades agropecuarias sin presiones económicas inmediatas.</p> <p>4. La generación de alivios y la implementación de instrumentos financieros facilitan la reactivación agropecuaria y apoyan la reintegración de los productores, con el objetivo de que la cadena de suministros funcione adecuadamente. Además, de que contribuye a la estabilización del sector agropecuario, evitando que muchos campesinos quiebren y minimizando de esta forma, los efectos del conflicto y con ello, de la crisis.</p> <p>5. Refinanciación de</p>	<p>1. La refinanciación puede no ser suficiente si los productores no generan ingresos debido a la crisis.</p> <p>2. El doble del plazo pendiente, con un máximo de 20 años, podría ser insuficiente para algunos productores en situación crítica.</p>	<p>Esta medida impactará de manera positiva, para mitigar la crisis humanitaria, a pequeños productores de la zona que tienen obligaciones vencidas con entidades bancarias, pertenecientes a pequeños productores (17.273) y operaciones de microfinanzas (3.292). El índice de la cartera vencida corresponde al 10.06% con un saldo vencido de 24.022 millones de pesos. La mayoría del saldo de la cartera vencida pertenece a pequeños productores con 18.883 millones de pesos, lo cual representa el 78%. El Decreto responde a un criterio de justicia social. La suspensión de los procesos ejecutivos y la consagración de alivios financieros para los productores del Catatumbo es una medida apenas necesaria para ayudar a superar la crisis. Si bien la medida no pretende atender la problemática en general, busca atender la situación económica que naturalmente también se ve afectada por la situación de orden público. En ese sentido, también es importante decir que la priorización realizada a favor de mujeres, víctimas del conflicto armado y ex combatientes, va muy bien encaminada.</p> <p>Por lo tanto, las medidas anunciadas en el Decreto son necesarias, proporcionales, coherentes con el ordenamiento</p>
--	--	--	--	---	---

			<p>Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: Se permite refinanciar las deudas de pequeños y medianos productores afectados por la crisis, con nuevas condiciones de pago.</p>		<p>jurídico y adecuadas para proteger las inversiones que se han realizado en la región que se pueden ver más afectadas si no se consagran medidas de refinanciación de deudas y condonación de créditos. Por lo cual se recomienda que:</p> <p>-Es clave asegurar condiciones justas y accesibles en la refinanciación para evitar sobreendeudamiento futuro.</p> <p>-Se necesita transparencia en los criterios de selección para evitar exclusión de beneficiarios vulnerables.</p>
		<p>Condonación de intereses y reducción de capital en deudas agropecuarias: Se condonará el 100% de intereses (corrientes y de mora) y hasta el 80% del capital adeudado para pequeños productores en mora antes o durante la Conmoción Interior.</p>	<p>1. Alivio significativo para productores en crisis económica.</p> <p>2. Incentiva la recuperación productiva al reducir la carga financiera</p>	<p>Si no se ejecuta correctamente, podría favorecer a algunos deudores en detrimento de otros.</p>	<p>- Se requiere claridad sobre qué productores califican para este beneficio.</p> <p>-Se debe garantizar que los recursos destinados a esta medida sean suficientes para cubrir la condonación de capital.</p>
		<p>Priorización de grupos vulnerables en los créditos y apoyos agropecuarios: Se prioriza el acceso a financiamiento y asistencia para mujeres campesinas, víctimas del desplazamiento, excombatientes en proceso de reincorporación y beneficiarios del</p>	<p>1. Puede contribuir a la estabilización económica y social de la región.</p> <p>2. Incentiva la sustitución de cultivos ilícitos con alternativas viables.</p>	<p>1. Puede generar exclusión de otros pequeños productores que también necesitan apoyo pero no entran en las categorías priorizadas.</p> <p>2. Si los recursos son limitados, la implementación puede verse afectada por</p>	<p>Se debe garantizar que los criterios de priorización sean claros y justos. La medida tiene enfoque diferencial que reconoce la necesidad incluir instrumentos de trabajo productivo, crédito, asistencia técnica, y capacitación con enfoque interseccional para las mujeres del campo y las víctimas del desplazamiento forzado, personas vinculadas al</p>

		Programa de Sustitución de Cultivos.		demoras y falta de cobertura.	Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito, y personas en proceso de reincorporación a la vida civil.
		<p>Creación de acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria: Se autoriza al Banco Agrario y a FINAGRO para establecer acuerdos que permitan el pago de deudas en condiciones favorables a los productores afectados.</p>	<p>1. Facilita la normalización financiera de los productores.</p> <p>2. Evita la pérdida de acceso a crédito para quienes han sido impactados por la crisis.</p> <p>3. Ofrece opciones flexibles para que los productores retomem sus actividades.</p>	<p>1. No garantiza automáticamente la recuperación económica si no se acompañan con incentivos productivos.</p> <p>2. Puede haber dificultades para negociar términos justos para los productores más afectados.</p>	<p>Se deben establecer mecanismos de seguimiento para evitar abusos en la negociación de términos.</p>
		<p>Uso del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA) para la reactivación agropecuaria: Se autoriza al FONSA para financiar instrumentos que mitiguen los riesgos agropecuarios y apoyen la recuperación de organizaciones productivas afectadas.</p>	<p>1. Asegura que haya recursos específicos para la recuperación del sector agropecuario.</p> <p>2. Permitirá generar condiciones para la reactivación económica en la región.</p>	<p>1. No se especifica cuánto dinero se destinará, lo que genera incertidumbre sobre su efectividad.</p> <p>2. ALERTA: Puede haber problemas en la distribución de estos fondos si no hay un control adecuado.</p>	<p>- Se debe definir un presupuesto claro y mecanismos de ejecución eficientes.</p> <p>- Es necesario un monitoreo constante para garantizar que los recursos lleguen a los productores más afectados.</p>

<p>No. 107 del 29 de enero de 2025</p>	<p>Protección de zonas agrícolas y abastecimiento de alimentos.</p>	<p>1. Contratación directa para la ADR. Se permite la contratación directa para garantizar la continuidad de la producción agropecuaria y se destinan contribuciones parafiscales para este propósito.</p> <p>2. Destinación del 2% de contribuciones parafiscales al abastecimiento alimentario. Los Fondos de Fomento Agropecuario deberán destinar al menos el 2% de sus recursos para garantizar la producción y abastecimiento en la región.</p> <p>3. Conservación y suministro de semillas a cargo de AGROSOVIA e ICA. AGROSAVIA e ICA tomarán medidas urgentes para custodiar, distribuir y reintroducir semillas en los sistemas agroalimentarios de la región.</p> <p>4. Fomento de la reactivación económica. Se garantizarán recursos y acceso al crédito para pequeños productores afectados por la</p>	<p>1. Asegura continuidad en las cadenas productivas. Se destina el 2% de las contribuciones parafiscales de los Fondos Especiales de Fomento Agropecuario a garantizar la estabilidad de la producción agropecuaria.</p> <p>2. Apoya a campesinos y pequeños productores: Brinda acceso a recursos y asistencia técnica para quienes han sido afectados por la violencia y el desplazamiento. Fomenta la reincorporación de productores que abandonaron sus tierras.</p> <p>3. Facilita la inversión y la reactivación económica. Asigna recursos para impulsar la producción agropecuaria. Permite el acceso a créditos y financiamiento para el sector rural.</p> <p>4. Garantía de Producción Agrícola. Permite el tránsito y transporte de mercancías,</p>	<p>1. Riesgo de corrupción. La contratación directa puede reducir la transparencia y facilitar irregularidades en la asignación de recursos. La contratación directa sin veeduría ciudadana, sin controles, sin transparencia, puede reproducir corrupción (apropiación privada, pago de coimas, contratación ineficiente) y desviar recursos públicos.</p> <p>2. Dificultad en la logística y distribución. Puede haber problemas en la entrega de semillas, insumos y asistencia técnica debido a bloqueos en vías y presencia de actores armados.</p> <p>3. Falta de claridad en las metas. Falta señalar presupuesto, metas y acciones de corto plazo para que estas medidas no se queden en solo anuncio.</p> <p>4. Impacto Limitado en la</p>	<p>La adopción de medidas inmediatas respecto de los activos productivos, las actividades del financiamiento y reactivación de la región, para la protección de los sistemas de producción de alimentos en la Región del Catatumbo, responden a una realidad innegable: el conflicto armado y la crisis humanitaria en el Catatumbo han afectado gravemente el acceso a alimentos y la producción agrícola, poniendo en riesgo el derecho fundamental a la alimentación de miles de familias campesinas. En este sentido, hay que tener en cuenta que ninguna medida de contratación puede transgredir los principios de contratación pública en aras de impedir que se termine convirtiendo en herramienta generadora de corrupción.</p>
---	---	--	---	---	---

		crisis de seguridad.	<p>alimentos e insumos para la producción agrícola en territorios del Catatumbo que se encuentran bloqueados debido al control territorial ejercido por grupos armados ilegales, garantizado el derecho a la alimentación de sujetos de especial protección que en estos momentos no tienen acceso constante a alimentos básicos (niños y mujeres en estado de gestación). De manera que esta medida cumple con el mandato constitucional consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política.</p>	<p>Resolución de Problemas Estructurales:</p> <p>Aunque las medidas son efectivas a corto plazo para estabilizar las zonas afectadas, no abordan problemas estructurales más amplios como la violencia, la falta de presencia del Estado en ciertas regiones, y las desigualdades socioeconómicas.</p> <p>Sin una intervención más integral, los efectos de estas medidas podrían ser temporales.</p>	
<p>No. 108 del 29 de enero de 2025</p>	<p>Protección de tierras y prevención del acaparamiento.</p>	<p>Protección de tierras y territorios para evitar el despojo y acaparamiento: Se busca impedir que los grupos ilegales o terceros aprovechen la crisis para apoderarse de tierras abandonadas y se establecen mecanismos para proteger la propiedad rural de campesinos y comunidades desplazadas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evita que las tierras sean tomadas por actores ilegales. 2. Protege los derechos de propiedad de campesinos e indígenas. 3. Reduce el impacto del desplazamiento forzado sobre la tenencia de la tierra. 4. Al incluir a las personas reincorporadas a la 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La implementación puede ser lenta si no se asignan suficientes recursos. 2. Puede generar disputas legales con propietarios legítimos que hayan adquirido tierras en medio del conflicto. 3. Sin un buen sistema de registro, existe el riesgo de que beneficiarios falsos se apropien de tierras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se necesita una estrategia efectiva para garantizar que estas medidas realmente lleguen a los afectados. - Es clave fortalecer el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta) para evitar fraudes.

			<p>vida civil se avanza significativamente en las promesas del Estado en los acuerdos de paz que incluye procesos de titulación de tierras baldías o desocupados y garantizar tierra para los proyectos productivos de dicha población, dando continuidad a los ciclos de cosechas.</p>		
		<p>Expropiación administrativa de tierras: Se autoriza la expropiación rápida de tierras cuando sea necesario para garantizar el retorno de desplazados o la reincorporación de excombatientes.</p>	<p>1. Agiliza la redistribución de tierras: Evita que propietarios retengan tierras sin uso mientras hay una crisis humanitaria, y permite reasignar tierras rápidamente a desplazados y excombatientes.</p> <p>2. Evita bloqueos legales prolongados: Reduce la posibilidad de que conflictos judiciales frenen la implementación de programas de restitución de tierras.</p> <p>3. Responde a una emergencia humanitaria: En este contexto de desplazamiento masivo, se necesita actuar rápido para garantizar estabilidad</p>	<p>1. Posible violación del derecho a la propiedad privada: La Constitución protege la propiedad privada, y la expropiación sin las garantías adecuadas podría generar conflictos legales.</p> <p>2. Desconfianza en la seguridad jurídica: Si los propietarios sienten que el gobierno puede expropiar tierras sin procesos claros, podría haber un impacto negativo en la inversión agropecuaria.</p> <p>3. Riesgo de corrupción y clientelismo: La redistribución de tierras puede ser aprovechada por políticos o grupos de interés para</p>	<p>De acuerdo con el Decreto, el proceso de expropiación estará regido por lo establecido en la Ley 1523 de 2012, garantizando así el principio de legalidad y transparencia, razón por la cual, no se busca dar un uso inadecuado de la figura de expropiación sino dar una solución rápida y efectiva a la crisis humanitaria de la región, en especial en lo concerniente al desplazamiento forzado causado por la grave situación de seguridad que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior. La expropiación administrativa es una herramienta válida en contextos de crisis, pero debe usarse con mucha precaución. Si bien puede acelerar la solución a problemas de desplazamiento y pobreza rural, también puede ser mal utilizada y generar conflictos adicionales. Si el gobierno no maneja bien esta medida, en lugar de</p>

			<p>territorial.</p> <p>4. Favorece la producción agrícola: Permite que tierras en desuso o abandonadas sean puestas en producción rápidamente, fortaleciendo la seguridad alimentaria.</p>	<p>beneficiar a ciertos sectores en lugar de a las verdaderas víctimas.</p> <p>4. Conflictos sociales: Puede generar enfrentamientos entre los propietarios afectados y los beneficiarios de la redistribución.</p> <p>5. Compensaciones tardías o insuficientes: Si el Estado no paga un valor justo y oportuno, los expropiados podrían quedar en una situación de vulnerabilidad.</p> <p>6. Inconveniencia de la medida. La medida NO es necesaria y proporcional con la crisis, es una medida nacional que busca agilizar una política de gobierno de entrega de tierras, que no guarda relación con la crisis explícita que vive el catatumbo, desfasando la proporcionalidad, restringiendo derechos como la propiedad privada, las garantías judiciales al debido proceso. Carecería de</p>	<p>solucionar el problema del Catatumbo, podría profundizar la crisis y generar más desconfianza en el Estado.</p>
--	--	--	---	---	--

				constitucionalidad por conexidad.	
		<p>Suspensión de trámites registrales y catastrales en zonas afectadas: Se prohíben temporalmente cambios de propiedad en ciertas zonas para evitar ventas fraudulentas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evita que se legalicen apropiaciones indebidas de tierras. 2. Protege los derechos de los desplazados sobre sus tierras. 3. Reduce la especulación y acumulación de predios durante la crisis. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puede afectar a propietarios legítimos que necesiten vender sus tierras. 2. Puede generar un cuello de botella en el sistema de registro de tierras después de la suspensión. 3. No se especifican mecanismos para resolver disputas de propiedad pendientes. 	<p>Es necesario definir un proceso de regularización posterior a la suspensión y deben establecerse excepciones para quienes puedan demostrar que sus transacciones no están relacionadas con el conflicto.</p>
		<p>Saneamiento de predios y regularización de títulos de propiedad: Se permite que los predios adquiridos en el marco del decreto sean saneados automáticamente para evitar demoras en su uso.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Facilita la legalización de tierras y evita procesos burocráticos largos. 2. Permite que los desplazados y campesinos tengan seguridad jurídica sobre sus predios. 3. Agiliza la implementación de proyectos productivos en las tierras regularizadas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puede generar conflictos si no se validan adecuadamente los derechos de propiedad previos. 2. Existe el riesgo de que tierras sean asignadas a beneficiarios no legítimos. 3. Puede facilitar la corrupción en la adjudicación de tierras. 	<p>Se debe implementar un sistema de verificación para evitar asignaciones irregulares y es clave coordinar con la Unidad de Restitución de Tierras para evitar conflictos con procesos en curso.</p>

		<p>Asignación de tierras a desplazados y excombatientes: Se establecen programas para adjudicar tierras a personas desplazadas y excombatientes en proceso de reincorporación.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brinda una solución a largo plazo para quienes han perdido sus tierras. 2. Puede contribuir a la estabilización económica de los excombatientes. 3. Reduce la posibilidad de que los desplazados regresen a zonas inseguras. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puede generar conflictos con comunidades locales que no han sido desplazadas pero que también necesitan tierras. 2. Sin apoyo financiero y técnico, la entrega de tierras no garantiza el éxito productivo. 3. No se menciona cómo se manejarán los conflictos entre excombatientes y campesinos por la propiedad de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno debe garantizar que la tierra asignada tenga condiciones adecuadas para la producción agrícola. - Es clave combinar esta medida con apoyo financiero, técnico y de seguridad para evitar que los beneficiarios abandonen las tierras adjudicadas.
		<p>Garantía del abastecimiento de alimentos: Se establecen medidas para evitar el desabastecimiento de alimentos en la región.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protege la seguridad alimentaria de la población afectada. 2. Evita la especulación con los precios de los alimentos. 3. Reduce el impacto económico en pequeños y medianos productores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se especifican estrategias claras para garantizar el transporte seguro de alimentos en zonas de conflicto. 2. Sin control adecuado, los incentivos para la producción pueden ser aprovechados por actores ilegales. 3. Puede haber dificultades en la distribución de los alimentos debido a la situación de orden público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere un plan logístico sólido para garantizar que los alimentos lleguen a las comunidades necesitadas. - Sería clave coordinar con actores internacionales y ONG para mejorar la capacidad de respuesta.

<p>No. 116 del 30 de enero de 2025</p>	<p>Ambiente y desarrollo sostenible</p>	<p>Suspensión de trámites ambientales: Suspender licencias, permisos, concesiones o autorizaciones ambientales para nuevos proyectos en la región mientras dure el Estado de Comoción Interior.</p>	<p>1. Evita la explotación descontrolada de recursos naturales en un contexto de crisis.</p> <p>2. Protege a las comunidades desplazadas, evitando que se tomen decisiones sin su participación.</p> <p>3. Permite que la institucionalidad ambiental recupere capacidad operativa antes de reanudar actividades.</p>	<p>1. Puede frenar proyectos de infraestructura y desarrollo necesarios para la recuperación económica de la región.</p> <p>2. Existe el riesgo de que la suspensión se prolongue más allá del estado de excepción, afectando inversiones y empleo.</p> <p>3. La medida no guarda relación con la crisis explícita, como el desplazamiento masivo (que aunque ocasionada por un conflicto grave), da origen a la declaratoria de conmoción interior, es más una medida que se pueda acompañar desde las políticas y herramientas ordinarias del Gobierno.</p>	<p>Esta medida protege el medio ambiente en un contexto de crisis, pero debe ser acompañada por estrategias para garantizar que la reanudación de trámites sea ordenada y priorice el bienestar de la población. El decreto puede limitar la inversión en la región, ya que los proyectos y empresas pueden ser reacios a invertir en una zona con restricciones ambientales.</p>
		<p>Procedimiento abreviado para proyectos de restablecimiento: Reducir a una tercera parte los plazos administrativos para aprobar proyectos de restablecimiento de condiciones ecológicas, económicas y</p>	<p>1. Agiliza proyectos clave para la recuperación de la región.</p> <p>2. Facilita la reconstrucción de infraestructura y la provisión de servicios básicos.</p> <p>3. Mantiene estándares técnicos</p>	<p>1. Existe el riesgo de que se aceleren proyectos sin la debida supervisión ambiental.</p> <p>2. Puede facilitar la flexibilización de normas ambientales si no hay control adecuado.</p>	<p>La reducción de tiempos es positiva si se garantiza la transparencia y la participación comunitaria en la toma de decisiones.</p>

		sociales.	y de control ambiental.		
		Evaluación ambiental post-crisis: Finalizado el Estado de Conmoción Interior, las autoridades ambientales tendrán tres meses para evaluar el estado de los ecosistemas antes de reanudar trámites de licencias y permisos.	1. Asegura que las condiciones del territorio sean revisadas antes de permitir nuevas intervenciones. 2. Permite identificar daños ambientales y establecer medidas de recuperación.	1. Tres meses pueden ser insuficientes para evaluar los impactos reales en una zona tan extensa y afectada. 2. Si no se garantiza una metodología clara y recursos suficientes, la evaluación podría ser superficial.	Es clave que esta evaluación sea rigurosa y participativa, incorporando a comunidades y expertos en el proceso.
No 117 del 30 de enero de 2025	Turismo y atención humanitaria	Uso de hoteles y alojamientos turísticos para albergar desplazados.	Brinda de manera rápida un refugio a los desplazados víctimas de la crisis humanitaria, es efectivo en la medida que aprovecha la infraestructura existente y garantiza que cumpla con las condiciones necesarias de habitabilidad.	Es una solución solo en el corto plazo, al pasar los días la capacidad hotelera puede llegar a no ser suficiente.	
		Descuento tributario para prestadores turísticos que brinden hospedaje gratuito a víctimas del conflicto.	1. La medida es necesaria para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, y no se encuentra dentro de las prohibiciones constitucionales, de la ley estatutaria de estados de excepción o la jurisprudencia. 2. La medida se presenta como una alternativa eficaz de atención inmediata en lo que respecta a proporcionar un	Puede incentivar al sobre reporte de hospedaje gratuito de víctimas del conflicto, causando así que sea una medida muy costosa para el gobierno en términos de recaudo. La medida se debería complementar con un cruce de registros de información de las personas que reportan hoteles y las que tienen los entes de	La expedición de este Decreto busca contrarrestar el impacto negativo que han experimentado los prestadores de servicios turísticos debido a las condiciones de inseguridad en la zona, las cuales han reducido significativamente la ocupación hotelera y afectado los eslabones de la cadena de valor del turismo. Asimismo, pretende atender de manera inmediata las necesidades humanitarias de las familias desplazadas en la región, habilitando

		<p>refugio temporal y en condiciones de dignidad para los desplazados del conflicto, mediante el aprovechamiento de la infraestructura ya existente, ante la situación excepcional a causa del desbordamiento de los albergues. 3. Al autorizar que los recursos de FONTUR para brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores turísticos (activos en el RNT), se reconoce la crisis económica del sector por cuanto las actividades turísticas se han reducido significativamente.</p>	<p>control como la unidad para las víctimas, con el fin de asegurarse que efectivamente el hospedaje gratuito se haya dado a una víctima del conflicto..</p>	<p>recursos que garanticen un alojamiento digno para quienes han sido forzados a abandonar sus hogares.</p> <p>De esta manera, las medidas establecidas en este Decreto se consideran necesarias, proporcionales, coherentes con el ordenamiento jurídico y adecuadas para garantizar la atención inmediata a la población desplazada y de la misma manera mitigar los efectos negativos producidos por las acciones violentas a los prestadores de servicios turísticos.</p>
	<p>Congelación de tarifas hoteleras para evitar abusos de precios.</p>	<p>Es una medida eficiente para evitar abusos del mercado hotelero con los usuarios de sus servicios.</p>	<p>Sin embargo, puede llegar a ser una medida un tanto desconectada de la realidad de la situación. Es difícil imaginar un escenario en que una familia desplazada víctima del conflicto, pueda contar con la capacidad económica para pagar servicios hoteleros.</p>	

<p>No 118 del 30 de enero de 2025</p>	<p>Control operacional de la Fuerza Pública</p>	<p>Se designará un comandante militar con control operacional sobre Ejército, Policía y Fuerza Aeroespacial.</p>	<p>Tener una única autoridad al mando, dirigiendo las operaciones permite reducir el tiempo en la toma de decisiones y evita la confusión que puede surgir cuando múltiples cuerpos de seguridad operan de manera independiente.</p>	<p>Puede haber un riesgo de Violaciones a Derechos Humanos pues las medidas extraordinarias pueden dar lugar a abusos por parte de la fuerza pública si no existen garantías y mecanismos claros de supervisión.</p>	<p>Ante la necesidad de supervisión para la garantía y el respeto de los DDHH, el decreto debe estar acompañado de un sistema de monitoreo que permita verificar la implementación de medidas y medidas adoptadas a fin de minimizar el riesgo de abusos. Adicionalmente, solicitamos de forma muy atenta que los miembros de la fuerza armada en su labor, tengan muy presente donde se encuentra ubicado el Pueblo Indígena, esto con el fin de garantizar un ingreso pacífico a los territorios, respetando el Derecho internacional, el Derecho Convencional y los Derechos y garantías especiales de los pueblos indígenas.</p>
		<p>Coordinación centralizada de operaciones y suspensión de permisos de porte de armas.</p>	<p>1. Respuesta coordinada: El decreto permite una rápida movilización de las fuerzas militares y policiales bajo un comando unificado, facilitando una mejor coordinación en la respuesta a la crisis. 2. Reducción del riesgo; Al limitar el acceso a armas hay una potencial reducción en el riesgo de que ciudadanos no entrenados manejen armas en situaciones de crisis, lo que puede</p>	<p>Aquellos que dependen del porte de armas para su protección personal pueden sentirse vulnerables ante la criminalidad, especialmente si el estado no garantiza efectivamente la seguridad pública.</p>	<p>El decreto tiene el potencial de ofrecer una respuesta significativa a la crisis del orden público en Catatumbo en materia de seguridad y orden público, pero su efectividad dependerá de la implementación cuidadosa de los principios de derechos humanos y de un adecuado diseño de mecanismos de articulación con todas las entidades públicas</p>

			llevar a menos accidentes y tiroteos.		
		Colaboración obligatoria de todas las entidades públicas con el mando militar.	La colaboración obligatoria puede permitir una respuesta más rápida y efectiva ante situaciones de crisis, especialmente en contextos de grave perturbación del orden público.	Diferentes entidades pueden tener misiones y objetivos específicos que no siempre se alinean directamente con las metas del mando militar. Esta falta de alineación puede dar lugar a tensiones y conflictos en la ejecución de las órdenes y en la interpretación de lo que constituye una "respuesta efectiva" para los objetivos del mando. Al priorizar las órdenes del gobierno nacional sobre las de gobernadores y alcaldes, se podría socavar la autonomía de las autoridades locales y su capacidad para responder a las necesidades específicas de sus comunidades a sabiendas que son ellos los que conocen el territorio y por lo tanto los conflictos sociales, económicos y territoriales	
No 119 del 30 de enero de 2025	Protección laboral y trabajo en casa	1. Implementación obligatoria del trabajo en casa en empresas del sector privado donde sea posible.	1. Evita la exposición de empleados a situaciones de riesgo debido a la violencia en la	Diferentes entidades pueden tener misiones y objetivos específicos que no siempre se alinean	Una medida bastante desconectada de la realidad del territorio.

		<p>2. Conversión del auxilio de transporte en subsidio de conectividad digital para quienes trabajen desde casa.</p>	<p>región. Reduce la posibilidad de desplazamientos forzados por amenazas o ataques.</p>	<p>directamente con las metas del mando militar. Esta falta de alineación puede dar lugar a tensiones y conflictos en la ejecución de las órdenes y en la interpretación de lo que constituye una "respuesta efectiva".</p>	
<p>No 120 del 30 de enero de 2025</p>	<p>Transporte y movilidad en la zona afectada</p>	<p>Se suspenden restricciones de rutas y horarios para empresas de transporte público.</p>	<p>1. Flexibilidad Operativa: La autorización a las empresas de transporte para operar sin restricciones de rutas y horarios proporciona flexibilidad, lo que puede significar una mejor respuesta a las necesidades de movilidad de la población afectada en el Catatumbo.</p> <p>2. Acceso a Servicios de Transporte: El decreto además promueve el acceso a servicios de transporte público para comunidades en áreas que podrían verse afectadas por la violencia, no sólo en áreas urbanas sino también rurales, quienes tiene una gran dependencia en relación con los servicios de transporte público, lo que puede</p>	<p>1.Falta de supervisión: La ausencia de condiciones estrictas de operación puede dar lugar a problemas de control y supervisión sobre las empresas de transporte.</p> <p>2.Impacto Competitivo: Las medidas pueden favorecer a algunas empresas sobre otras, en función de su capacidad para adaptarse a la nueva normativa, lo que podría generar desigualdades en el mercado de transporte local</p> <p>3.Alza de tarifas: Sin una regulación adecuada, algunas empresas podrían aprovecharse de la situación, aumentando tarifas lo que afectaría negativamente a los usuarios.</p>	<p>El decreto no menciona cómo se coordinarán acciones entre diferentes organismos del Estado para implementar las medidas. Una clara definición de roles y responsabilidades podría facilitar una respuesta más efectiva en términos de una adecuada coordinación interinstitucional.</p> <p>Además, en términos de las condiciones de Seguridad se podría mejorar el decreto detallando los mecanismos a implementar para asegurar que el transporte se realice en caravanas o en horarios específicos que realmente minimicen los riesgos.</p>

			ayudar a aliviar la crisis humanitaria en la región.		
		Coordinación con la Fuerza Pública para garantizar caravanas seguras.	<p>1. La coordinación con la fuerza pública permite que las empresas de transporte trabajen en conjunto con las autoridades para planificar y ejecutar rutas en momentos y lugares donde la seguridad esté garantizada. Esto no solo protege a los usuarios y transportistas de posibles actos de violencia, sino que también ofrece un sentido de seguridad al permitir que la población continúe accediendo a servicios esenciales minimizando los riesgos.</p> <p>2. El uso de caravanas de varios vehículos para el transporte público permite aumentar la seguridad de los usuarios. Al viajar en grupos, los vehículos pueden ofrecerse mutuamente protección, reduciendo la vulnerabilidad ante actos delictivos o ataques armados. La presencia de múltiples vehículos puede disuadir a posibles atacantes,</p>	<p>La dependencia excesiva de las autoridades puede restringir la capacidad de reacción de las empresas de transporte, causando demoras en la implementación del servicio.</p> <p>El cumplimiento de las directrices de seguridad (rutas seguras) podría generar tensiones entre las empresas y las autoridades. La necesidad de coordinación constante puede derivar en costos adicionales para la empresa, lo que podría afectar su eficiencia operativa y su rendimiento.</p>	<p>Se podría mejorar el decreto detallando los mecanismos a implementar para asegurar que el transporte se realice en caravanas o en horarios específicos y que realmente minimicen los riesgos.</p>

			ya que un ataque se vuelve más arriesgado y visible.		
		Ajuste de itinerarios y recorridos según condiciones de seguridad.	<p>1. Mejora de la Seguridad de los Pasajeros: Ajustar itinerarios y horarios en función de las condiciones de seguridad podrá permitir a las empresas de transporte evitar áreas de riesgo, lo que reduce el potencial de violencia y mejora la seguridad general de los usuarios.</p> <p>2. Flexibilidad Operativa: La capacidad de modificar rutas en tiempo real permite a las empresas responder rápidamente a situaciones cambiantes en el entorno de seguridad, garantizando una operación más eficaz y continua en un contexto de conmoción interior.</p> <p>3. Continuidad del Servicio: Permitir que las empresas operen con mayor libertad en cuanto a itinerarios asegura que se mantenga el servicio esencial en regiones golpeadas por la violencia, lo que es crítico para</p>	Si la fuerza pública no cuenta con los suficientes y adecuados recursos, la seguridad de las rutas definidas y acordadas con las empresas de transporte puede verse comprometida.	

			la movilidad de las comunidades afectadas.		
<p>No 121 del 30 de enero de 2025</p>	<p>Agua, saneamiento y vivienda para desplazados</p>	<p>Subsidios del 90% en servicios públicos para afectados por el conflicto.</p>	<p>Busca garantizar el acceso a derechos fundamentales como agua y saneamiento básico, posibilitadores de otros derechos fundamentales como la vida, la salud y la dignidad humana, lo que redundará en el bienestar de la población, contribuyendo a la estabilidad social y política</p> <p>Tiene en cuenta que la población en confinamiento y desplazada no pueden desarrollar actividades productivas, por lo que no cuentan con recursos para el pago de facturas de acueducto, alcantarillado y aseo, lo que podría generar suspensión del servicio, o deudas por conceptos de cargos fijos para la población desplazada, sin distinción de estratos sociales.</p> <p>Estas medidas sirven como apoyo a los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y</p>	<p>Al posibilitar el uso de los recursos ya asignados del SGP-APSB, puede haber una limitación en la cantidad de dinero disponible para otras iniciativas o proyectos en curso, afectando así la inversión en infraestructura a largo plazo</p>	

			<p>aseo, a fin de garantizar su suficiencia financiera para que éstos a su vez puedan garantizar la sostenibilidad de los sistemas que permiten la continuidad de la operación y prestación de dichos servicios con criterios de calidad, lo que a su vez puede contribuir de manera indirecta a que no se generen pérdidas de empleos en estas empresas prestadoras.</p> <p>Establece que en los sectores donde no hay redes de acueducto y alcantarillado físicas o humanas, así como en donde haya afectaciones a la infraestructura de prestación de los servicios, se hace necesario garantizar dichos servicios a través de medios alternos como carrotanques, agua envasada o gestión comunitaria del agua, entre otros.</p> <p>Del mismo modo se propone crear medidas para que el Gobierno Nacional pueda apoyar los sistemas de</p>		
--	--	--	---	--	--

			<p>aprovisionamiento, los cuales no son considerados prestadores de servicios, pero que pueden constituirse como una herramienta para ampliar el acceso al agua principalmente en zonas rurales e insulares</p>		
		<p>Ajustes exprés en planes de ordenamiento territorial para permitir asentamientos.</p>	<p>1.Respuesta inmediata a la crisis de desplazamiento, facilitando el establecimiento de albergues y asentamientos temporales para las personas afectadas.</p> <p>2.Posibilita una reinterpretación de las normativas urbanísticas que de otro modo, podrían ser rígidas y no adaptarse a la urgencia de la situación. Esto puede ser vital para asegurar que las familias desplazadas tengan acceso a un espacio seguro</p> <p>3.Al habilitar la utilización de los recursos del SGP, el decreto permite una respuesta más ágil en la movilización de fondos para atender la crisis sin esperar por nuevas</p>	<p>1.Los ajustes apresurados pueden comprometer la planificación urbana a largo plazo, generando asentamientos que no se integren adecuadamente al tejido urbano social y físico, con potenciales problemas de infraestructura para el acceso de servicios.</p> <p>2.Puede haber un impacto en términos de desigualdad, pues las decisiones de ajuste que se tomen pueden beneficiar a ciertos sectores de la población o a grupos con más poder político, dejando fuera a los más vulnerables, lo que podría resultar en desigualdades en el acceso a recursos y servicios.</p> <p>3.Permanencia</p>	<p>Impacto ambiental. Si bien el decreto estipula que los predios puestos a disponibilidad no pueden estar ubicados o colindar con áreas protegidas, con algunas excepciones, si los ajustes de gobiernos locales no consideran adecuadamente el contexto y estos entornos ambientales, podrían llevar a la ocupación de áreas protegidas o frágiles, causando daños ecológicos y deteriorando la calidad del entorno</p>

			<p> asignaciones que podrían tomar mucho más tiempo en su transferencia. </p> <p> 4.Posibilitar asentamientos temporales contribuye de una manera más eficaz de mejorar las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento, lo que ayuda a mitigar la crisis humanitaria en la que se encuentran. Además, facilitar estos asentamientos formales puede ayudar a minimizar la posibilidad de que los desplazados se establezcan de manera informal o en áreas de alto riesgo, lo que podría incrementar su condición de vulnerabilidad. </p>	<p> indeseada de asentamientos informales. La facilidad para establecer asentamientos en el marco del decreto pueden llevar a que se conviertan en permanentes, lo que puede crear vacíos legales y desafíos para los gobiernos locales en términos de planificación y provisión de servicios. </p>	
--	--	--	---	---	--

		<p>Autorización para la construcción de viviendas sin licencias urbanísticas en zonas rurales.</p>	<p>1. Busca minimizar el desplazamiento de los afectados a ciudades como Cúcuta y Ocaña, mitigando la ocupación el desborde de capacidades institucionales para la prestación de servicios y garantía de derechos</p> <p>2. Promueve la agilidad en la construcción, permitiendo la construcción inmediata de viviendas, lo que es crucial en situaciones de emergencia.</p> <p>3. Al permitir la flexibilidad en el uso de materiales, facilita la adaptación de las construcciones a las especificidades de la vida rural y las necesidades de la población local, permitiendo el uso de técnicas y materiales tradicionales que son más apropiados y sostenibles en este tipo de contextos.</p> <p>4. Suprime la necesidad de licencias urbanísticas disminuyendo la carga administrativa, lo</p>	<p>1. Existe un riesgo significativo de que las construcciones no cumplan con estándares de seguridad y calidad.</p> <p>2. La ausencia de planificación adecuada puede resultar en un desarrollo desorganizado.</p> <p>3. Puede generar conflictos con el uso del suelo pues la construcción no regulada puede invadir terrenos que son importantes para la agricultura..</p>	<p>Las medidas adoptadas por este decreto son, en principio, pertinentes dado el contexto de violencia y desamparo en el que se encuentra la población del Catatumbo y los sectores cercanos a éste. No obstante, la efectividad y adaptación de estas medidas a las especificidades de cada territorio dependerán de una adecuada implementación y un constante seguimiento de las autoridades competentes.</p>
--	--	--	--	---	--

			que permite acelerar el proceso de construcción posibilitando a la población y a sus comunidades autogestionar soluciones habitacionales; además reduce los procesos burocráticos, disminuyendo costos asociados a la construcción		
No 131 del 5 de febrero de 2025	DNP	Los proyectos de inversión que se presenten con cargo a la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, podrán no estar incluidos en el capítulo independiente denominado "inversiones con cargo al SGR" de los planes de desarrollo territorial respectivos, pero, en todo caso, deben guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.	Permitir la financiación de proyectos que no necesariamente estén inscritos en el banco de proyectos con anterioridad, y que estos guarden relación con el PND y los PDT. Es una buena alternativa para el desarrollo de proyectos y que se avance en los planes de gobierno.		

		<p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá distribuir recursos de la Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías del Bienio 2025-2026, para la financiación de proyectos de inversión para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, en el marco del restablecimiento de las condiciones ecológicas y sociales de la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los Municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.</p>	<p>Permite un aumento de recursos en proyectos de inversión destinados a la sustitución de cultivos ilícitos y conservación ambiental, en los territorios que abarca el decreto. Busca solucionar una de las causas del conflicto armado y es la presencia de cultivos ilícitos en la región, que permiten que predomine la economía ilegal en la región. Al eliminar los cultivos, se disminuye la probabilidad de que los grupos armados sigan teniendo el control del territorio.</p>	<p>El DNP y el Ministerio de Ambiente a discreción propia establecerán los términos y condiciones para el desarrollo de los proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del SGR de asignación para la paz, inversión regional y temas ambientales. No deja en claro ningún criterio mínimo o el procedimiento que se va a realizar para elegir a cargo de quien queda la ejecución de los recursos. Como se hará de manera directa, de nuevo, es una alerta porque no garantiza una transparencia en la asignación de los recursos, en términos de idoneidad</p>	
--	--	--	--	---	--

		<p>Se suspenderá provisionalmente la aplicación del artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018, modificado por el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023, con excepción de lo dispuesto en el párrafo primero, el cual sigue vigente, y el literal c) del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020. Dicha suspensión provisional sólo tendrá efectos respecto de las entidades territoriales que conforman la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, en los términos del Decreto 0062 de 2025.</p> <p>Las entidades a las que se refiere el artículo 1 del presente decreto, podrán presentar y someter a consideración del OCAD Paz y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los proyectos de inversión susceptibles de financiarse con los recursos de la Asignación para la Paz a la Subregión</p>	<p>1. Permite la financiación y la materialización de proyectos de inversión para controlar la deforestación en el territorio de la región del Catatumbo, por ejemplo, el de sustitución de cultivos ilícitos, toda vez que, esto representa la fuente de financiamiento de los grupos armados en confrontación.</p> <p>2. Restablecer el orden público en el territorio del Catatumbo desincentivando la actividad ilícita de cultivo de coca con el propósito de reducir los recursos percibidos por los grupos criminales producto de esta actividad ilícita.</p> <p>3. Contribuye al propósito Estatal común de construcción de paz en el Catatumbo, toda vez que, al ejecutar proyectos de sustitución social de cultivos, se transforma la vida de las víctimas del conflicto armado, frenando</p>	<p>La contratación directa puede llegar a aumentar los focos de corrupción. Y si bien los tiempos de las cuatro etapas que se hacen normalmente (formulación y presentación de proyectos, viabilidad y registro, priorización y aprobación, ejecución y seguimiento y control) son muy extensos para el estado de conmoción. La medida se podría enfocar más hacia el orden de que estos tiempos sean más cortos, y se respete la convocatoria pública.</p> <p>Asimismo, la suspensión de normativas puede generar preocupaciones sobre la transparencia y el control en la gestión de recursos.</p>	<p>No se resuelve 2 problemas críticos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La falta de tiempo para actuar en el corto plazo 2. La baja capacidad técnica de las entidades territoriales para formular proyectos
--	--	--	---	--	--

		<p>Catatumbo y de la Asignación Ambiental, respectivamente, sin que medie convocatoria pública.</p>	<p>la deforestación y brindándoles a los campesinos las condiciones económicas para que puedan liberarse de producción ilegal de la coca y avanzar hacia economías legales.</p> <p>4. La medida va permitir ejecutar proyectos para la restauración, conservación, adaptación al cambio climático, así como para el establecimiento de medidas extraordinarias para la restricción de comercialización de bienes e insumos utilizados por los grupos armados en la región para el financiamiento de sus actividades criminales.</p>		
--	--	---	--	--	--

	<p>El Departamento Nacional de Planeación, durante la vigencia de la conmoción interior declarada por el Gobierno nacional, establecerá los términos y condiciones para los trámites y procedimientos que se realizan en cumplimiento de las etapas del ciclo de los proyectos de inversión que se presenten con cargo a los recursos de la Asignación para la Paz y de la Asignación para la Inversión Regional del 40% en cabeza de las regiones, por las entidades territoriales que conforman la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, así como los Pueblos y Comunidades Indígenas y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras que se encuentren asentadas en aquellas entidades territoriales.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y</p>		<p>El DNP y el Ministerio de Ambiente a discreción propia establecerán los términos y condiciones para el desarrollo de los proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del SGR de asignación para la paz, inversión regional y temas ambientales. No deja en claro ningún criterio mínimo o el procedimiento que se va a realizar para elegir a cargo de quien queda la ejecución de los recursos. Como se hará de manera directa, de nuevo, es una alerta porque no garantiza una transparencia en la asignación de los recursos, en términos de idoneidad</p>	
--	--	--	---	--

		Desarrollo Sostenible, durante la vigencia de la conmoción interior declarada por el Gobierno nacional, establecerá los términos y condiciones para la presentación de los proyectos de inversión.			
No. 132 del 5 de febrero del 2025	Minas y Energía	Control de estaciones de servicio	Reducción de abastecimiento a grupos ilegales, disminuyendo el acceso de los grupos armados a combustibles y limitando su capacidad operativa y su accionar violento	El control de estaciones de servicio y las restricciones en la comercialización y transporte pueden perjudicar a los propietarios de esas estaciones y a los trabajadores, generando pérdidas económicas y potencialmente aumentos en el desempleo en las comunidades afectadas.	Las limitaciones en el acceso a combustibles pueden afectar a servicios de emergencia que dependen de estos recursos para operar, como ambulancias, bomberos y la policía, lo que podría poner en peligro la seguridad pública en general.
		Restricciones en la comercialización y transporte	1.Evita que combustibles sean desviados a actividades ilegales reforzando el orden público, pues los grupos armados en confrontación, han utilizado los combustibles en actividades propias de la ejecución de hostilidades 2.Estas medidas permiten a las autoridades gestionar de manera más efectiva situaciones de riesgo en	Si los grupos armados se encuentran con restricciones efectivas en una región, podrían adaptarse tomando nuevas rutas o métodos para obtener combustible-	Las medidas adoptadas en el decreto parecen alinearse con las urgentes necesidades de seguridad en la región, debido a el contexto actual y la crisis humanitaria. Sin embargo, se debe considerar que la población no solo necesita seguridad, sino también acceso a servicios básicos y mantenimiento de sus medios de vida.

			regiones afectadas, fortaleciendo la seguridad pública y la protección de la infraestructura crítica		
		Regulación del gas	Protección del Medio Ambiente. Al limitar el uso de combustibles por parte de grupos armados, se reduce el riesgo de contaminación y daño al entorno natural, ya que las operaciones ilícitas a menudo ignoran las normativas ambientales, contribuyendo a la preservación del ecosistema en la región	Las restricciones en la distribución de gas pueden generar escasez del recurso, afectando negativamente la vida diaria y la economía de la población.	El decreto no aborda cómo se restablecerá el abastecimiento de combustibles una vez que se contenga la situación de riesgo. Un procedimiento para la reanudación de los servicios debe estar claramente definido para evitar el desabastecimiento prolongado.
No. 133 del 5 de febrero de 2025	Tecnología y Comunicaciones	Permiso de uso del espectro radioeléctrico sin requisitos administrativos previos: Se permite a entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados acceder al espectro radioeléctrico sin necesidad de estar inscritos en el Registro Único de TIC ni estar al día con MinTIC o el FUTIC.	1. Agiliza el acceso a comunicaciones críticas para la gestión de la crisis humanitaria. 2. Reduce la burocracia en situaciones de emergencia. 3. Facilita la coordinación de rescate, evacuaciones y atención de víctimas.	1. Puede generar desorden en la gestión del espectro, afectando la calidad del servicio. 2. Riesgo de uso indebido por parte de entidades no reguladas. 3. No se mencionan mecanismos de control para evitar abusos en su implementación. 4. Se debe prever que algunos "organismos humanitarios" podrían carecer de la seguridad suficiente para proteger sus sistemas de	La medida es positiva en el corto plazo, pero requiere protocolos de supervisión para garantizar su correcto uso.

				información y podrían ser infiltrados por grupos terroristas que están actuando en la región	
		<p>Asignación de frecuencias alternativas en caso de no disponibilidad: Si la frecuencia solicitada no está disponible, MinTIC asignará una alternativa dentro de los 8 días hábiles siguientes.</p>	<p>1. Evita retrasos en la disponibilidad de comunicaciones.</p> <p>2. Permite continuidad en operaciones de seguridad y emergencia.</p>	<p>1. Ocho días puede ser un tiempo excesivo en un contexto de crisis.</p> <p>2. No se especifican criterios técnicos de asignación, lo que puede generar conflictos entre usuarios del espectro.</p>	<p>Se sugiere reducir el tiempo de asignación y establecer criterios de prioridad para evitar interferencias con otros servicios esenciales.</p>
<p>134 del 05 de febrero de 2025.</p>	<p>Control y fiscalización de sustancias y productos químicos</p>	<p>1. Prohibición de importación de sustancias químicas por la aduana de Cúcuta.</p> <p>2. Quienes transporten estas sustancias en cantidades superiores a las permitidas deben presentar documentación que acredite su origen y uso legítimo.</p> <p>3. Se exige un certificado de registro para el uso de cemento, a través del Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos, Sicoq, para evitar su desvío hacia actividades ilícitas.</p>	<p>1. Al restringir el acceso a sustancias químicas, se dificulta la producción de cocaína en el Catatumbo. Afecta las finanzas de grupos armados ilegales que dependen del narcotráfico.</p> <p>2. Seguridad nacional: La medida puede ayudar a proteger la seguridad nacional y prevenir posibles amenazas a la estabilidad del país.</p>	<p>1. Afecta a todas aquellas empresas que importan, transportan y comercializan sustancias químicas controladas, tales como la acetona, ácido sulfúrico, cemento, productos químicos para fertilización o procesamiento de cultivos, entre otros.</p> <p>2. Golpe al sector constructor. Puede frenar proyectos de infraestructura y desarrollo necesarios para la recuperación económica de la región.</p> <p>3. Es una medida temporal sin soluciones estructurales.</p>	<p>Se debe prever un mecanismo de contingencia para facilitar el suministro a los organismos del estado y empresas que requieran estos insumos para no afectar más la crisis social y económica</p>

<p>No 135 del 5 de febrero de 2025</p>	<p>MIN HACIENDA</p>	<p>1. Establece facultades para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto del departamento de Norte de Santander y las alcaldías de la región del Catatumbo.</p> <p>2. También podrán reorientarse recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.</p> <p>3. Faculta a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para ejecutar recursos para atender los hechos que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior.</p> <p>4. Suspensión del término para celebrar la reunión de determinación de derechos de votos y acreencias en el marco de los acuerdos de reestructuración de pasivos para</p>	<p>1. El decreto se sustenta en la necesidad de tener una mayor flexibilidad presupuestal para atender la situación sobreviniente que amerita la declaratoria de la Conmoción Interior.</p> <p>2. lo anterior es central, teniendo en cuenta que los municipios de la zona de influencia en la que se presentaron los hechos de violencia han visto superadas sus capacidades institucionales para afrontar la crisis humanitaria; es el caso de Cúcuta, que ha recibido más de 15 mil personas desplazadas; esta misma situación se presenta en otros municipios, que se han convertido en receptores de población víctima del conflicto y, la normatividad establecida no permite la suficiente flexibilidad para destinar recursos de otras fuentes para atender la crisis humanitaria.</p> <p>3. Dado este desborde, se requieren medidas de acción</p>	<p>1. Se van a poder reorientar todos los recursos diferentes a los del SGP, que para el caso de los municipios y departamentos afectados que son de 4ta, 5ta y 6ta categoría no son suficientes para que estos puedan hacer frente a la emergencia que están viviendo.</p> <p>2. Aunque el decreto va en la dirección correcta en el sentido de que permite una flexibilidad presupuestal a los entes territoriales que están sufriendo directamente las consecuencias de la situación de violencia que amerita la declaratoria de Conmoción Interior, y sumado a ello, dado que como el mismo gobierno nacional ha reconocido que la situación en el Catatumbo guarda estrecha relación con una problemática histórica y estructural, se requiere la concurrencia de recursos del orden nacional para atender la emergencia.</p>	<p>1. Las rentas o recursos que los alcaldes van a poder mover son aquellas diferentes a las constitucionales es decir, solo un 20% de los recursos. Que para municipios de 4ta, 5ta y 6ta categoría como los que ampara el decreto son muy pocos. Además, no se puede asumir que con los recursos que actualmente tienen los territorios van a poder solucionar una problemática extraordinaria, lo que necesitan es una inyección adicional de recursos.</p> <p>2. La zona de Norte de Santander se caracteriza por elevados niveles de desigualdad, y dificultades para la generación de ingresos fiscales, asociadas a la estructura productiva de la región y las debilidades de infraestructura e institucionales. Por tanto, se requiere un esfuerzo Nacional Redistributivo, que permita que los sectores más pudientes de la sociedad colombiana aporten mayores recursos para la atención de la situación de emergencia, y se puedan realizar las inversiones en infraestructura social que combatan las causas estructurales que soportan la conflictividad en la zona. Por ello, se propone al Ministerio de Hacienda, expedir otro decreto con medidas fiscales del orden nacional, que incluya, entre</p>
---	-------------------------	--	---	--	---

		<p>entidades territoriales establecidos en la ley 550 de 1999.</p>	<p>inmediata que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de la población desplazada. Al expedir este decreto, el gobierno nacional faculta a la gobernación de Norte de Santander y a las alcaldías de los municipios de la región del Catatumbo, para realizar traslados presupuestales, adiciones, y demás instrumentos de flexibilidad fiscal para atender la emergencia.</p> <p>4. Es importante señalar que las medidas establecidas en el decreto son temporales, por lo cual se ciñe a la situación excepcional que dio origen a la declaratoria de la conmoción interior.</p>	<p>3. Los traslados presupuestales que se autorizan dentro de los presupuestos municipales y departamentales, podrían afectar el funcionamiento e inversión en otros sectores con posterioridad a la crisis</p>	<p>otros, un incremento desde 1.5% a 2% del impuesto al patrimonio y disminuir la base gravable de 72.000 UVT a 50.000 UVT. Dado que las medidas que se pueden tomar bajo conmoción interior deben ser temporales, se sugiere que este incremento aplique para dos vigencias fiscales. Una vez creada la certeza de mayor recaudo con el decreto, se podrían facilitar la utilización de vigencias futuras para realizar en el periodo que dure la conmoción interior las inversiones sociales para atender la emergencia.</p>
--	--	--	---	---	--

<p>No 136 del 5 de febrero de 2025</p>	<p>DNP</p>	<p>1. Destinar libremente los recursos de la participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP), correspondientes a la vigencia en curso y a los que se encuentran sin comprometer de vigencias anteriores, con la única finalidad de llevar a cabo las acciones pertinentes para atender los hechos que motivaron la declaratoria de Conmoción Interior e impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público.</p> <p>2. Se podrá cambiar la destinación de los recursos de Propósito General no ejecutados, ni comprometidos en la vigencia 2024, esto es, los pertenecientes a recursos del balance; para lo cual, se autoriza a los alcaldes de los municipios amparados por la conmoción interior para incorporarlos directamente al presupuesto de rentas y gastos de la vigencia 2025.</p>	<p>1. La participación de propósito general financia las competencias asignadas a los distritos o municipios en sectores diferentes a educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Es decir que permite que se liberen recursos que no ponen en riesgo la provisión de bienes públicos destinados a la educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Y se aumentan los recursos disponibles para atender la crisis humanitaria.</p> <p>2. Le permite a los alcaldes de los municipios amparados por la conmoción interior el uso libre y flexible de recursos de Participación General para efectos de conjurar la grave crisis humanitaria y presupuestal en la zona del Catatumbo, lo que permite, una mayor participación para sector educación, salud, agua potable, saneamiento básico, deporte y recreación, cultura</p>		<p>Es una medida muy buena y la que necesitan las entidades territoriales ya que les da un margen de acción para mover recursos, contraria a la del decreto 135 que solo les permite mover recursos de un bolsillo muy pequeño; esta les permite mover una cantidad importante de recursos sin comprometer educación, salud y saneamiento básico, para atender la emergencia.</p> <p>Sin embargo, se hace necesario la inyección de recursos adicionales. Porque en medio de todo se dejan de tener recursos del propósito general que se dan para (vivienda, ambiente, cultura, deporte, agro, recreación y deporte) que en el muy largo plazo la no destinación va a reflejarse en un aumento en la desigualdad.</p>
---	------------	---	---	--	--

			<p>y pensiones, incidiendo de manera positiva en la calidad de vida del pueblo del Catatumbo.</p> <p>3. Permite a las entidades territoriales, financiar inversiones que se encuentran en fase de ejecución en materia de servicios públicos, vivienda, agropecuaria, transporte, ambiental, atención a grupos vulnerables, fortalecimiento institucional, justicia, restaurantes escolares y empleo.</p> <p>4. Es una medida elemental para la consecución de recursos que ayuden a financiar las medidas prioritarias a las que haya lugar en el Estado de Conmoción Interior. Siempre, en el Marco de la autonomía presupuestal de los territorios en lo concerniente a las modificaciones al Propósito General; al Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia 2025 y al Plan Operativo Anual con la posibilidad de</p>	
--	--	--	---	--

			<p>alterar presupuestos no ejecutados.</p>		
<p>No. 137 del 05 de febrero de 2025.</p>	<p>DDHH, atención humanitaria y seguridad de personas afectadas por los grupos armados y actores violentos de la zona.</p>	<p>1. Trámite de emergencia: Priorización de medidas de protección tanto colectivas como individuales para garantizar la seguridad de los afectados.</p> <p>2. Contratación de Emergencia: Se permite la contratación bajo la figura de urgencia manifiesta.</p>	<p>1. Todos los estudios de riesgo de la zona pasan a realizarse de manera más expedita.</p> <p>2. Brinda condiciones para que funcionarios públicos de los municipios afectados y todas aquellas personas en condición de desplazamiento forzado logren retornar a sus territorios garantizando su derechos sus a derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad, fines constitucionales plasmados en el preámbulo, y en los artículos 1, 11, 12 y 13 de la Constitución Política.</p>	<p>1. Posible falta de recursos: Aunque se ordena la asignación de presupuesto adicional, el decreto reconoce un déficit presupuestal en la Unidad Nacional de Protección (UNP), lo que podría dificultar la implementación efectiva. No solo económica si no en su falta de personal para atender todas las solicitudes.</p> <p>2. Riesgo de corrupción: La urgencia en la asignación de recursos y la ejecución de contratos bajo "urgencia manifiesta" puede aumentar el riesgo de malversación de fondos.</p> <p>3. Falta de medidas de rendición de cuentas: El Decreto no tiene medidas de rendición de cuentas para ver hacer una evaluación sobre el tema</p>	

VIII. RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES.

En relación con el análisis realizado frente a los supuestos de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior y las medidas adoptadas en uso de las facultades extraordinarias; procedemos a emitir las siguientes recomendaciones y observaciones frente a la conveniencia, pertinencia y oportunidad de estas para hacer frente a las causas que dieron lugar a la declaratoria.

- Recomendaciones y observaciones generales.

1. **Compromiso del Gobierno con la seguridad y los Derechos Humanos.**

Con la expedición de los dieciséis Decretos, se resalta la respuesta oportuna y coherente del Gobierno Nacional con la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y políticas públicas como la Política Nacional de Drogas en la definición de estrategias para garantizar la seguridad en la región; salvaguardar la vida de las comunidades y habitantes, así como su integridad física; el restablecimiento y estabilización de las actividades; y la prevención de conductas ilícitas.

2. **Solicitud de creación Comisión Intersectorial para la Vigilancia de Recursos en Estado de Conmoción.**

Los integrantes de la Comisión Accidental remitieron oficio al Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, al Contralor General de la República Carlos Hernan Rodriguez y al Procurador General de la Nación Gregorio Eljach Pacheco para que se realice la *“creación de una comisión intersectorial de vigilancia y seguimiento de recursos y medidas en el marco del Estado de Conmoción Interior”*.

Esta solicitud se fundamenta en que el *“acompañamiento es crucial para asegurar que las disposiciones adoptadas en el marco del Estado de Conmoción Interior se ejecuten con total apego a la legalidad, eficiencia y respeto de los derechos humanos”*.

3. **Medidas urgentes para garantizar el derecho a la salud en el Catatumbo.**

Se recomienda que en el sector salud se adopten todas las medidas extraordinarias para atender la amenaza inminente al sistema de salud y la prestación del servicio a la población desplazada en la Región del Catatumbo. Es indispensable que el Gobierno Nacional, dentro de los Decretos Legislativos que se han emitido y se procederán a

emitir tome acciones urgentes y excepcionales en torno a la garantía del derecho a la salud de los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, madres cabeza de familia y población en general, que permita conjurar las afectaciones a la salud física y psicológica de la población catatumbra y medidas que permita la atención integral de las personas desplazadas y confinadas. Así mismo, requerimos que los proyectos de infraestructura y dotación en salud, avancen con mayor celeridad y que desde el Gobierno nacional se priorice la asignación de estos recursos.

- 4. Garantías de retorno seguro para la población desplazada en el Catatumbo.** Es importante tener en cuenta la importancia del fortalecimiento de las medidas de carácter humanitario y el reforzar las acciones eficientes y eficaces para garantizar que la población desplazada de la Región del Catatumbo retorne el territorio, con plenas garantías de seguridad y recuperación de sus proyectos de vida. Lo anterior, atendiendo que al escuchar a cada una de las carteras y revisar los decretos emitidos hasta la fecha, se observa que no se cuenta de forma clara con garantías de retorno al territorio, situación que pone en riesgo la vida y la integridad de la población civil y los excombatientes.
- 5. Revisión del presupuesto del sector defensa para atender la crisis en la región.** Se recomienda y sugiere respetuosamente que el Gobierno nacional realice la revisión del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional; toda vez que se hace necesario para atender la crisis en la región permitir el flujo de recursos a esta cartera ministerial, para permitirle llegar al territorio afectado de manera eficaz y oportuna y así enfrentar los desafíos de orden público que se presentan en la región y que existe una acción integral del Estado para recuperar el control territorio y garantizar la presencia estatal integral en el territorio.
- 6. Necesidad de un Coordinador para la Gestión de la Crisis en el Catatumbo.** Resaltamos la importancia de que exista un responsable de la “Emergencia de la Región del Catatumbo” con el objetivo de que una dependencia se encargue de consolidar la información existente y hacer seguimiento a las medidas adoptadas por cada entidad para mitigar la crisis de orden público y humanitaria que se presenta en la zona. Este responsable deberá ser el encargado de realizar seguimiento a las medidas adoptadas, recomendaciones y garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la población y la asistencia integral a

estos; de igual forma, deberá velar por la correcta distribución de los recursos dispuestos para atender la crisis.

7. Recursos y estrategias para la Transformación Social y Recuperación del Catatumbo.

La materialización del Pacto de Transformación Social del Catatumbo y la recuperación del territorio y del orden público, requiere la adopción de los recursos financieros y humanos necesarios para hacer frente a la crisis; por lo cual es necesario recomendar la adopción de los recursos necesarios para garantizar la contratación transparente de emergencia, velar por la correcta distribución de recursos, reorganizar y poner en funcionamiento con el apoyo de las comunidades de la zona los programas de sustitución de cultivos, garantizar la prestación de los servicios de salud y educativos, establecer medidas de apoyo económico para los grupos poblaciones que no han podido continuar desarrollando sus actividades, establecer apoyo para los gremios empresariales afectados y garantizar la protección de las tierras, de la propiedad privada y de la seguridad alimentaria y productiva de la región.

8. Recuperación económica y productiva del Catatumbo: Medidas urgentes y compromiso estatal.

Se requiere restablecer el comercio y la actividad económica de la región del Catatumbo, por ejemplo, el sector de hidrocarburos y la producción de la cuenca petrolera del Catatumbo con ocasión de la guerra se ve afectada en su producción diaria que era de 1.814 barriles de petróleo (BOPD) de acuerdo con la ANH y en general el sector de explotación de minas y canteras: palmicultor, agrícola, transporte y logística generando pérdidas por \$ 58.465.000 y con ello afectado puestos de trabajos y el sustento de miles de familias. En ese sentido se requiere proteger el sector empresarial, garantizar la adopción de medidas que generen vinculación laboral y empleabilidad para los habitantes de la región, adopción de acciones para que la región del Catatumbo pueda restablecer su actividad productiva y su economía, como se ha reiterado, la solución del Catatumbo es integral no solo militar, para eso se debe ejecutar el pacto social para la transformación del Catatumbo y un compromiso del ejecutivo por adoptar medidas de atención duraderas en el tiempo.

9. Construcción de paz a través del desarrollo y el mejoramiento de la infraestructura en el Catatumbo.

La paz se construye transformando la vida de la gente en la zona, por ejemplo ejecutando obras que permitan el mejoramiento de los dos hospitales de la región Tibú y Ocaña y de los puestos de salud; mejorando las instalaciones educativas urbanas y

rurales, la conectividad y la red vial; avanzando en la sustitución social de cultivos para impactar positivamente en los campesinos de la zona; garantizando la existencia de proyectos de infraestructura, de recuperación económica, de desarrollo rural y de producción de alimentos. Así como la adopción de todas las medidas para materializar el “*El Pacto de Transformación Social del Catatumbo*”.

10. Garantías para la seguridad y el derecho a la educación en contextos de conflicto. Se solicita por parte del Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio del Interior la adopción de medidas que garanticen la protección de la vida y dignidad humana de los docentes, personal administrativo y en general de la población estudiantil y sus familias; desarrollando acciones que garanticen el derecho de acceso a la prestación de servicios educativos, así como las garantías a la vida, la salud, la integridad física y la no exposición a riesgos que atenten contra sus derechos, especialmente en contextos de violencia y conflicto armado.

Se recomienda que entre las medidas adoptadas se garantice el retorno seguro a las instituciones urbanas y rurales de los docentes, personal administrativo y en general de toda la comunidad educativa. De igual forma, que se propenda por la destinación de los recursos necesarios para la construcción y mejoramiento de aulas escolares, dotación de equipos tecnológicos para salas de informática, rutas escolares, PAE de calidad y dotación de equipos. .

11. Medidas urgentes para garantizar la justicia y la protección de funcionarios en el Catatumbo. Se solicita por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho la adopción de medidas urgentes para garantizar el correcto funcionamiento de la administración de justicia en la región del Catatumbo. De igual forma, se hace un llamado para que mediante un trabajo articulado con la Unidad Nacional de Protección se adopten las medidas extraordinarias necesarias para la protección a la vida e integridad de los jueces de la región y demás funcionarios judiciales.

12. Llamado al Gobierno para la atención integral de los pueblos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra. Se hace un llamado al Gobierno nacional para establecer medidas que permitan la atención integral y la articulación con las entidades del orden nacional, departamental y local con los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra; sobre los cuales no existen medidas

específicas en los derechos emitidos hasta la fecha. Al igual que es necesario que exista identificación de estas comunidades, dado que al revisar las oficiales no se tiene conocimiento de cuantos integrantes de estos pueblos indígenas han sufrido afectaciones por la situación del orden público.

13. Solicitud de medidas de protección ante el riesgo de homicidios selectivos en la región. Ante el desescalamiento del conflicto y las alertas dadas por la comunidad y los entes de control sobre la posibilidad de que se presenten homicidios selectivos en la región, se solicita al Gobierno Nacional que se adopten las medidas, planes y acciones necesarias por parte del Ministerio de Defensa en coordinación con el Ministerio del interior y demás autoridades competentes para proteger de forma integral y oportuna la vida de los excombatientes, reincorporados, defensores de derechos humanos, líderes sindicales y líderes sociales, estudiantiles, comunales y gremiales.

14. Solicitud de una estrategia financiera autónoma para afrontar la crisis sin depender de la cooperación internacional. A la fecha de radicación del presente informe, no se tiene conocimiento de la expedición de los Decretos necesarios para atender la emergencia en lo referente al financiamiento de programas humanitarios y de estabilización con recursos de cooperación internacional y el apoyo de gobiernos aliados. Esta situación que se evidencia en el Decreto 062 de 2025, pone en manifiesto la necesidad de mecanismos de planificación y autonomía financiera que permitan afrontar la crisis de manera efectiva y soberana.

Es preocupante que, ante un desafío de esta magnitud, la respuesta estatal depende en gran medida de recursos externos, lo que genera incertidumbre sobre la sostenibilidad y eficacia de las acciones de asistencia y recuperación. En este sentido, se recomienda que el Gobierno Nacional diseñe y ejecute una estrategia financiera que reduzca la vulnerabilidad frente a los condicionamientos de la cooperación internacional y fortalezca la capacidad interna de respuesta.

Asimismo, resulta fundamental establecer criterios de evaluación rigurosos sobre el impacto de la ayuda internacional en contextos de emergencia y estabilización, garantizando que los recursos aportados por organismos extranjeros sean utilizados con transparencia y eficiencia, sin

comprometer la soberanía nacional ni postergar soluciones estructurales a la crisis.

15. Evaluación del Gobierno Nacional sobre la reanudación de los diálogos de paz con el ELN en el Catatumbo. Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional ha declarado que la situación de la región del Catatumbo se originó por los actos de violencia que afectaron los derechos humanos de la población civil y que son acreditables y se reconocen como autores el Ejército de Liberación Nacional -ELN-; se espera que el proceso que se adelante en el marco de la declaratoria de conmoción nacional para recuperar el control del territorio y procurar el mejoramiento social y económico de la comunidad, que implica un esfuerzo financiero tanto público como privado, y un padecimiento inhumano de la población afectada, el Gobierno Nacional evalúe y revise la pertinencia de la reanudación de los diálogos de paz con el ELN y las condiciones para hacerlo; condiciones en las que este grupo se comprometa con la protección de los derechos humanos de la protección civil, y el cumplimiento del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977, bajo el estricto compromiso de no volver a causar una situación como la vivida en el Catatumbo. De no ser esto posible, solicitamos al Gobierno nacional evaluar la no continuidad de los diálogos de paz con este grupo.

De igual forma, es pertinente señalar que sobre este punto no existe consenso por parte de los integrantes de la Comisión Accidental; por lo cual algunos integrantes consideran que la solicitud debe estar encaminada a que el *“Gobierno nacional se comprometa a no reanudar los diálogos de paz con el referido grupo del ELN”*.

16. Garantizar la recuperación de cuerpos y el fortalecimiento de Medicina Legal en El Catatumbo. Con el propósito de garantizar la recuperación efectiva de los cuerpos en la región del Catatumbo, se insta al Gobierno Nacional a disponer de los recursos necesarios para que Medicina Legal pueda ejecutar las labores de recuperación y evaluación de los mismos, a través del fortalecimiento de la infraestructura de la entidad en la región y las garantías de seguridad y de medidas laborales para los funcionarios de la entidad. Esta acción debe ser articulada con la Fiscalía General de la Nación para que ésta cuente con las capacidades y apoyo necesario para dar inicio a las investigaciones y garantizar el acceso de las víctimas a la verdad, justicia y reparación.

17. Adopción urgente de medidas para prevenir la expansión de la crisis de seguridad a otras zonas del país.

La crisis que se presenta en la región del Catatumbo obedece a una situación que desborda la capacidad de la institucionalidad; crisis que tiene su origen en disputas territoriales y retaliaciones contra la población civil. Situación que exige adoptar medidas excepcionales y urgentes para atender la crisis de seguridad y afectación al orden público.

La Alerta Temprana No. 001-2025 de la Defensoría del Pueblo, alerta sobre los departamentos que están en riesgo alto para la población civil derivados de la expansión y/o posible confrontación armada entre grupos disidentes de las extintas FARC-EP bajo el mando de alias 'Calarcá Córdoba' y los que se encuentran bajo el mando de alias 'Iván Mordisco', producto de la fragmentación del denominado "Estado Mayor Central". Lo anterior en el contexto territorial de los departamentos de Putumayo, Caquetá, Huila, Amazonas, Meta, Guaviare y una parte de Cauca.

Por lo que, es necesario la adopción de medidas que eviten que la situación que se está viviendo en esta zona del país se extienda a otros territorios afectando la vida, seguridad y bienes de los habitantes. Según información del Ejército Nacional hay confrontaciones de grupos armados por el control del territorio en otras dos áreas del país: Sur de Bolívar, Bajo Cauca Antioqueño, Arauca, Vichada-Guainía, Pacífico Chocoano, Norte del Cauca, Nariño, Putumayo-Caquetá, La Guajira y Valle del Cauca.

Las disputas territoriales de estos grupos armados generan homicidios, desplazamientos, confinamientos y amenazas a la población civil y a los firmes del acuerdo de paz; siendo obligación del Estado atender todas las alertas y adoptar todas las medidas necesarias para evitar afectaciones como la de la región del Catatumbo en estas zonas del país.

Lo anterior, nos lleva a solicitarle al Gobierno nacional la necesidad de adoptar las estrategias en los momentos indicados para preservar el orden público; así como atender a tiempo las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

- **Recomendaciones y observaciones sobre los Decretos Legislativos.**

18. Al revisar los 16 decretos emitidos hasta el momento, se observa que algunos de estos carecen de medidas sectoriales, señalando la

importancia de la implementación de acciones diferenciadas por grupos poblacionales, dado que no se observa con claridad la existencia de medidas para poblaciones campesinas, resguardos indígenas, comunidad LGBTQ+, mujeres, menores de edad, entre otros grupos que requieren que los decretos adoptados tengan los enfoques diferenciales necesarios para contribuir a mitigar los impactos de la crisis de orden público en sus vidas y proyectos de vida.

- 19.** A la fecha de radicación del presente informe, no se tiene conocimiento de los Decretos para atender la emergencia en temas de creación de nuevos tributos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las medidas específicas por parte del Ministerio de Salud y Prosperidad Social y del Ministerio de Educación Nacional. Decretos que son claves para conocer las medidas concretas y el impacto que las mismas tendrán sobre la población y sus garantías mínimas.

Si bien en la audiencia pública realizada el 10 de febrero de 2025 se expresaron algunas de las medidas que se están adoptando en la emergencia que nos encontramos; es clave que estos tendrán fuerza jurídica y se plasmen en los documentos jurídicos correspondientes para que sean plenamente conocidos, se pueda realizar seguimiento y evaluar el cumplimiento de cada una de las metas establecidas.

- 20.** Es necesario que las medidas dispuestas por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la protección de la tierra y de la seguridad alimentaria, respeten en todo momento la propiedad privada y propendan por una justa distribución de las tierras de las personas que fueron despojadas y quienes requieren de la debida asesoría jurídica y acompañamiento de las entidades dispuestas para la protección de la propiedad y la asistencia humanitaria.

De igual forma, se hace un llamado para que las tierras que serán objeto de aplicación de lo dispuesto en el Decreto 108 del 2025 sea aplicable únicamente a los predios que se encuentran en proceso de adquisición por parte de la Agencia Nacional de Tierras y que su destinación y uso esté expresamente motivado en superar la crisis de orden público, atender a las personas reincorporadas y víctimas y asegurar el desarrollo de proyectos productivos para la reconstrucción de los proyectos de vida de los afectados y garantizar el desarrollo y la sostenibilidad alimentaria de la región.

- 21.** Se recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que en el Decreto 107 de 2025 se adopten medidas para que en los programas de suministro de alimentos a la población desplazada, las entidades encargadas de los programas cumplan con la ley de compras públicas y adquieran al menos el 30% de estos bienes de forma directa a través del pequeño productor perteneciente a la ACFC; esto permitirá democratizar las compras públicas y una participación activa de los campesinos de la zona del Catatumbo que no han sufrido desplazamiento y aún permanecen en su territorio o de productores rurales de Norte de Santander distintas al Catatumbo.
- 22.** Se recomienda al Ministerio del Trabajo que el Decreto 119 del 2025, contemple garantías específicas para la población campesina trabajadora, en especial para los obreros por jornal, quienes han sido los más afectados por los desplazamientos masivos en la región del Catatumbo. Es fundamental que el Ministerio del Trabajo incorpore un enfoque territorial que responda a las necesidades reales de esta población y que se promueva una articulación efectiva con otros sectores públicos y privados. De esta manera, se podrán establecer condiciones mínimas que garanticen el acceso y ejercicio del derecho al trabajo en la región.
- 23.** Frente a los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra se resalta la importancia de la inclusión de medidas específicas y diferenciadas para los territorios indígenas, resaltando en los siguientes decretos las siguientes acciones para garantizar su atención integral:
- **Decreto 106 y 107 del 29 de enero de 2025.** Se recomienda especificar con claridad la base económica principal del Pueblo Indígena Barí, teniendo en cuenta que su economía tradicional se fundamenta en la caza, la pesca y la agricultura de roza, con cultivos esenciales como la yuca, el plátano y el maíz.

Asimismo, es necesario definir cómo el Ministerio deberá gestionar, en coordinación con la comunidad, la producción de sus cosechas, garantizando su subsistencia, el respeto por sus prácticas ancestrales y la sostenibilidad a largo plazo.
 - **Decreto 108 del 29 de enero de 2025.** Se recomienda tener claridad sobre el territorio que abarca el Pueblo Indígena Barí, con el fin de evitar confusiones durante los procesos de retorno y reubicación de otras poblaciones desplazadas. Este resguardo fue reconocido oficialmente mediante la Resolución 051 del 25 de marzo de 1988 y actualmente cuenta con una extensión de más de

158.000 hectáreas, distribuidas en los municipios de Tibú, El Tarra, Teorama y Convención. Es imprescindible garantizar la protección y el respeto de este territorio para salvaguardar los derechos, la autonomía y la seguridad del Pueblo Barí.

- **Decreto 118 del 30 de enero de 2025.** Se recomienda que, en el ejercicio de sus funciones, la fuerza pública tenga en cuenta las garantías especiales otorgadas a las comunidades indígenas, conforme a lo establecido en la Sentencia T-552 de 2003. Es fundamental que los miembros de la fuerza armada identifiquen con precisión la ubicación del Pueblo Indígena Barí, con el propósito de asegurar un ingreso pacífico a sus territorios, respetando el Derecho Internacional, el Derecho Convencional y los derechos y garantías especiales de los pueblos indígenas.

24. Adicionalmente en el marco del Decreto 119 de 2025 – *Protección laboral y trabajo en casa*. Se recomienda considerar alternativas laborales que beneficien al Resguardo Motilón Barí, teniendo en cuenta que su modelo económico se basa en la economía tradicional y su desarrollo propio. Las opciones de trabajo remoto promovidas por el Ministerio no se ajustan a las necesidades de esta comunidad, ya que su sustento diario depende de actividades ligadas al campo y al trabajo comunitario. Por ello, se sugiere desarrollar un proyecto de producción sostenible dentro del resguardo, que garantice ingresos adecuados para sus habitantes sin poner en riesgo su vida o integridad, permitiendo así su autonomía económica y el respeto por sus formas de vida tradicionales.

25. En el marco del Decreto 121 de 2025, se propone que las soluciones alternativas, como el uso de carrotanques o la distribución de agua tratada envasada, no sean consideradas como opciones permanentes para estos asentamientos. La prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico debe garantizarse con estándares de calidad y continuidad, asegurando que las soluciones implementadas sean sostenibles y definitivas, evitando así que una medida temporal genere nuevas dificultades para la población.

26. Adicionalmente, en el marco del Decreto 121 de 2025, se recomienda que cualquier proceso de sustracción de reservas forestales se realice con el debido rigor técnico y ambiental, evitando procedimientos acelerados que puedan generar riesgos ambientales y legales. Las reservas forestales están protegidas para garantizar la conservación de ecosistemas estratégicos, y una sustracción expedita podría debilitar los criterios de

sostenibilidad, generar conflictos entre el desarrollo territorial y la protección ambiental, y sentar un precedente que facilite futuras intervenciones sin el debido análisis. Por ello, cualquier modificación debe ser evaluada bajo criterios técnicos sólidos y contar con la participación de comunidades y expertos para garantizar un equilibrio entre desarrollo y conservación.

- 27.** Se hace un llamado al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección para fortalecer y dar aplicación inmediata a las medidas dispuestas en el Decreto 137 de 2025 para la ruta de atención de las personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los DDHH y al DIH; estableciendo la existencia de medidas de emergencia que contengan acciones diferenciadas para las poblaciones afectadas y que cuente con acciones concretas para garantizar su retorno seguro al territorio y el seguimiento constante de las medidas para el restablecimiento de todos sus derechos.

De igual forma, se hace un llamado a la adopción de medidas de protección, asistencia humanitaria y recuperación de sus proyectos de vida para las personas que se encuentran confinadas y sobre las cuales a la fecha no existen medidas claras de atención.

IX. REFLEXIONES FINALES.

La población del Catatumbo es inocente; esa guerra no les pertenece. Sin embargo, han soportado las secuelas del conflicto durante más de 25 años y siguen siendo las principales víctimas de una guerra absurda que enfrenta al mismo pueblo colombiano. Es inaceptable que aún se vean miradas llenas de lágrimas en niños que presenciaron el asesinato de sus padres o en viudas que fueron testigos de la muerte de sus esposos, mientras el miedo y la zozobra continúan marcando sus vidas.

En la región se desbordó la capacidad institucional de respuesta del Estado, de manera que, existen los méritos necesarios, fácticos y valorativos para que se materialice una intervención integral del Estado, una deuda con este territorio que se tiene desde hace más de 30 años.

La situación actual de la región que con los días se intensifica y que deja en evidencia que las medidas ordinarias existentes en nuestro ordenamiento jurídico de los que dispone el Gobierno para tal efecto no lo permiten, evidencian la pertinencia y conveniencia de decretar un estado de excepcionalidad que permita adoptar medidas para recuperar el control del

territorio y proteger la vida, integridad personal y seguridad de las comunidades que se han visto afectadas. Por lo cual, se requieren ejecutar acciones para que las más de 55.000 personas desplazadas puedan retornar a su territorio con medidas de seguridad y de reestructuración de sus proyectos de vida, acciones para asegurar la atención humanitaria y para prestar los servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación y alimentación. Medidas que requieren la disposición extraordinaria de recursos para garantizar subsidios, atención humanitaria, disposición de personal y otras medidas para apoyar a la población civil, resguardos indígenas, sindicatos, líderes sociales, gremios y demás actores afectados y quienes requieren de la adopción de medidas urgentes y extraordinarias con las que no se cuenta en estado de normalidad.

Es así, como la multiplicación de las actividades violentas y enfrentamientos de los grupos criminales ha ocasionado en la región del Catatumbo la comisión de delitos de lesa humanidad, como las masacres, desapariciones forzadas, confinamientos, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos: así como afectaciones al desarrollo de las actividades de sociales, económicas, entre otras de las comunidad y de las autoridades políticas regionales. Esta situación constituye un estado de anormalidad insostenible que conduce a la afectación del tejido social y de los derechos humanos de las poblaciones; lo que convalida la declaratoria de un estado de conmoción interior.

Si bien los hechos de violencia narrados habían sido alertados, en la región se configuró un proceso acumulativo de circunstancias, y circunstancias atroces que ha alcanzado límites inimaginables y que exigieron por parte de todas las autoridades el desarrollo y adopción de medidas de excepción que permitieran hacer frente a la crisis y proteger la vida, integridad y bienes de las poblaciones.

Por lo cual, desde el punto de vista político y en cumplimiento de las funciones que le fueron otorgadas al Congreso de la República, señalamos que el Decreto 062 de 2025 es conveniente, pertinente y necesario, como quiera que la actual crisis de orden público que sufre la región del Catatumbo no podrá contenerse a través de las medidas ordinarias de las cuales dispone el Gobierno; por lo cual, resulta inminente reconocer facultades legislativas extraordinarias al Presidente para poder conjurar esta grave crisis humanitaria, de seguridad y presupuestal y con ello, impedir la extensión de sus efectos.

Desde el punto de vista jurídico, este Decreto se encuentra ajustado a la Constitución Política, a su preámbulo y diferentes principios fundamentales y fines constitucionales, como defender la vida, garantizar la paz y la soberanía

nacional; cumpliendo en su integridad con las exigencias establecidas en la Ley Estatutaria 137 de 1994, que regula los estados de excepción.

Es así como el decreto da cumplimiento a los presupuestos, fácticos, valorativos y atiende al principio de necesidad, teniendo en cuenta los hechos ciertos, verificables y que son de público conocimiento en los que se han documentado más de 54.000 desplazamientos forzados, más de 32.448 personas confinadas, niños reclutados y cerca de cincuenta y ocho (58) asesinados de población civil, de los cuales, (4) son menores de edad, 5 firmantes de paz y 2 líderes sociales. Así mismo jueces y notarios amenazados, el personal de salud ha tenido que evacuar la zona, al igual que los docentes de la región para preservar su vida e integridad.

Por otro lado, el Decreto cumple con los requisitos formales y materiales establecidos en la jurisprudencia constitucional, particularmente en sentencias SU 010/22, C-556 de 1992, C-031 de 1993, C-300 de 1994, C-027 de 1996, C-802 de 2002 y C-070 de 2009, SU 010/22. SU 026 de 2000.

X. CONCLUSIONES.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y dando cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 213 de la Constitución Política de 1991, y el artículo 39 de la Ley 137 de 1994, nos permitimos rendir informe de **pertinencia y conveniencia** de la declaratoria realizada por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros mediante el Decreto No. 0062 del 24 de enero de 2025 "Por la cual se conforma una Comisión Accidental para el estudio del informe presentado por el Gobierno nacional sobre las causas que determinaron la Declaratoria de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar"; así como el análisis de la conveniencia y oportunidad de las medidas contenidas en los decretos legislativos proferidos para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción.

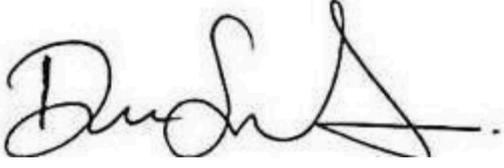
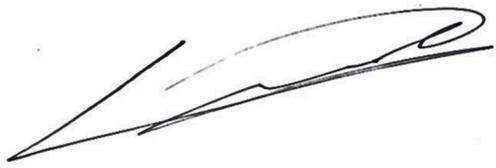
Resaltamos que como Comisión Accidental y en cumplimiento de nuestras funciones de control político continuaremos realizando seguimiento y análisis de las medidas que adopte el Gobierno nacional durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior.

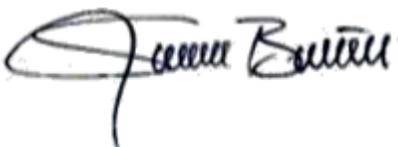
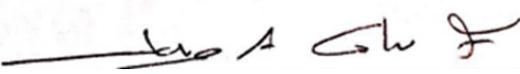
XI. ANEXOS.

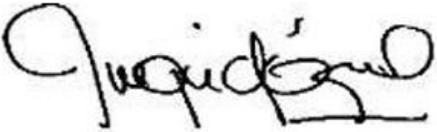
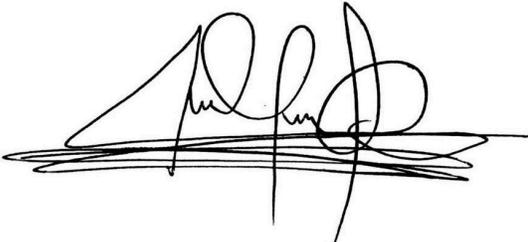
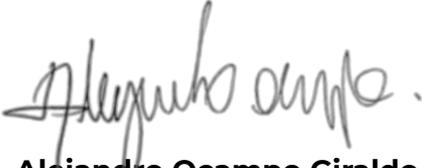
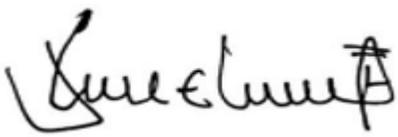
Atendiendo a la construcción colectiva del informe de la Comisión Accidental y con el objetivo de que en este queden plasmadas las posturas y visiones de todas las fuerzas políticas, se adjuntan las siguientes constancias:

- **Anexo No. 1.** Constancia de la Representante Lina Maria Garrido Marín - Segunda Vicepresidenta de la Cámara de Representantes.
- **Anexo No. 2.** Constancia de la Representante Irma Luz Herrera Rodriguez.
- **Anexo No. 3.** Constancia de la Representante Julia Miranda Londoño.

Cordialmente,

 <p>Duvalier Sanchez Arango Representante a la Cámara Coordinador Comisión Accidental Presidente Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias.</p>	 <p>Wilmer Ramiro Carrillo Mendoz <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Diogenes Quintero Amaya <i>Representante a la Cámara</i></p>	<p>Jairo Humberto Cristo Correa <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Ciro Antonio Rodriguez Pinzón <i>Representante a la Cámara</i></p>	<p>Juan Felipe Corzo Álvarez <i>Representante a la Cámara</i></p>

 <p>WILMER YESID GUERRERO <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Heraclito Landínez Suárez <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Maria Fernanda Carrascal Rojas <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Lina María Garrido Martín <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Irma Luz Herrera Rodríguez <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Gabriel Becerra Yañez <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Norman David Bañol Álvarez <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Gloria Elena Arizabaleta Corral <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Jennifer Dalley Pedraza Sandoval <i>Representante a la Cámara</i></p>

 <p>Ingrid Johana Aguirre Juvinao <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Wilder Iberson Escobar Ortiz <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Julia Miranda Londoño <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Ana Rogelia Monsalve Álvarez <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Juan Manuel Cortés Dueñas <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Jairo Reinaldo Cala Suárez <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Alejandro Ocampo Giraldo <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>Alirio Uribe Muñoz <i>Representante a la Cámara</i></p>
 <p>Javier Alexander Sánchez Reyes <i>Representante a la Cámara</i></p>	 <p>José Eliécer Salazar López <i>Representante a la Cámara</i></p>



Hernando Guida Ponce
Representante a la Cámara



Alexander Guarín Silva
Representante a la Cámara



Gloria Liliana Rodríguez Valencia
Representante a la Cámara



Martha Lisbeth Alfonso Jurado
Representante a la Cámara



Carlos Arturo Vallejo Beltrán
Representante a la Cámara



Karen Astrith Manrique Olarte
Representante a la Cámara



Jorge Rodrigo Tovar Vélez
Representante a la Cámara

Hernán Darío Cadavid Márquez
Representante a la Cámara



Hugo Danilo Lozano Pimiento
Representante a la Cámara

Pedro José Suárez Vacca
Representante a la Cámara



Jorge Hernán Bastidas Rosero
Representante a la Cámara



Libardo Cruz Casado
Representante a la Cámara



Alfredo Ape Cuello Baute
Representante a la Cámara



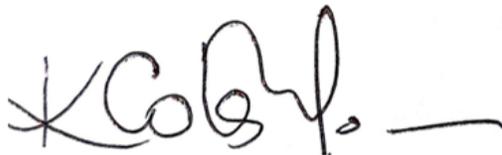
Ruth Amelia Caycedo Rosero
Representante a la Cámara



CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE
Representante a la Cámara

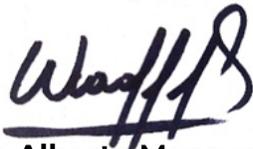


FIRMA AUTÓGRAFA DEL REPRESENTANTE EN LA COMISIÓN INTERIOR 10.02.25
MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante a la Cámara



Karyme Adrana Cotes Martinez
Representante a la Cámara

Marelen Castillo Torres
Representante a la Cámara



Wadith Alberto Manzur Imbett
Representante a la Cámara



Nicolas Antonio Barguil Cubillos
Representante a la Cámara

Maria Eugenia Lopera Monsalve

Maria Eugenia Lopera Monsalve
Representante a la Cámara

Dorina Hernández Palomino

Dorina Hernández Palomino
Representante a la Cámara

CONSTANCIA AL ESTADO DE EXCEPCIÓN - CONMOCIÓN INTERIOR DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL

1. Inconstitucionalidad de la Conmoción Interior

Diversos sectores han cuestionado la constitucionalidad de la declaratoria de conmoción interior en la región del Catatumbo y la zona metropolitana de Cúcuta. Aunque no se dispone de información específica sobre una demanda presentada por el abogado Abelardo de la Espriella, es pertinente señalar que la Corte Constitucional de Colombia está experimentando cambios significativos en su composición, lo que podría influir en la revisión de este tipo de decretos.

No obstante, es de resaltar que esta conmoción interior es cuestionable si se realiza un examen respecto de los presupuestos que el artículo 213 constitucional establece para que pueda decretarse. En consecuencia, se hace necesario verificar si (I) Existió una grave perturbación del orden público que atentó de manera inminente contra la estabilidad institucional la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, (II) Esta perturbación no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

1.1. Existió una grave perturbación del orden público que atentó de manera inminente contra la estabilidad institucional la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana.

El 15 de noviembre de 2024 la Defensoría del Pueblo emitió una alerta temprana al Ministerio de Interior, en consecuencia, el ministro Fernando Cristo convocó una reunión virtual para establecer supuestas estrategias en atención a los resultados arrojados en la alerta temprana. Es claro que el gobierno estaba en sobre aviso respecto de la situación que vivía el Catatumbo en este contexto temporal ¿acaso el Estado no cuenta con la fuerza policial y militar suficientes para prevenir un atentado inminente que desestabilice la institucionalidad y la seguridad del mismo?.

La defensoría del pueblo, por medio de su alerta temprana fue clara al activar las alarmas para que el gobierno emprendiera una serie de gestiones tendientes a prevenir el peligro que evidentemente fue inminente. Por tanto, fue responsabilidad del gobierno que no se tomaran las adecuadas precauciones para el caso, sino por el contrario, omitiera sus deberes constitucionales y legales de hacer uso de la fuerza pública para proteger a la población civil de lo que tristemente ya no tiene arreglo.

1.2. La perturbación no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

La pregunta pertinente, cuando examinamos si la perturbación (anticipada) que se vivió en el Catatumbo podía ser conjurada por medio de las atribuciones ordinarias de policía es ¿El Estado no tiene a su disposición una fuerza pública capaz de contrarrestar los atentados vividos por el ELN? Si la respuesta es negativa algo más grave surge en nuestro panorama, pues, de ser así ¿Qué tan indulgente ha debido ser mal actual gobierno con los grupos armados al margen de la ley (en este caso ELN y disidencias de las FARC) como para adquirir tanto poder bélico, al punto que la Policía no tenga capacidad para controlar a estos grupos?

La respuesta es clara, parece una complicidad nacida por la omisión de las funciones que tiene el ministro de defensa y el máximo comandante de las fuerzas militares Gustavo Petro, de lo cual se desprende que este Decreto nace a raíz de una serie de negligencias por parte de dichos funcionarios públicos. No es de recibo afirmar que sea un evento extraordinario, teniendo en cuenta las alertas tempranas y los eventos históricos que estos territorios año a año registran. En otras palabras, esto no es un problema coyuntural sino estructural por lo que no cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional:

De las disposiciones constitucionales, los tratados internacionales de derechos humanos y la LEEE se derivan una serie de principios que rigen los estados de excepción, tales como los principios de necesidad, en virtud del cual sólo se entiende legítima la proclamación de un estado de excepción cuando se encuentra motivada en una situación de grave peligro de la vida de la Nación, y en tal sentido sólo podrán ser empleadas las facultades

excepcionales bajo circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; de proporcionalidad, que impone que las medidas tomadas bajo el amparo del estado de excepción se limiten estrictamente a enfrentar idóneamente la amenaza que se cierne sobre el Estado; de temporalidad, que apunta a que los estados de excepción han de tener una vigencia temporal limitada, el término estrictamente requerido para superar el hecho que configura la situación excepcional; de legalidad, que desde la perspectiva del derecho interno supone la obligación del Estado de actuar de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la declaratoria de un estado de emergencia y el otorgamiento de poderes excepcionales y desde la perspectiva del derecho internacional público implica que las suspensiones o derogaciones de derechos adoptadas en virtud de la declaratoria de un estado de excepción no deben ser incompatibles con otras obligaciones bajo el derecho internacional, incluido el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional; y por último el de proclamación o de declaración pública, según el cual todo Estado que va a hacer uso de las medidas excepcionales determina expresamente las razones que fundamentan su decisión, esto es, las circunstancias que motivan la amenaza a la vida de la nación que sirve como base para la suspensión de garantías¹.

En conclusión, la declaratoria de conmoción interior en la región del Catatumbo y la zona metropolitana de Cúcuta resulta cuestionable desde el punto de vista constitucional, pues no parece cumplir con los presupuestos establecidos en el artículo 213 de la Constitución.

Primero, si bien existió una alerta temprana emitida por la Defensoría del Pueblo y actos de violencia atribuidos a grupos armados ilegales, el Estado

¹ Corte Constitucional Sentencia C-070-2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Helena Reales Gutiérrez

tenía conocimiento previo de la situación y pudo haber adoptado medidas preventivas dentro del marco de sus atribuciones ordinarias. La omisión en la adopción de estas medidas sugiere una negligencia gubernamental más que una situación extraordinaria e imprevisible que justificara la conmoción interior.

Segundo, el argumento de que la perturbación del orden público no podía ser conjurada con las facultades ordinarias de la Policía resulta problemático. Si el Estado admite su incapacidad para controlar el territorio con los medios ordinarios, ello reflejaría una grave negligencia en la política de seguridad y un debilitamiento estructural de las fuerzas del orden, más que una razón legítima para recurrir a poderes excepcionales. En este sentido, la declaratoria de conmoción interior podría interpretarse como una maniobra para ocultar falencias del Gobierno en el manejo del conflicto y la seguridad pública por lo que se sugiere que en lugar de acudir a estos mecanismos extraordinarios se investigue disciplinariamente a los funcionarios encargados por la omisión de accionar los mecanismos ordinarios en el momento pertinente.

Finalmente, la declaratoria no parece ajustarse a los principios que rigen los estados de excepción, especialmente el de necesidad, proporcionalidad y legalidad. No se evidencia que la situación haya sido un hecho extraordinario que imposibilitara el uso de los poderes ordinarios del Estado, lo que hace que la medida sea susceptible de ser declarada inconstitucional por la Corte Constitucional.

2. Reparos a los Decretos Expedidos

Tras un análisis detallado de los decretos emitidos bajo el estado de conmoción interior, se identifican los siguientes puntos críticos:

- **Falta de Enfoque en la Crisis Humanitaria:** Durante el Consejo de Ministros televisado, se esperaba una discusión profunda sobre los decretos relacionados con la crisis en el Catatumbo. Sin embargo, la agenda se desvió hacia asuntos internos del gabinete, dejando de lado decisiones cruciales para atender a los desplazados y afectados por la violencia en la región.

- Ausencia de Medidas Económicas Concretas: Aunque se mencionó la necesidad de recursos adicionales para enfrentar la crisis, no se han detallado las fuentes de financiamiento ni las estrategias para obtenerlos. Esto genera incertidumbre sobre la viabilidad de las acciones propuestas.
- Centralización de Decisiones: La declaratoria de conmoción interior otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo, lo que podría limitar la participación de autoridades locales y comunidades en la toma de decisiones, afectando la eficacia y legitimidad de las medidas implementadas.

1. Decreto No. 0106 – 29 de enero de 2025

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Objetivo:

- Asegurar medios de vida y la producción alimentaria para campesinos, pequeños y medianos productores afectados en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González (Cesar).

Medidas Adoptadas:

- Financiamiento y Crédito: Se impulsa el acceso a financiamiento y crédito (incluyendo créditos del Banco Agrario y entidades bajo la vigilancia de la Super Financiera).
- Suspensión de Procesos Judiciales: Durante el Estado de Conmoción Interior, se suspenden los procesos judiciales de ejecución relacionados con deudas agropecuarias para evitar la pérdida de activos productivos.
- Refinanciamiento de Obligaciones: Se permite la extensión de los plazos de pago hasta el doble del tiempo pendiente (sin superar los 20 años), bajo condiciones que no sean más gravosas que las originales.
- Alivio de Pasivos: Se autoriza la condonación de hasta el 80% del capital adeudado para pequeños productores, además de condonar totalmente los intereses corrientes y de mora.

-
- Facultades Adicionales: FINAGRO y el Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) podrán implementar instrumentos integrales de gestión de riesgos y apoyar la reactivación del sector.

Nota:

- Estas medidas responden a la crisis de seguridad en el Catatumbo y buscan proteger a los productores; sin embargo, su éxito dependerá de una implementación oportuna y la coordinación **entre las instituciones, complementándose con estrategias de seguridad y desarrollo integral.**

2. Decreto No. 107 – 29 de enero de 2025

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Objetivo:

- Proteger y restablecer las actividades agropecuarias, las zonas agrícolas, las cadenas productivas y garantizar el derecho humano a la alimentación en las zonas afectadas por el desorden público.

Medidas Adoptadas:

- Contratación Directa: La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) queda facultada para contratar directamente la adquisición de bienes y servicios necesarios para asegurar la producción, abastecimiento, cuidado del ganado y mantenimiento de sistemas de riego.
- Asignación de Contribuciones Parafiscales: Se establece que al menos el 2% de las contribuciones parafiscales del presupuesto global de 2025 se destine a garantizar el abastecimiento alimentario y la continuidad de la producción en las zonas afectadas.
- Conservación y Suministro de Semillas: AGROSAVIA y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) deben, en 30 días, resguardar y distribuir material de propagación, además de transferir tecnología y conocimiento a los pequeños y medianos productores.

- Inaplicación Temporal de Normas: Se suspende, durante la vigencia de la conmoción, la aplicación del parágrafo del artículo 7 de la Ley 101 de 1993, que limita la destinación de recursos parafiscales agropecuarios.

Nota:

- Estas acciones pretenden agilizar la respuesta ante la crisis de orden público, aunque su efectividad dependerá de la coordinación entre ADR, AGROSAVIA y el ICA, y pueden generar debates sobre la transparencia en el manejo de recursos.

3. Decreto No. 108 – 29 de enero de 2025

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Objetivo:

- Proteger y restituir los derechos sobre tierras, territorios y activos rurales, así como prevenir la acumulación y el acaparamiento en el sector agropecuario en las mismas zonas afectadas.

Medidas Adoptadas:

- Modificación Transitoria de la Ley 387 de 1997: Se modifica temporalmente el numeral 1 del artículo 19 para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas registre los predios abandonados por desplazados.
- Disposición de Inmuebles Públicos: Los inmuebles de entidades públicas que no estén siendo usados para fines misionales podrán destinarse inmediatamente a albergues, vivienda rural temporal, infraestructura agropecuaria o programas de dotación de tierras.
- Expropiación Administrativa: Se autoriza la expropiación administrativa (según lo estipulado en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012) para adquirir predios que faciliten el retorno y la estabilización de las víctimas desplazadas y la reincorporación de excombatientes.

- Saneamiento y Suspensión de Procesos Registrales: La adquisición de bienes contará con saneamiento automático de vicios en la titulación, mientras que se suspenden las inscripciones registrales y otros procesos administrativos de corrección de linderos, salvo excepciones aprobadas por la Unidad de Restitución de Tierras.

Nota:

- Aunque la medida busca garantizar la seguridad jurídica de los productores y desplazados, la autorización de expropiación administrativa ha generado críticas por considerarse una “expropiación exprés”. Se enfatiza la necesidad de una ejecución transparente y respetuosa de los derechos de los propietarios.

4. Decreto No. 116 – 30 de enero de 2025

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Objetivo:

- Adoptar medidas extraordinarias para prevenir impactos ambientales negativos y garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales en la región del Catatumbo y áreas aledañas.

Medidas Adoptadas:

- Suspensión de Autorizaciones Ambientales: Se suspenden temporalmente las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones ambientales en los territorios afectados, excepto para obras o actividades destinadas a la recuperación ecológica, económica y social.
- Evaluación Post-Connoción: Una vez finalizada la situación de connoción, las autoridades ambientales dispondrán de 3 meses para evaluar las condiciones de áreas protegidas y ecosistemas estratégicos antes de retomar los trámites.
- Reducción de Plazos Administrativos: Se reduce en un tercio el tiempo administrativo para evaluar proyectos esenciales orientados a la recuperación de la región.

5. Decreto No. 117 – 30 de enero de 2025

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Objetivo:

- Mitigar los efectos negativos de la conmoción interior en el sector turístico, afectado por la inseguridad que ha mermado la ocupación hotelera y el desarrollo comercial.

Medidas Adoptadas:

- **Hospedaje Gratuito para Desplazados:** Se autoriza a hoteles y alojamientos turísticos registrados a ofrecer hospedaje gratuito a las víctimas desplazadas.
- **Beneficios Fiscales:** Quienes otorguen alojamiento gratuito podrán beneficiarse fiscalmente, limitándose a no superar el 50% de deducción en el impuesto sobre la renta (el excedente se podrá aplicar en años siguientes).
- **Uso de Fondos del FONTUR:** Se permite la destinación de ingresos del Fondo Nacional del Turismo para auxilios a prestadores turísticos y la reparación de infraestructura afectada.
- **Requisitos de Acceso:** Los beneficiarios deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo, contar con el registro único de víctimas o declarar ante la autoridad competente y no haber recibido contraprestaciones económicas por el hospedaje gratuito.

6. Decreto No. 118 – 30 de enero de 2025

Ministerio de Defensa Nacional

Objetivo:

- Implementar medidas extraordinarias para el control operacional de la Fuerza Pública durante la conmoción interior en las zonas indicadas.

Medidas Adoptadas:

- Designación del Comandante Militar: El Presidente nombra un Comandante Militar encargado de planificar, coordinar y conducir operaciones militares y policiales, emitir órdenes a los subordinados, evitar abusos y suspender temporalmente permisos de porte de armas.
- Precedencia de Decisiones Presidenciales: Las decisiones del Presidente para contrarrestar las causas de la perturbación tendrán aplicación inmediata y prevalecerán sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Nota:

- Se ha generado controversia por la concentración de poder en el Comandante Militar y la posibilidad de que decisiones unilaterales afecten la autonomía de las autoridades territoriales y la función diferenciada de la Policía Nacional en protección civil.

7. Decreto No. 119 – 30 de enero de 2025

Ministerio del Trabajo

Objetivo:

- Proteger el empleo en la región afectada mediante medidas de trabajo adaptadas a la situación de conmoción interior.

Medidas Adoptadas:

- Teletrabajo Obligatorio: Todas las empresas privadas deben implementar el trabajo en casa para funciones que lo permitan, con excepción de actividades esenciales (seguridad, suministro de bienes básicos y servicios públicos).
- Auxilio de Conectividad: Se reorienta temporalmente el auxilio de transporte para servir de apoyo a la conectividad digital de empleados que trabajen desde casa y ganen hasta dos salarios mínimos. (Este auxilio no se acumula con el de transporte).

- **Suspensión de Normas:** Se suspenden provisoriamente disposiciones de la Ley 2088 de 2021 relativas a los límites del trabajo en casa.
- **Monitoreo y Evaluación:** Se implementa un sistema para evaluar el impacto de estas medidas y ajustar en caso necesario.

Nota:

- La efectividad del teletrabajo puede verse afectada por la escasa conectividad en muchas zonas del Catatumbo y Cúcuta, lo que además podría impactar negativamente en sectores económicos que dependen de la presencialidad.

8. Decreto No. 120 – 30 de enero de 2025

Ministerio de Transporte

Objetivo:

- Adoptar medidas extraordinarias para el sector transporte en el contexto de la conmoción interior.

Medidas Adoptadas:

- **Medidas Laborales y de Conectividad:** Se reconoce el auxilio de conectividad para quienes trabajen en teletrabajo (hasta dos salarios mínimos).
- **Flexibilización del Servicio de Transporte:** Se flexibilizan las regulaciones en recorridos, frecuencias y horarios, permitiendo a las autoridades locales autorizar servicios colectivos, individuales o mixtos sin las restricciones nacionales habituales.
- **Coordinación para la Seguridad:** Las empresas deberán coordinar con autoridades militares o policiales y con la Dirección Territorial del Instituto Nacional de Vías (Invías) para garantizar la seguridad y transitabilidad, especialmente en rutas alternativas.

9. Decreto No. 121 – 30 de enero de 2025

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Objetivo:

- Garantizar el acceso al agua, al saneamiento básico y a la vivienda para las personas afectadas en la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta (Norte de Santander), así como en los municipios del Río de Oro y González (Cesar).

Medidas Adoptadas:

- Subsidios en Servicios: Se otorgará un subsidio del 90% en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo para quienes acrediten confinamiento o desplazamiento.
- Uso de Recursos del Sistema General de Participaciones: Estos recursos se destinarán a la operación y mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento.
- Ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial: Se incluirán predios rurales (rural, rural suburbano o de expansión urbana) en el perímetro urbano para facilitar la atención y asentamiento temporal de afectados y desplazados, permitiendo modificar usos del suelo o normas urbanísticas.
- Facultades a Alcaldes y al Ministerio: Los alcaldes podrán autorizar el mejoramiento, adecuación, construcción y/o ampliación de viviendas rurales campesinas; y el Ministerio podrá estructurar proyectos de agua y saneamiento, además de implementar mecanismos de apoyo financiero para la sostenibilidad de los sistemas afectados.

Nota:

- Aunque el proyecto es positivo para el sector rural, se requiere un seguimiento riguroso sobre la ejecución y el uso de los recursos destinados a proteger a la población.

10. Proyecto No. 131 – 5 de febrero de 2025

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Objetivo:

- Establecer medidas para financiar proyectos de inversión en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González, utilizando recursos de asignaciones específicas.

Medidas Adoptadas:

- Fuentes de Financiación: Los proyectos podrán financiarse con recursos de:
 - La Asignación para la Inversión Regional (40% en cabeza de las regiones).
 - La Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías.
 - La Asignación Ambiental del Sistema General de Regalías.
- Distribución de Recursos Ambientales: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá distribuir los recursos asignados para el bienio 2025-2026 a proyectos que busquen conservar áreas ambientales estratégicas y combatir la deforestación, en el marco del restablecimiento ecológico y social.
- Suspensión Provisional: Se suspende temporalmente la aplicación del Artículo 2 del Decreto Ley 416 de 2018 (relativo a la Asignación para la Paz) en las zonas donde se declaró el Estado de Excepción, permitiendo que se presenten proyectos específicos para la subregión del Catatumbo.
- Procedimientos: El DNP establecerá los procedimientos correspondientes para las etapas del ciclo de inversión.

Nota:

- Este proyecto se rige por lo estipulado en la Ley 137 de 1994 y, dado que se asignan partidas presupuestales para la subregión, es crucial realizar

un seguimiento y control riguroso de los recursos y la ejecución de los proyectos.

11. Proyecto de Ley No. 132 – 5 de febrero de 2025

Ministerio de Minas y Energías

Objetivo:

Adoptar medidas de orden público sobre combustibles en el marco del Estado de Conmoción Interior.

Medidas Adoptadas:

- Se podrá limitar, suspender o sustituir los servicios de abastecimiento, suministro, comercialización, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, combustibles líquidos, gas por redes o gas licuado.
- Estas acciones se activarán cuando exista un reporte fundamentado en perfilamiento de riesgo o una solicitud por parte de Min Defensa, Min Justicia, Min Interior o de cuerpos y organismos de inteligencia.

Nota:

- El proyecto de ley busca proteger a la población del Catatumbo frente a posibles atentados terroristas de grupos armados ilegales, siempre que se disponga de reportes de riesgo con fundamentos. Se advierte que dichos reportes podrían ser utilizados por el Ejecutivo para restringir, por ejemplo, la comercialización y el transporte de petróleo, en el contexto de la transición hacia energías renovables promovida por el Presidente Petro.

12. Decreto No. 133 – 5 de febrero de 2025.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Objetivo:

Implementar medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro del Estado de Conmoción Interior, aplicable a la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar).

Medidas Adoptadas:

- Se otorga al Ministerio de TIC la potestad de autorizar el uso del espectro radioeléctrico para servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad, destinados a entidades públicas y organismos humanitarios.
- El artículo 2 define las características técnicas que deben incluirse en la solicitud para el uso del espectro.

Nota:

- Se debe prestar atención al parágrafo 4 del artículo 1, que establece la posibilidad de solicitar un nuevo permiso para el uso del espectro una vez concluida la conmoción interior. Esta disposición resulta ilógica, ya que, al finalizar el estado de conmoción, los decretos pierden validez, lo que plantea dudas sobre las razones de una entidad pública para requerir dicho permiso en ausencia de un peligro inminente. Se recomienda un control riguroso sobre todas las solicitudes.

13. Decreto No. 134 – 5 de febrero de 2025

Ministerio de Justicia y del Derecho

Objetivo:

Limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados en el marco del Estado de Conmoción Interior, en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar).

Medidas Adoptadas:

- Se suspende, en lo que respecta a la importación, el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991.

- Se limita el uso de sustancias y productos químicos controlados en el departamento de Norte de Santander.
- Se implementa un control operativo especial que incluye, entre otros, la prohibición de la importación y restricciones en el transporte de estos productos.

Nota:

- Sin comentarios adicionales.

14. Decreto No. 135 – 5 de febrero de 2025

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Objetivo:

Adoptar medidas presupuestales y fiscales para las entidades territoriales a fin de contrarrestar los efectos de la situación de orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar).

Medidas Adoptadas:

- Debido a la alta movilidad de víctimas del conflicto armado, impulsada por las acciones bélicas del ELN, se destaca la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades locales para garantizar la atención humanitaria y la provisión de servicios esenciales (justicia, agua, saneamiento, energía, combustibles, salud, educación y alimentación).
- Ante la falta de capacidad administrativa, técnica y presupuestal de las entidades territoriales, se insta al Gobierno Nacional a proveer infraestructura y capacidad para enfrentar la emergencia.
- Se autoriza a gobernadores y alcaldes a reorientar rentas de destinación específica (previa autorización de las asambleas departamentales y concejos municipales, cuando corresponda) y a utilizar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades no destinados constitucionalmente, siempre que esta

reorientación no exceda la vigencia fiscal y excluya gastos constitucionalmente protegidos (como jubilaciones, planes sociales, inversión en salud, educación, seguridad, entre otros).

Nota:

- El aumento del gasto público está orientado a fortalecer la seguridad, la asistencia humanitaria (alojamiento, saneamiento, agua y alimentación) y la reconstrucción de la infraestructura dañada por el ELN. Si bien estas medidas facilitan mayor liquidez a corto plazo, pueden generar presiones en la estabilidad fiscal a futuro y provocar desequilibrios en las finanzas municipales, afectando proyectos planificados en infraestructura, educación y salud.

15. Decreto No. 137 – 5 de febrero de 2025

Ministerio del Interior

Objetivo:

Adoptar medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) por parte de grupos armados organizados y otros actores violentos, motivo de la declaración del Estado de Conmoción Interior.

Medidas Adoptadas:

- Las entidades ejecutivas, departamentales y municipales podrán priorizar e implementar medidas de protección colectiva mediante el mecanismo de emergencia de la UNP, en coordinación con las comunidades beneficiarias.
- Las entidades públicas deben elaborar y presentar un Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva ante el Ministerio del Interior, en el que se definan estrategias y acciones específicas.
- Se destinan medidas de protección individual para líderes sociales, líderes comunales, firmantes de acuerdos de paz, personeros, alcaldes, gobernadores y personas en condición de desplazamiento forzado. La UNP

realizará una valoración del nivel de amenaza y vulnerabilidad para salvaguardar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad.

- Toda orden de trabajo para la evaluación de riesgo en la zona del Catatumbo deberá tramitarse como emergencia.

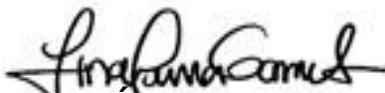
Nota:

- El decreto es valorado positivamente por su enfoque expedito e integral en la protección de la población contra posibles ataques de grupos armados ilegales.

3. Falta de Materialización de las Ayudas

A la fecha, se observa una preocupante demora en la implementación de las ayudas prometidas para las comunidades afectadas en el Catatumbo. A pesar de los anuncios oficiales, los desplazados y víctimas de la violencia continúan enfrentando condiciones precarias, sin acceso a asistencia humanitaria adecuada ni soluciones duraderas.

Es imperativo que el Gobierno acelere la ejecución de las ayudas comprometidas y garantice una respuesta integral que aborde tanto las necesidades inmediatas como las causas subyacentes de la crisis en la región. Más aún cuando observamos a un presidente que de cierta forma sirve a la complicidad del ELN al cometer actos que se podrían categorizar como de traición a la patria en tanto realiza publicaciones de las coordenadas de un caserío albergue del ELN en puerto barreras revelando así información privilegiada que contribuye al debilitamiento de aquellos que tanto ha menoscabado las instituciones y al pueblo colombiano.



LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN

Segunda Vicepresidenta de la Cámara de Representantes
H.R Departamento de Arauca

CONSTANCIA ANTE LA COMISIÓN ACCIDENTAL DE SEGUIMIENTO, ESTUDIO Y ANÁLISIS DE DECRETOS EN EL MARCO DE LA CONMOCIÓN INTERIOR 2025

Bogotá D.C., 10 de febrero de 2025

En virtud de la designación realizada por la Mesa Directiva del Cámara de Representantes del Congreso de la República a través de la Resolución 024 del 29 de enero de 2025, me permito exponer ante esta Comisión Accidental, creada con el fin de hacer un “examen de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior y pronunciarse sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas”, nuestras apreciaciones, inquietudes y preocupaciones.

CONTEXTO

Con la expedición del Decreto 062 del 2025, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, incluyendo los municipios del área metropolitana de Cúcuta, así como los municipios de Río del Oro y González en el departamento del Cesar. Esta medida respondía a la complejidad del contexto de orden público y la crisis humanitaria que afecta a la población de dichas zonas.

Tras esta declaración, el Gobierno expidió un primer bloque de nueve decretos con el fin de mitigar los efectos de la crisis. Estos decretos, emitidos entre el 29 y 30 de enero de 2025, cubren diversas áreas como seguridad, apoyo al sector agropecuario, derechos de los desplazados, expropiación de tierras, medio ambiente, entre otros.

El 5 de febrero, se expidió el segundo bloque de 7 decretos, éstos buscan atender situaciones críticas, pero enfrentan desafíos relacionados con control, sostenibilidad y transparencia, dejando abiertos interrogantes clave sobre su implementación efectiva.

Sin embargo, se han observado varias medidas que requieren un análisis más profundo y una mayor claridad en su implementación.

INTERROGANTES Y PREOCUPACIONES

En el ejercicio de la función constitucional de control político, se identificaron varias cuestiones que requieren una revisión exhaustiva por parte de las entidades de control fiscal, disciplinario y judicial, así como una respuesta del Gobierno Nacional respecto a los siguientes aspectos:

- **Decreto 106/25 - Medidas para la garantía de medios de vida y financiamiento para el sector agropecuario**

Como medidas positivas de este decreto, se destaca la prioridad para mujeres rurales, víctimas del desplazamiento forzado, y grupos vulnerables. No obstante, el artículo 6 introduce medidas agropecuarias que no se relacionan con la urgencia de la situación de conmoción interior.

Además, la condonación de deudas podría generar riesgos de discrecionalidad y corrupción. Ante ello, nos preguntamos:

1. ¿Cómo se garantizará que los afectados que no cuentan con documentación puedan acceder a estos beneficios?
2. ¿Qué mecanismos de auditoría se implementarán para garantizar transparencia y eficiencia?
3. ¿Qué justificación constitucional existe para incluir medidas estructurales de política pública bajo un decreto de conmoción interior?

- **Decreto 107/25 - Medidas para la Seguridad Alimentaria**

En cuanto a la seguridad alimentaria, el decreto busca proporcionar apoyos a los productores agrícolas en la zona. Sin embargo, la falta de justificación técnica para la contratación directa y los riesgos de corrupción en la distribución de ayudas son puntos críticos. Algunas preguntas clave son:

1. ¿Qué controles se implementarán para mitigar los riesgos de corrupción en la contratación?
2. ¿Por qué centralizar la contratación en la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR) en lugar de fomentar la competencia local?

- **Decreto 108/25 - Medidas en temas de tierras para el sector agropecuario**

La expropiación express de tierras establecida en este decreto, puede generar inseguridad jurídica y violaciones de derechos. La falta de un filtro claro en la selección de los predios expropiados y la posibilidad de revictimizar a la población civil son preocupaciones latentes.

En virtud a ello, preguntamos:

1. ¿Cómo se garantizarán los derechos de los propietarios legítimos o poseedores de buena fé, durante el proceso de expropiación?
2. ¿Cómo se procederá con la compensación justa y el debido proceso para los afectados?
3. ¿Qué entidades realizarán la expropiación administrativa y cuáles serán sus funciones?

- **Decreto 116/25 - Medidas para proteger el medio ambiente y el desarrollo sostenible**

Aunque se busca evitar actividades que dañen el medio ambiente, la falta de claridad sobre la suspensión de licencias ambientales y su relación con la superación del estado de conmoción crea incertidumbre. Por lo que se cuestiona:

1. ¿Cómo puede la suspensión de licencias ambientales contribuir a resolver el conflicto en el Catatumbo?
2. ¿Qué medidas existen para evitar que la aprobación exprés de licencias derive en prácticas corruptas?

- **Decreto 117/25 - Medidas a favor del sector hotelero**

Este decreto establece beneficios tributarios para el sector hotelero, pero no incluye límites claros en la permanencia de desplazados ni estudios de suficiencia sobre el impacto del descuento sobre el impuesto de renta. Lo que genera dudas sobre:

1. ¿Cómo se garantizará que el descuento sea suficiente para cubrir los gastos generados por la hospedaje de desplazados?
2. ¿Qué criterios se tomarán en cuenta para la implementación de este beneficio?

- **Decreto 118/25 - Medidas en materia de control operacional de la Fuerza Pública en la región del Catatumbo**

Aunque se han propuesto medidas extraordinarias para fortalecer el control territorial de la Fuerza Pública, no se especifica el número de efectivos, ni el presupuesto asignado para estas operaciones. Por tanto, se planten las siguientes inquietudes:

1. ¿Qué presupuesto se asignará para las operaciones militares y policiales?
2. ¿Qué acciones se tomarán ante la reducción presupuestal de la Fuerza Pública?

- **Decreto 119/25 - Medidas para el Trabajo en Casa Obligatorio**

Aunque la medida busca proteger a los empleados que deben asistir a sus lugares de trabajo en la zona de conflicto, plantea dificultades para el sector agrícola y la falta de un procedimiento claro para su implementación. Las preguntas incluyen:

1. ¿Habrá sanciones para las empresas que no implementen la medida de trabajo en casa?
2. ¿Cuál será el impacto en las empresas privadas que no cuentan con infraestructura para el trabajo remoto?

- **Decreto 120/25 - Medidas para el transporte de pasajeros**

Este decreto flexibiliza el servicio de transporte, pero no establece controles para evitar abusos en la prestación del servicio ni seguridad para los transportadores y pasajeros.

1. ¿Qué medidas de control y seguridad se implementarán para garantizar condiciones justas?

- **Decreto 121/25 - Modificación del POT para Reasentamientos**

La modificación del POT plantea riesgos para la autonomía territorial y genera inquietudes sobre la formalización de los asentamientos temporales. Ante este panorama:

1. ¿Cómo se garantizarán condiciones dignas en los albergues temporales durante los 90 días de declaratoria?
2. ¿Qué mecanismos se implementarán para asegurar el retorno seguro de las comunidades desplazadas?

- **Decreto 131/25 - "Regalías para el Catatambo"**

Este decreto agiliza el uso de recursos del Sistema General de Regalías para superar limitaciones administrativas y combatir la deforestación asociada a cultivos ilícitos.

Sin embargo, la ausencia de mecanismos claros de monitoreo pone en duda su efectividad.

1. ¿Cómo se garantizará que los recursos realmente beneficien a las comunidades más afectadas?

- **Decreto 132/25 - "Restricción Temporal de Combustibles"**

Busca reducir el desvío de combustibles hacia grupos armados ilegales mediante restricciones al suministro. Aunque pretende fortalecer la seguridad, puede generar desabastecimiento y problemas económicos, sin controles claros para prevenir contrabando.

1. ¿Qué estrategias se implementarán para garantizar el acceso a combustibles esenciales?

- **Decreto 133/25 - "Uso del Espectro Electromagnético"**

Facilita permisos para el uso del espectro a entidades públicas y humanitarias. Sin embargo, omite restricciones técnicas y excluye a la Agencia Nacional del Espectro (ANE).

Ante esto:

1. ¿Cómo evitará el MinTIC interferencias que puedan afectar otros servicios?

- **Decreto 134/25 - "Limitación de Comercialización de Químicos"**

Prohíbe la importación de sustancias controladas en la aduana de Cúcuta para combatir la producción de drogas ilícitas. A pesar de su intención, afecta industrias legales y carece de mecanismos claros de vigilancia.

Y no es claro ¿Quién será responsable del control del uso de químicos en las zonas afectadas?

- **Decreto 135/25 - "Reorientación de Rentas Territoriales"**

Esta norma permite redirigir rentas específicas para cubrir gastos de funcionamiento de las entidades locales.

Aunque soluciona problemas presupuestales, no aporta nuevos recursos ni agiliza la ejecución del Plan Catatumbo. Pero sí genera un gran interrogante:

1. ¿Qué proyectos estratégicos podrían verse afectados por la falta de inversión?

- **Decreto 136/25 - "Libre Asignación de Recursos del SGP"**

Facilita fondos para atender necesidades urgentes como albergues temporales y reubicación de desplazados.

No obstante, la falta de estudios técnicos pone en riesgo programas esenciales de salud, educación y vivienda. ¿Cómo se asegurará que los recursos se destinen efectivamente a las necesidades prioritarias?

- **Decreto 137/25 - "Protección de la UNP"**

Busca reforzar la seguridad para los firmantes de paz, líderes sociales y comunidades en riesgo. Sin embargo, no detalla una planificación presupuestal ni mecanismos para contratar personal idóneo.

Esto plantea una inquietud al respecto:

1. ¿Qué medidas se tomarán para asegurar la idoneidad de los nuevos integrantes de la UNP?

CONCLUSIÓN

Es imperativo que los decretos emitidos en el marco de la Conmoción Interior se ajusten a los principios y requisitos Constitucionales y sean implementados con la máxima transparencia.

Solicito a esta Comisión, que las respuestas a los interrogantes planteados sean expuestas de manera clara y detallada por parte del Gobierno Nacional, y así poder garantizar, de manera comprometida, el bienestar de los ciudadanos, la transparencia en el uso de los recursos públicos, y la protección de los derechos humanos.

Así mismo, le solicito al Señor Coordinador incluir esta constancia dentro del informe final que la comisión accidental radicará ante la plenaria de la Cámara de Representantes del Congreso de la República para ser estudiado en la sesión que se convoque por la Mesa Directiva.

De los honorables Congresistas,



IRMA LUZ HERRERA

Representante a la Cámara por Bogotá

CONSTANCIA AL INFORME DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL PARA EL ESTUDIO DEL INFORME PRESENTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL SOBRE LAS CAUSAS QUE DETERMINARON LA DECLARATORIA DE CONMOCIÓN INTERIOR EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO, LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA Y LOS MUNICIPIOS DE RÍO DE ORO Y GONZÁLEZ DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR-DECRETO 62 DEL 24 DE ENERO DE 2025

Reconociendo la gravedad de la situación de orden público que actualmente afecta al Catatumbo, la cual ha dejado un saldo de 56 víctimas mortales, 54.000 desplazados y más de 32.400 confinados, según el más reciente informe del Ministerio de Defensa, y considerando que esta crisis ha hecho necesaria la declaratoria del estado de conmoción interior debido a la grave emergencia humanitaria y de seguridad pública, quiero manifestar que, como congresistas, hemos tenido la oportunidad de escuchar a los diferentes Ministerios y de plantear nuestras inquietudes respecto a las medidas adoptadas. Sin embargo, debo abstenerme de suscribir el informe de la comisión accidental encargada del estudio del informe presentado por el Gobierno Nacional sobre las causas que motivaron la declaratoria de conmoción interior 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, por las siguientes razones:

El informe del que me aparto realiza un análisis jurídico, de pertinencia, en relación con el decreto 062 de 2025, tomando como parámetros el artículo 213 de la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estado de excepción y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (requisitos formales y materiales) así como los instrumentos internacionales que regulan los estados de excepción, con el fin de determinar la pertinencia de la declaratoria, cuando en realidad nuestra competencia se refiere a analizar la conveniencia y oportunidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos, desbordando con ello la competencia de control político que es propia de la Comisión. Por otra parte, la necesidad y conveniencia del decreto 062 de 2025, que sí debería ser objeto fundamental de dicho informe, poco se analiza. Incluso cuando el informe se dirige a revisar la conveniencia de dicho decreto, se formulan consideraciones sobre la pertinencia de declarar un estado de conmoción interior, en lugar de valorar las consecuencias de declararlo a la luz de las circunstancias contextuales de tiempo modo y lugar en las que se adoptó, es decir, sin enfocarse en sus efectos sobre las comunidades y sobre las instituciones que hacen presencia en el territorio. Adicionalmente, el informe no desarrolla un análisis específico frente a la oportunidad de la declaratoria de conmoción interior. Este tipo de análisis sí se desarrolla en relación a los decretos legislativos pero es fundamental que el decreto 062 de 2025 también cuente con este tipo de consideraciones de parte del Congreso de la República.

Debo agregar que de acuerdo con el artículo 213 de la Constitución, el Presidente de la República está en la obligación de, dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, convocar al Congreso, el cual se reunirá por derecho propio, con plena facultad constitucional y legal. El Presidente deberá entregar un informe detallado sobre las razones que motivaron la declaratoria. En este sentido, el Presidente debe asumir la responsabilidad política de la medida, no sus ministros, y rendir cuentas al Congreso, encargándose personalmente de esta responsabilidad.

Sin embargo, hasta la fecha el Congreso no recibió un informe detallado del Presidente de la República, sino informes separados de distintos ministerios, lo que fragmenta la información y diluye la responsabilidad política que la Constitución asigna expresamente al Jefe de Estado. Esta situación no solo desvirtúa el mandato del artículo 213 constitucional, sino que además plantea serias dudas sobre la efectividad del control político que el Congreso debe estar ejerciendo en estos escenarios.

Sin un informe unificado y directo del Presidente sobre el cuál podamos pronunciarnos, la labor de supervisión parlamentaria se ve limitada, pues se pierde la visión integral de las razones que justificaron la declaratoria del estado de conmoción, dificultando así una evaluación rigurosa y conforme a los mandatos constitucionales que propugnan por someter a control las actuaciones del Gobierno integralmente considerado y no de una u otra cartera, cuyos titulares pueden haberse apartado de sus cargos de forma intempestiva, como ha ocurrido con varios de los ministros que en su momento remitieron los informes.

Por las razones que anteceden, no considero que el informe unificado de la comisión esté ejerciendo un control político en debida forma. No obstante lo anterior, frente a los decretos legislativos que considero más relevantes, adjunto las siguientes observaciones:

1. MINISTERIO DE AMBIENTE-DECRETO 116 DE 2025

A pesar de que el gobierno ha reconocido el rezago en infraestructura de la región del Catatumbo, el decreto de conmoción interior emitido por el Ministerio de Ambiente pone en riesgo la priorización objetiva de los proyectos y desincentiva el desarrollo que requiere la región.

Este decreto no permite licenciar nuevos proyectos, obras o actividades, salvo aquellos que permitan superar la crisis. Sin embargo, no se aclaran los criterios para definir los proyectos ni quiénes los aplicarán en los casos concretos, ni cuáles de ellos obedecen a este propósito. Así, la falta de avance en infraestructura podría extenderse aún más, con la posibilidad de que la situación se demore como mínimo un año adicional a causa del estado de excepción.

Lo anterior abre la puerta a una politización del ejercicio de priorización amparada bajo la idea de proteger el patrimonio ecológico y por ende, en el desarrollo de los proyectos que serán priorizados, ya que la decisión no recaerá en una autoridad técnica que realice análisis rigurosos, objetivos y contrastables.

Por otro lado, se suspende el otorgamiento de licencias, concesiones y permisos para el uso de recursos naturales, sin importar el estado del trámite. Esto es, incluso aquellos trámites de licenciamiento que están listos para firma habiendo superado las actuaciones que requieren desplazarse a terreno. Sin embargo, el decreto también dice que si se requiere que el gobierno acometa obras estratégicas, se debe resolver el trámite en $\frac{1}{3}$ del tiempo lo cual resulta contradictorio con la argumentación esgrimida por el ejecutivo.

Por otra parte, no se toman medidas para proteger el ambiente de flagelos como la deforestación, la minería ilegal, los cultivos ilícitos y la contaminación del recurso hídrico, como lo sería suspender el uso de recursos, sino que simplemente se postergan algunas decisiones de la autoridad ambiental.

Finalmente, es importante resaltar que, según lo indicado por la Unidad Nacional de Protección, los funcionarios ambientales no están considerados como sujetos prioritarios en materia de protección, a diferencia de los líderes sociales, alcaldes, personeros y firmantes de paz. Esta protección especial resulta fundamental para que la autoridad ambiental pueda desempeñar sus funciones de manera efectiva y no se vea afectada en su capacidad de acción. Las medidas mencionadas, en conclusión, no promueven la paz con la naturaleza, sino que resultan contradictorias con este objetivo.

2. MINISTERIO DE AGRICULTURA- DECRETOS 106, 107 y 108 de 2025

• DECRETO 106 DE 2025

En el artículo 5 del Decreto 106 de 2025 del Ministerio de Agricultura se condonan las deudas de obligaciones incumplidas o que se lleguen a incumplir desde el momento de la declaratoria de la crisis y durante la misma, lo cual incluye intereses corrientes y de mora, así como del 80% de cuotas de capital. Es riesgoso condonar deudas futuras dado que esto promueve el incumplimiento y su monto es indeterminado, estoy de acuerdo con el otorgamiento de alivios a deudas anteriores. Este dinero debería ser destinado a garantizar la seguridad alimentaria de la población, sin embargo, como está planteado, se corre el riesgo de manejos financieros indebidos para favorecer usuarios individuales o colectivos del sistema de crédito agrario con un volumen de recursos que no ha sido especificado.

• DECRETO 107 DE 2025

En el artículo 5 del Decreto 107 de 2025 se deroga un párrafo de la ley 101 de 1997 en el cual se establece que la comisión intersectorial agropecuaria debe conceptuar frente a la asignación de incentivos para las organizaciones de campesinos. Este concepto no es vinculante, por lo tanto no representa demoras que justifiquen su eliminación durante la situación excepcional, por el contrario, constituye una medida de transparencia y control sobre los montos y definición de beneficiarios; y favorece los propósitos que se persiguen con el otorgamiento de cada incentivo. En consecuencia, dicha derogación además de injustificada, resulta inconveniente.

• DECRETO 108 DE 2025

Este decreto establece medidas que no se relacionan de forma directa y necesaria con los propósitos de las facultades que se activan declarando un estado de conmoción interior, a saber: I) Conjurar la crisis y II) Impedir la extensión de sus efectos. Las brechas en la propiedad, posesión y tenencia formal de tierras, asunto de la mayor importancia, es ampliamente reconocido en muchos ámbitos académicos e institucionales como causa de la violencia armada en Colombia. Lo anterior, no debe ser confundido con las causas del agravamiento de las hostilidades en la región del Catatumbo, pues no obran afirmaciones del Gobierno en este sentido ni evidencia concreta que permita acreditar específicamente una relación de causalidad en tal dirección. Así entonces, es claro que adoptar medidas para robustecer el fondo de dotación de tierras y para asignarlas a la población que no tiene acceso a la tierra o lo tiene de forma insuficiente, no atiende a la crisis, sino a una grave y estructural situación, de carácter histórico, que debe ser abordada con las herramientas ordinarias del Estado, en respuesta a políticas públicas de mayor entidad y duración que las establecidas para esta conmoción interior.

Además, en el artículo 3, numeral 3 del Decreto 108 de 2025 se despoja sin un debido proceso al Estado y a particulares de bienes bajo administración pública, del derecho a la propiedad sobre predios con vocación agropecuaria, solo por el hecho de considerar que no están siendo utilizados para sus fines misionales. En uno y otro caso con detrimento del tesoro público.

Por su parte, en el artículo 6 se plantea que no se puede formalizar ningún negocio jurídico sobre tierras en la región durante la crisis, esto vulnera los derechos a la libertad económica, a la propiedad y a la libre locomoción y residencia de los habitantes y contribuye a las

condiciones de confinamiento que ya experimentan a causa de las hostilidades. Además, contraviene el principio constitucional de buena fe consagrado en el artículo 83 que se presume en todas las actuaciones administrativas, de manera que las compraventas de tierra no se pueden asumir de antemano y sin posibilidad de prueba en contrario, como originadas en un ánimo de despojo a las tierras de los campesinos.

3. MINISTERIO DE VIVIENDA-DECRETO 121 DE 2025

De modo semejante a lo anotado frente al decreto 108 de 2025, la medida de modificar los planes de ordenamiento territorial, que son instrumentos de planeación y ordenamiento de largo plazo, no es una medida transitoria e incluye suelos rurales para que sean urbanizables. El ordenamiento territorial es un tema estructural y lo dispuesto en el decreto implica medidas definitivas.

Como lo indica el decreto en comento, pese a que no se pueden modificar las áreas que sean determinantes ambientales de los POT, para el caso de áreas colindantes de las determinantes ambientales, la autoridad ambiental podrá establecer unas condiciones para que se pueda hacer la incorporación sin la concertación ambiental. Eludir la concertación ambiental desconoce el principio de participación democrática y la política de estado de paz con la naturaleza.

Adicionalmente, si los suelos que se van a incorporar llegan a estar en un área de reserva de ley segunda, el decreto indica que se deben exigir las sustracciones y el Ministerio de Ambiente debe emitir la resolución correspondiente. Esto permite convertir suelos forestales en suelos urbanos.

Conclusiones y recomendaciones:

La declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo y otros municipios ha puesto en evidencia serias inconsistencias en la estrategia gubernamental para atender la crisis. Al no utilizar las herramientas disponibles a su disposición para conjurar los efectos de la crisis, y al adoptar medidas que exceden el carácter transitorio y extraordinario propio de este mecanismo, el Gobierno Nacional ha omitido su deber constitucional de garantizar los derechos de la población.

Por otro lado, la ausencia de un informe consolidado y directo del Presidente de la República impide un control político efectivo por parte del Congreso, fragmentando la información y diluyendo la responsabilidad del Jefe de Estado. Esta omisión no solo compromete la transparencia del proceso, sino que también limita la capacidad del poder legislativo para ejercer su rol de contrapeso al Gobierno y salvaguardar el Estado de derecho.

Asimismo, varios de los decretos expedidos en el marco de la conmoción interior plantean serios cuestionamientos en cuanto a su pertinencia, alcance y efectos sobre la estabilidad institucional y económica de la región. En el caso del Ministerio de Ambiente, las restricciones impuestas podrían generar un rezago adicional en infraestructura y desarrollo, sin criterios claros para la priorización de proyectos. En el ámbito agropecuario, la condonación de deudas futuras y la eliminación de mecanismos de control y transparencia en la asignación de incentivos abren la puerta a manejos discrecionales de recursos públicos, debilitando las garantías para un uso adecuado de fondos limitados. Adicionalmente, en cuanto al sector vivienda, la habilitación de suelo forestal para edificaciones permanentes, sin concertación ambiental, atenta contra la conservación y la

autonomía municipal en asuntos ambientales. En conjunto, estas medidas puntuales no responden de manera idónea ni sostenible a la urgencia de la crisis. Por el contrario, bajo el pretexto de atender la situación excepcional, se han introducido disposiciones cuya teórica virtud es la de estar alineadas con el plan de gobierno, pero que generan más dificultades institucionales y sociales que las que conjuran. Así, lejos de demostrar la empatía y la solidaridad tantas veces proclamada, se compromete aún más el bienestar de comunidades vulneradas perpetuando la calamidad que les aqueja.

Finalmente, los recursos propios provenientes de los municipios no pueden ser la única fuente de financiación para responder a la situación que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior. Es importante que el Gobierno Nacional disponga de recursos suficientes.

No obstante lo expuesto, acompaño el llamado de mis colegas en el acápite de conclusiones y recomendaciones del informe presentado por la comisión por considerarlos pertinentes e importante, espero que el gobierno nacional los acoja. A estas recomendaciones quisiera agregar un llamado al Ministerio de Justicia y el Derecho y a la Unidad Nacional de Protección se adopten medidas extraordinarias e idóneas para proteger la vida e integridad personal de los funcionarios al servicio de las autoridades ambientales que desarrollan sus actividades en la región del Catatumbo.



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara por Bogotá
Nuevo Liberalismo