

---

Solicitud de SUSPENSIÓN PROVISIONAL del Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025

---

**Desde** Paola Andrea Holguin Moreno <paola.holguin@senado.gov.co>

**Fecha** Mar 04/02/2025 9:28

**Para** Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 4 archivos adjuntos (6 MB)

SOLICITUD SUSPENSIÓN DECRETO 31ENE2025 (Recuperado automáticamente).pdf; INFORME MINISTERIO JUSTICIA Y DEL DERECHO (1).pdf; INFORME MINISTERIO DEL INTERIOR.pdf; FINAL\_Informe\_Min\_Defensa\_FIRMADO.pdf;

Cordial saludo

siguiendo instrucciones de la Honorable senadora Paola Andrea Holguín Moreno adjunto oficio para sus fines pertinentes.

Muchas gracias

Angélica Hurtado Velez

Asistente UTL

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!

**AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.**

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia- Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

**CONFIDENTIALITY WARNING..**

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

PAHM- SL- 009- 2025

Bogotá D.C., 4 de febrero de 2025

Honorable Magistrada  
**PAULA ANDREA MENESES MOSQUERA**  
CORTE CONSTITUCIONAL  
Secretaria3@corteconstitucional.gov.co  
Ciudad

Asunto:

Solicitud de SUSPENSIÓN PROVISIONAL del Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025 *“Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*

Honorable Magistrada Meneses,

Yo, **PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.585.559 expedida en la ciudad de Medellín, Antioquia, en mi calidad de ciudadana en ejercicio y Senadora de la República, me dirijo a Usted, como instructora del examen automático del Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025 *“Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*, con el fin de solicitarle que evalúe la posibilidad de solicitar ante la Sala Plena de esa Corporación la **suspensión provisional** de dicha norma, durante el tiempo que demande su control de constitucionalidad, en aras de impedir que la misma produzca efectos irremediables o su revisión judicial termine siendo inane en la práctica, con fundamento en las siguientes consideraciones:

#### **I. De la suspensión provisional de las normas objeto de control de constitucionalidad**

De acuerdo con la pacífica y reiterada interpretación que ha hecho esa Corporación Judicial sobre el alcance de sus propias facultades como *“juez único”* de los Estados de Excepción (artículos 214.6, 241.7 CP), está fuera de cualquier discusión su competencia para ejercer control de constitucionalidad, automático e integral, tanto del Decreto Legislativo por medio del cual se los declara, como de las normas del mismo rango que sean emitidos en desarrollo de las atribuciones excepcionales que los artículos 213 a 215 de la Constitución Política le confieren al Gobierno Nacional.

En la medida en que una declaratoria gubernamental de este tipo es considerada como un acto jurídico, además de político, el control de constitucionalidad del respectivo Decreto Legislativo se circunscribe a un examen objetivo, de forma y material, en función de los elementos reglados por la Constitución Política, en cada caso. En lo que aquí corresponde, dichos elementos están descritos expresamente en el artículo 213 Superior, que alude a 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”*.

En ese orden de ideas, el examen que ha ejercido esa Corporación de los Decretos Legislativos expedidos desde que le fueron conferidas tales facultades por el Constituyente de 1991, ha comprendido fundamentalmente tres elementos o juicios de corroboración: (i)  *fáctico*, (ii)  *valorativo*, y de (iii)  *suficiencia*.

En cuanto al trámite, tampoco cabe duda de que se aplican las reglas previstas en el Decreto 2067 de 1991, en concreto las comprendidas en el capítulo VII (artículos 36 a 38).

Recientemente, mediante Auto 272 del 2 de marzo de 2023, con ponencia del Honorable Magistrado Jorge Enrique Ibáñez, dentro del expediente D-15.040, esa Corporación modificó parcialmente su precedente para reconocer su competencia para suspender provisionalmente las normas objeto de control constitucional, no obstante la inexistencia de disposición normativa expresa que así lo prevea<sup>1</sup>, en atención a que éste es *“integral en toda su magnitud, puesto que a quien por mandato de la Carta se le ha confiado la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, tiene no solo la posibilidad sino la obligación de impedir que sus disposiciones se infrinjan o soslayen, así como también evitar que se eluda dicho control jurisdiccional mediante cualquier artificio que impida declarar la invalidez de las normas que no se ajustan a la Constitución.”* (Corte Constitucional, Auto 272/2023, expediente D-15.040)

En Auto 262 de 2024, en el expediente D-15.375, con ponencia de la Honorable Magistrada Cristina Pardo, esa Corte ratificó y precisó aún más el nuevo precedente

---

<sup>1</sup> V.gr. Corte Constitucional, Auto 123 de 2022, fundamento jurídico 20:

*“Aquí es preciso reiterar lo que la Corte ya ha señalado en el sentido de que el Constituyente no dotó a esta corporación de la facultad de decretar la suspensión provisional de las normas sometidas a su control de constitucionalidad. El debate en la Asamblea Nacional Constituyente al respecto culminó con la decisión de no atribuirle a la Corte Constitucional la posibilidad de decretar la suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de control judicial, como sí se hizo expresamente en el artículo 238 de la Constitución para la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuyos jueces y tribunales quedaron habilitados para decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados ante dicha jurisdicción.”*

constitucional, haciendo énfasis en su procedencia excepcionalísima y la competencia para aplicarla:

*“En cuanto a la solicitud de suspensión provisional de la norma objeto de control, debe reiterarse que esta es una posibilidad excepcionalísima que debe cumplir con los requisitos señalados en el Auto 272 de 2023, a saber: (i) excepcionalidad, (ii) la norma debe ser prima facie abierta o manifiestamente inconstitucional, (iii) la norma debe producir efecto irremediable o eludir el control de constitucionalidad, (iv) la medida de suspensión provisional debe superar el juicio estricto de proporcionalidad, (v) la adopción de la medida de suspensión provisional debe contar con un soporte decisonal análogo al exigido respecto de la decisión de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición objeto de control y (vi) la suspensión provisional de una norma objeto de control constitucional solo puede ser ordenada por la Sala Plena a petición de uno de sus magistrados”.*

Esta medida procesal excepcional aplica sin distinción al tipo de norma bajo examen. Por tanto, es indiscutiblemente procedente en el control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos de excepción, siempre que se verifiquen los presupuestos habilitantes establecidos en el Auto 272, dado los cuales la Corte consideró que la fórmula de la *“inexequibilidad con efectos retroactivos”* resulta insuficiente, a saber:

- a. La existencia de una disposición *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucional que produce efecto irremediable o llevan a eludir el control de constitucionalidad;
- b. La necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida; y,
- c. La ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional.

## **II. Justificación para suspender provisionalmente el Decreto Legislativo 0062 de 2025**

De conformidad con el precedente constitucional vigente, procede la suspensión provisional del Decreto Legislativo 0062 de 2025 en virtud de las siguientes razones fácticas y de derecho.

### **2.1. El Decreto Legislativo es, *prima facie*, abierta o manifiestamente inconstitucional**

El precedente constitucional vigente, aludido en el acápite anterior, explica que una norma es *“abierta o manifiestamente”* inconstitucional, cuando vulnera vulnera ostensiblemente el orden constitucional, en la medida en que su contenido o formulación jurídica contradicen evidente e innegablemente un mandato Superior,

que por lo mismo no requiera de un análisis de contratación profundo o exhaustivo. Ergo, la Sala Plena debe advertir una contradicción normativa ostensible o palmaria.

Asimismo, el carácter de “abierta o manifiestamente inconstitucionalidad” de una norma bajo examen judicial de la Corte debe tener la potencialidad de producir efectos prácticos irremediable o de difícil reversión, ya sea porque generan consecuencias fácticas y/o jurídicas que no puedan repararse tras la decisión de fondo o que afecten de forma grave principios constitucionales.

En términos del Auto 272/2023:

*“(…) la Corte identificará a este tipo de disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales como aquellas que contraen un efecto irremediable, esto es, aquellas inconstitucionales que de mantenerse vigentes durante el proceso de revisión de constitucionalidad e inclusive, que si se declaran inexecutable aún con efectos retroactivos, suponen la imposibilidad, o la dificultad extrema, de retornar a la situación anterior que se consolida con su ejecución o su aplicación durante su vigencia, o como de manera análoga ha ido analizado en sede de control concreto de constitucionalidad, como aquel que no es susceptible de ser reestablecido en sus consecuencias jurídicas.”*

En particular, el Decreto Legislativo 062 de 2025 resulta abierta o manifiestamente inconstitucional, en razón a lo siguiente:

**(i) La alteración grave al orden público en la zona que comprende la declaratoria de conmoción interior responde a un problema social y de orden público histórico y estructural, lo que la Corte ha denominado “violencia endémica”.**

En sentencia C-466 de 1995, con ponencia del Honorable Magistrado Carlos Gaviria Díaz, la Corte empleó el término “violencia endémica” para aludir a toda situación de alteración grave del orden público interno que adquiere las características de “crónica”, “permanente” y “estable”.

Etimológicamente hablando, cuando se emplea el término “endémica” como adjetivo de una situación o cosa, se alude inexorablemente a que se ha “*extendido en un país o región*” o que “*es habitual o permanente*” (RAE). Dicho en otras palabras, lo endémico de una situación o fenómeno social, como el que se refiere el Decreto Legislativo 062, radica en su *carácter estructural* dado que *afecta crónica y persistentemente* a una sociedad, una comunidad o un grupo social.

Por definición, lo endémico se distingue de los *ocasional, esporádico, circunstancial o sobreviniente*.

Los análisis sobre el origen y el impacto negativo de ciertos fenómenos culturales, sociales, políticos o económicos en el desarrollo de las sociedades, habitualmente se fundamentan en lo que el sociólogo y matemático noruego Johan Galtung denominó como “violencia estructural”, expresión referida a estructuras arraigadas en los sistemas sociales, naturalmente invisibles, que impiden la satisfacción de las necesidades básicas, como esquemas de segregación racial, leyes discriminatorias o degradantes, conflicto armado, pobreza, entre otras. La esencia de este tipo de violencia es que atiende a causas históricas, prolongadas lo suficientemente en el tiempo como para hacerse parte del devenir cotidiano de una sociedad, de manera que los individuos terminan por “normalizarlas”.

En síntesis, la violencia endémica o estructural se identifica con una realidad recurrente y sostenida, arraigada profundamente en la cotidianidad de las ciertas comunidades o grupos sociales, como las que se asientan en territorios cuya marginalidad se explica por una trágica combinación multicausal, conexos a factores históricos, socioeconómicos, políticos y culturales.

Los conflictos armados prolongados -o situaciones análogas—, sumado al abandono, la ineficiencia o la desidia estatal, suelen ser ejemplos paradigmáticos de este tipo de factores causales. Como lo han experimentado por décadas muchos territorios en el País, no solo en el Catatumbo, su conjugación ha conllevado a peculiares dinámicas sociales, caracterizados por la “*normalización*” de prácticas violentas o de control social de hecho, por parte de grupos u organizaciones armadas al margen de la legalidad que, por tanto, perviven en paralelo con el estado de derecho y el ejercicio de autoridad institucional.

La fragmentación del orden constitucional y del poder del Estado para imponerlo que ello supone, incentiva la desatención institucional, desalienta la inversión privada, precariza la prestación de servicios básicos y, correlativamente, conlleva la violación sistemática de los derechos humanos de las comunidades. En estas zonas, el imperio de la Ley del Estado ha perdido toda validez, propiciando vacíos de poder que rápidamente son suplidos por estructuras armadas ilegales; lo que a su vez propicia círculos vicios en los que la distinción entre causas y consecuencias termina siendo imposible de discernir.

Precisamente estas son las características de la situación que adujo el Gobierno Nacional para expedir el Decreto Legislativo 0062 de 2025, y que, al ser imposibles de disimular, quedaron expuestas de forma suficientemente diáfanas como para concluir que *no se trata de una alteración al orden público extraordinaria, contingente, imprevisible o sobreviniente.*

## **I. PRESUPUESTO FÁCTICO**

*(...) Que el Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, y el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) conocido como los "Pelusos" hacen presencia en la región del Catatumbo, y el grupo armado organizado Clan del Golfo intenta ingresar a la misma.*

*Que los municipios de Río de Oro y González están ubicados al sur del departamento de Cesar y constituyen una de las puertas de entrada a la región del Catatumbo, siendo utilizada por el ELN para el tránsito de sus estructuras, víctimas de secuestro, rentas criminales, así como la comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados para el financiamiento de sus actividades. Asimismo, en esos municipios se registra la influencia de redes de apoyo al ELN.*

*Que, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante acuerdo final de paz) suscrito con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Estado colombiano asumió, a manera de Declaración Unilateral de Estado, compromisos vinculantes en el contexto internacional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho instrumento y reafirmó la buena fe y el respeto de Colombia frente al derecho internacional, así como el compromiso de diseñar, implementar y ejecutar medidas relacionadas con la terminación del conflicto, entre otras, en la región del Catatumbo (...)*

*Que, no obstante lo anterior, según el reporte para 2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), administrado por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región del Catatumbo concentraban 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 63,3 % (27.329,49 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata y Tibú; así mismo, que, desde entonces, dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos.*

*Que, a su vez, el ELN ha incrementado sus ataques y hostilidades contra la población civil y, especialmente, contra los firmantes del acuerdo final de paz en la región del Catatumbo, lo cual es promovido y financiado, entre otros, con los recursos provenientes de las actividades y economías ilegales en esta región.*

## **2. PRESUPUESTO VALORATIVO**

*Que el descenso en los precios de la hoja y de la pasta base de coca registrado desde 2021, con el subsecuente estancamiento temporal del circuito económico ilícito, generó, de una parte, una situación de crisis alimentaria entre las familias vulnerables que subsisten de este y, por otra, un pacto entre organizaciones armadas ilegales frente a la repartición del negocio ilícito y la entrada de compradores al territorio (...)*

### 3. PRESUPUESTO DE NECESIDAD E INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS ORDINARIAS

*Que, aunque la crisis en la región del Gatatumba refleja problemas estructurales, su agravamiento y el riesgo inminente que plantea para la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana justifican la declaratoria del estado de conmoción interior.*

*Que, por tanto, esta medida extraordinaria es indispensable para adoptar mecanismos y utilizar herramientas inmediatas que permitan conjurar la crisis y evitar su agravamiento, sin perjuicio de las políticas públicas necesarias para abordar las causas estructurales a largo plazo (...)*

*Que, sin embargo, el escalamiento de las acciones armadas del ELN y su particular direccionamiento contra la población civil del Catatumbo constituye una situación excepcional de agravamiento del orden público y de afectación de la seguridad humana que, por una parte, impide de manera considerable la continuidad de la oferta institucional instalada en los municipios de la región y, por otra, amenaza con la destrucción del tejido social y comunitario, y de los procesos organizativos y participativos que se requieren para la atención de las condiciones estructurales que han afectado históricamente al territorio." (Subrayado fuera de texto)*

En desarrollo de las sesiones celebradas el pasado 28 de enero, por las Plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, para recibir y debatir sobre el informe gubernamental de que trata el artículo 39 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, tanto los altos funcionarios gubernamentales como parlamentarios voceros los Partidos Políticos, incluso los que integran la bancada del gobierno, coincidieron e insistieron en la necesidad de intervenir en el Catatumbo para atender las causas estructurales que han sumido la región en una persistente y crónica crisis social.

**El Ministro del Interior, por ejemplo, Juan Fernando Cristo, de origen santandereano, expresó en su mensaje a los Senadores, clara y desprevenidamente, que la necesidad de la declaratoria de la conmoción interior es asegurar la financiación de un plan del gobierno actual para mejorar las condiciones sociales del Catatumbo,** que no es otra cosa que el reconocimiento espontáneo y genuino de que abusaron de la medida para mal emplearla para fines incompatibles con su excepcionalísimo carácter constitucional:

**"Pero hay una tercera dimensión...que todos sabemos que si no hacemos eso no vamos a tener éxito, y es la concreción, agilizar y garantizar la financiación de los proyectos que ya todos sabemos qué hay que hacer en el Catatumbo y que Ningún gobierno en los últimos 30 años los ha hecho; se han hecho cosas, no hay que desconocer, en los últimos 15**

*años, pero la dimensión de la ausencia del Estado histórica no permite que eso sea suficiente.*

*Por eso desde hace un año o año y medio este gobierno empezó a construir con las comunidades, que ustedes escucharon aquí hoy, con los alcaldes, con el gobernador del departamento, con el anterior gobernador y con este, con los anteriores alcaldes y con este, con los líderes sociales, con toda la comunidad del Catatumbo lo que se llamó “el pacto por la transformación social del Catatumbo”.*

*¿qué contiene ese pacto?...contiene 3 o 4 obras de infraestructura que son esenciales para que el Catatumbo salga de esa situación de violencia ... pero además de la infraestructura está planteado en el pacto por el Catatumbo que el hospital regional de Ocaña se convierta en un Hospital de nivel III, el mejoramiento del hospital de Tibú y de todas las IPS del Catatumbo, y también en el pacto está contemplado, todo esto legitimado por las organizaciones sociales, el mejoramiento de todas las instalaciones educativas del Catatumbo, eso ya está en ejecución desde antes del Pacto, con demoras por la ineficacia siempre del Estado para llegar al territorio, ya está en ejecución la universidad del Catatumbo.*

*...PERO PARA ASEGURAR LA FINANCIACIÓN DEL PACTO, QUE TIENE UN COSTO DE \$ 4 BILLONES, SE NECESITA LA CONMOCIÓN INTERIOR PORQUE NO HAY RECURSOS SUFICIENTES”* (Desde minuto 1:47:00)

A continuación, me permito transcribir algunos fragmentos de las intervenciones de los voceros de los distintos partidos y movimientos políticos en la sesión celebrada en la Plenaria del Senado, que enfatizan en el carácter histórico de la crisis que motivó la implementación de la medida excepcional que aquí se cuestiona<sup>2</sup>:

*“La situación del Catatumbo es crítica y esto se debe al abandono y al debilitamiento institucional que ha venido ocurriendo en esa región, no es desde ahora, no es desde el Gobierno Petro, esto lleva años pasando y ha venido aumentando y recrudeciendo, tienen que caminar las calles del Norte de Santander para que se den cuenta que es una realidad que se viene viviendo desde hace mucho tiempo”* Senado Martha Peralta (Pacto Histórico) (Desde minuto 5:39:33 hasta el 5:39:58)

*“Hablo como defensora de los derechos humanos que he conocido parte de la historia de violencia de Catatumbo”* (desde minuto 5:42:00 hasta el 5:42:20) (...) *“El Catatumbo ha tenido decenas de años de violencia, de tragedias, de exclusión, de pobreza”* (desde minuto 5:43:07 hasta 5:43:18) Senadora Gloria Flórez (Pacto Histórico)

---

<sup>2</sup> Extraído de video correspondiente a la sesión plenaria del Senado de la República, publicado en el link [Plenaria del Senado de la República - Enero 28 de 2025 - YouTube](#)

*“la movilización estatal para conjurar semejante crisis y poder proteger a la población del Catatumbo que por segunda vez y repito los datos que fueron víctimas de un ataque, una incursión salvaje, como lo fue protagonizada por Mancuso”.* (Desde minuto 5:35:25 hasta 5:36:44) Senadora Clara López (Pacto Histórico)

*“Tanto este gobierno, como todos los gobiernos, le han incumplido a una región abandonada por la historia”* (Desde minuto 4:44:23 hasta 4:44:30) Senador santandereano Jairo Castellanos (Alianza Verde)

*“lo que está pasando en el Catatumbo, el desastre en materia de violencia, es un tema que viene replicándose, 20 años atrás”* (Desde minuto 4:45:43 hasta 4:45:51) Senador Gustavo Moreno (Alianza Verde)

*“La región del Catatumbo es una región que ha estado azotada y olvidada por muchos años”* (Desde minuto 5:14:25 hasta 5:14:28) Senadora Lorena Ríos (Colombia Justa Libres)

*“Se dio lugar al gran CONPES del Catatumbo en el Gobierno de Manuel Santos, luego reforzado con el CONPES del fondo paz, donde el Ministro del Interior, también era Juan Fernando Cristo, por allá en el 2017 y ese CONPES del Catatumbo honorables Senadores que estuvimos presentes, las mismas dificultades que hoy está viviendo el Catatumbo, después de 20 años, en las mismas circunstancias lamentables”* (Desde minuto 4:24:39 hasta 4:25:07) Senador Santandereano Juan Carlos García (Partido Conservador)

No está por demás resaltar que, como lo afirmaron varios Parlamentarios, la situación del Catatumbo hoy la viven otros departamentos y regiones del País, como Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Guaviare, Arauca, Putumayo, Caquetá, Chocó, sur del Meta, Bajo Cauca, en las que el acelerado deterioro de la seguridad a causa del posicionamiento y expansión de varias organizaciones armadas al margen de la ley y el cese de operaciones militares en contra de las mismas, han desembocado en crisis sociales y humanitarias que bien podrían ameritar, de avalarse en este caso la declaratoria de conmoción interior, adoptar medidas excepcionales similares.

## **(ii) El Gobierno Nacional fue reiteradamente alertado sobre la inminente confrontación entre grupos armados ilegales en el Catatumbo**

En la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 28 de enero, la doctora Iris Marín, Defensora del Pueblo, expresamente desmintió a los funcionarios del Gobierno que, como el Ministro de Defensa y la Ministra de Justicia, habían asegurado que la confrontación entre el ELN y el frente 33 de las FARC y la consecuente crisis humanitaria había sido totalmente inadvertida y sorpresiva.

En su exposición a los Representantes, la doctora Marín aseguró que, en varias oportunidades, su Entidad había emitido Alertas de riesgo en la zona, que incluían los municipios del sur del Cesar y Norte de Santander, cobijados con la medida de excepción declarada mediante el Decreto Legislativo 062; contrario a lo que los altos funcionarios protestaron.

En esa línea, expuso el alcance de la Alerta Temprana Inminencia 026 del 15 de noviembre de 2024 (Río De Oro y González, Abrego, Convención, El Carmen, La Playa, Ocaña, Teorama), en la que urgía al Gobierno Nacional para que tomara acciones que mitigaran el riesgo que implicaba el rompimiento del cese al fuego con el ELN, las tensiones entre esta organización criminal y el frente 33 de las FARC, así como la reactivación y reacomodo del EPL. En dicho informe, la Defensoría identificó como población en especial condición de riesgo a niñas, niños y adolescentes, líderes sociales, firmantes, docentes, campesinos, misión médica, comerciantes y transportadores. Con idéntico atino, la Alerta enlistó como principales riesgos: enfrentamientos armados, desplazamientos forzados, confinamiento y reclutamiento forzado.

Aunado a la certera y grave advertencia de la Alerta Temprana Inminencia 026, la Defensora informó a los Congresistas que previamente había dirigido al Gobierno cuatro similares: AT Inminencia 21-24 (San Alberto, Cesar, La Esperanza, Norte de Santander), AT Estructural 009-24 (Sardinata, Bucarasica y el Zulia, Norte de Santander), AT Inminencia 035-23 (La Gloria y Pelara, Cesar), AT Estructural 050-20 (Tibú, Norte de Santander). Además, el Informe de Seguimiento a la AT 050-20.

Consultado el Sistema de Alertas Tempranas, de 2018 a 2024, se destaca un amplio número de informes, que describen el escenario de violencia endémica que ha sufrido por décadas la región y la violación sistemática a los derechos humanos que suponían para la población civil:

- AT inminencia 021-2024 del 15 de agosto.
- AT inminencia 026-2024 del 15 de noviembre.
- AT estructural 027-2024 del 19 de diciembre.
- AT inminencia 006-2023 del 27 de febrero.
- AT estructural 009-2023 del 9 de marzo.
- AT estructural 026-2023 del 19 de junio.
- AT estructural 004-2021 del 9 de febrero.
- AT estructural 025-2021 del 22 de octubre.
- AT inminencia 011-2020 del 13 de marzo.
- AT estructural 035-2020 del 5 de agosto.
- AT estructural 050-2020 del 26 de noviembre.

- AT inminencia 014-2019 del 12 de marzo.
- AT inminencia 024-2019 del 2 de junio.
- AT inminencia 037-2019 del 12 de septiembre.
- AT inminencia 014-2018 del 26 de enero.
- AT inminencia 032-2018 del 4 de abril.
- AT estructural 040-2018 del 19 de abril.

De ahí que resultara no menos que obvio que la Defensora afirmara que la crisis era previsible.

En la última semana, varios medios de comunicación han informado que los servicios de inteligencia del Estado habían advertido con una antelación superior a un mes, los planes y preparativos del ELN para atacar el frente 33 de las FARC, con el fin de causar una situación de inestabilidad en el Catatumbo que les fuera propicia para obtener una ventaja estratégica y el control completo del narcotráfico. (<https://www.infobae.com/colombia/2025/01/26/informes-de-inteligencia-advertian-escalada-de-violencia-en-el-catatumbo-desde-hace-un-mes-regimen-de-nicolas-maduro-estaria-vinculado/>)

En la sesión Plenaria del Senado, del 28 de enero, el Senador de la República de origen santandereano Alejandro Carlos Chacón, vocero del Partido Liberal, en una amplia presentación recordó un debate de control político promovido por él, en noviembre del año 2022, en el que alertó sobre la crisis creciente del Catatumbo, por cuenta del incremento de los cultivos ilícitos y la presencia cada vez mayor de los grupos armados que hoy se disputan su control.

En esta nueva intervención a la que tituló *“El Catatumbo, con conmoción o sin conmoción, lo que necesita es inversión”*, el Senador Liberal no solo argumentó en favor de concebir la crisis de dicha región como el resultado del prolongado abandono estatal y la falta de inversión.<sup>3</sup>

*“...generalmente los problemas no son de un gobierno, **son estructurales de la nación**, y ahí mostraba cómo en el 2017, importante ver los años, el Ministro empieza a mostrar desde el 2019, solo muestra el departamento Norte de Santander, aquí hay que mostrar la nación también...*

*Este video (Refiriéndose al de su intervención en la Plenaria del Senado en noviembre de 2022) quiero mostrarlo señor Presidente como recordación que **el Congreso de la República advirtió que el ELN y las FARC, en noviembre de 2022, estaban teniendo***

<sup>3</sup> Ver en el link [Plenaria del Senado de la República - Enero 28 de 2025 - YouTube](#), a partir del minuto 4:00:00.

*crecimiento exponenciales, y que en mi región y en otras regiones de Colombia estaban tomando los territorios...*

*En ese entonces, advertimos la necesidad de revisar lo que estaba pasando en el Catatumbo y en otras regiones de Colombia, hoy, volviendo a la fecha, no he podido seguir haciendo el balance porque no me han entregado las informaciones, Ministro, siempre me entregaban información sobre lo que estaba pasando en seguridad y el Ministerio de Defensa las entregaba, a partir del 2022, me entregan informaciones, pero las informaciones no las entregan detalladas excusando reserva en la información... pero nunca había una excusa así..."*

*...la situación que está viviendo el Catatumbo se viene a conocer por la confrontación que tiene el ELN y las FARC, pero la presencia de los grupos del ELN y las FARC y muchos más grupos que existen en nuestro departamento existen en otros territorios de Colombia..."*  
(Minuto 4:07:00)

**(iii) El precedente constitucional ha acotado el ámbito de aplicación de los Estados de Excepción a situaciones imprevisibles, repentinas o esporádicas**

La citada Sentencia C-466 de 1995, tras explicar, como se destacó antes, la diferencia entre escenarios de violencia endémica y la que no lo es, precisó que, en función de la excepcionalidad de las instituciones constitucionales descritas en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, fue suficientemente clara en limitar su alcance, de manera que solo es admisible en eventos de anormalidad pública extraordinarios, repentinos o sobrevinientes.

***"CONMOCION INTERIOR-Inexistencia de hechos sobrevinientes***

*Los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales (...)*

*Es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, "graves" y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los*

derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario.” (Subrayado fuera de texto) (Corte Constitucional, S.C466/1995)

Insistió la Corte en esa oportunidad, en que las facultades excepcionales del Gobierno en estos casos eran incompatibles con lo que denominó “*violencia endémica*”. Razón le asiste, dado que por el arraigo y la multicausalidad de ciertas situaciones que desestabilizan el orden público, demanda la intervención del Estado de forma consistente y prolongada en el tiempo, lo que a su vez requiere de políticas públicas no meramente contingentes.

En términos de la Corte,

*“La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas. El mensaje implícito en la nueva Carta no puede ser más claro: a los males que se han hecho permanentes, hay que atacarlos con políticas igualmente estables, de largo aliento, cuidadosamente pensadas y diseñadas. Y las medidas de vocación transitoria hay que reservarlas para situaciones de ese mismo sello. No puede el Gobernante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escamoteador de enfermedades que trata sólo los síntomas y con medios terapéuticos heroicos que en vez de conjurar el *pathos* más bien lo potencian. Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción.”* (Subrayado fuera de texto) (Corte Constitucional, ibidem)

En sentencia C-328 de 1996, la Corte nuevamente tuvo oportunidad de referirse a este fenómeno, reiterando lo que había dicho sobre su caracterización:

*“La mayoría de los hechos mencionados revisten carácter endémico y, por lo tanto, su mera ocurrencia no justificaría constitucionalmente la declaración del estado de conmoción interior. Por tratarse de situaciones que hacen parte de la violencia crónica que afecta al país, para enfrentarlas no puede acudirse a medidas de excepción cuya función es la de repeler de manera rápida y efectiva hechos sobrevinientes que afecten de manera excepcional la estabilidad del orden constitucional. De lo contrario se estaría justificando la ineficacia del Estado para diseñar mecanismos definitivos de solución de las diversas manifestaciones de violencia, so pretexto de la utilización de medidas cuya vigencia compromete el normal funcionamiento de las ramas del poder público y el goce de los derechos y libertades que integran el núcleo básico de un Estado democrático de derecho. La agudización sobreviniente sumada a nuevos hechos de violencia selectiva y altamente desestabilizadora, que justificó la primera prórroga de la conmoción interior y que, igualmente, por lo expuesto, abona la segunda, responde, en buena*

*parte, a la acción de los agentes de la violencia crónica que se han apoderado del país, que en este caso han apelado a una utilización intensa y planificada de sus enormes aparatos de fuerza.* (Subrayado fuera de texto) (Corte Constitucional, S.C-328/1997)

Como en aquella aciaga época, actualmente el País afronta una crisis de seguridad generalizada, con niveles de violencia y criminalidad que no se registraban desde hace por lo menos dos décadas, relacionados indiscutiblemente a la Política de Paz implementada por el actual Gobierno, que no viene al caso debatir.

En 2023, el País tristemente batió el récord de cultivos ilícitos, al llegar a 253.000 hectáreas, con un aumento de casi 20.000 hectáreas en un solo año (2022: 230.028 hectáreas), así como de la producción en un 53%. Este escandaloso crecimiento de los cultivos ilícitos coincide con el de las estructuras criminales, como las que hoy se disputan a sangre y fuego el control del Catatumbo; de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el ELN pasó de tener presencia en 189 municipios en 2022 a 232 en 2023, el EMC de 233 municipios a 299 y el Clan del Golfo de 255 a 392, en el mismo periodo.

Tan evidente y acelerado será el deterioro de la seguridad de los colombianos, que el propio Decreto Legislativo y el informe del Ministerio de Defensa al Congreso de la República, reconocen que la crisis que aluden como fundamento echó raíces en el crecimiento y fortalecimiento de las estructuras criminales y de las economías ilícitas fundamentalmente ligadas al cultivo, procesamiento y comercialización de cocaína: *“Que, no obstante lo anterior, según el reporte para 2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), administrado por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región del Catatumbo concentraban 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 63,3 % (27.329,49 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata y Tibú; así mismo, que, desde entonces, dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos”.*

*Que, a su vez, el ELN ha incrementado sus ataques y hostilidades contra la población civil y, especialmente, contra los firmantes del acuerdo final de paz en la región del Catatumbo, lo cual es promovido y financiado, entre otros, con los recursos provenientes de las actividades y economías ilegales en esta región.” (DL 062/2025)*

*“A los factores de violencia se adiciona el hecho de que los cultivos ilícitos especialmente de hoja de coca han venido en incremento según el último informe (2023) del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, representando un incentivo perverso para la disputa por el control de la droga entre los grupos armados organizados. En octubre de 2024 el GAOR 33 reactivó la compra de paste y base de coca, ejerciendo competencia en un mercado*

que hasta el momento había estado monopolizado por el ELN. (Ministerio de Defensa Nacional, informe al Congreso 2025-01-27 - 0075 MDN-SG-GAL)

Volviendo sobre el alcance del precedente constitucional, no sobra recordar que en la Sentencia C-122 de 1997, esa Corte insistió en que para que la declaratoria de un estado de excepción de esta naturales sea válida, los hechos invocados deben ser imprevisibles, repentinos e inesperados, en contraposición de situaciones crónicas o recurrentes.

*“Un hecho puede parecer a una sociedad extraordinario y sorprenderla sin conocimientos o instrumentos adecuados para evitar, corregir o morigerar sus efectos perniciosos. Sin embargo, si en su interior su riqueza institucional le brinda mecanismos para captar y adaptarse a la novedad, ésta difícilmente podrá considerarse en sí misma extraordinaria. De la misma manera, el incremento cuantitativo y cualitativo de experiencias, hacia el futuro impedirá tratar como hechos emergentes o extraordinarios aquellos que se incorporan como expectativas conocidas o previsibles que puedan ser objeto de conocimiento y manejo con base en el repertorio de instrumentos a disposición de la sociedad y de sus autoridades” (Corte Constitucional, S.C-122/1997)*

Con ello reafirmó una vieja doctrina de la Corte Suprema de Justicia, previa a la Constitución de 1991, que *“prohíbe la utilización expansiva de los poderes excepcionales de la emergencia para resolver problemas crónicos o estructurales”*. Este fue el argumento central para declarar inexecutable el decreto de emergencia económica y social en La Guajira (Sentencia C-383 de 2023).

Aceptar lo contrario, como lo aduce el Gobierno Nacional, conllevaría, en el peor de los casos a la generalización de la medida, dado que, como se dijo antes, vastas zonas del territorio nacional presentan hoy niveles similares de violencia y control del territorio por parte de estructuras ilegales que parecen haber desbordado las capacidades ordinarias del Estado.

Ello terminaría por desnaturalizar el carácter excepcionalísimo de estas medidas extraordinarias, lo que conlleva una violación a la Constitución Política, evidente y fácil de advertir.

## **2.2. La suspensión provisional del Decreto Legislativo 0062 de 2024 es necesaria, efectiva y proporcional para evitar que produzca efectos graves e irremediables**

La suspensión provisional del Decreto Legislativo 0062 de 2024 es una medida necesaria para evitar la producción de efectos jurídicos y fácticos que, una vez

ocurridos, pueden resultar irreversibles como la consolidación de relaciones jurídicas, el compromiso injustificado o, peor aún, la pérdida de recursos públicos, el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos institucionales, el poder configurativo del Legislativo, así como constituir en un antecedente que podría conllevar a desconocer los límites constitucionales vigentes para la adopción de una medida de excepción.

El Decreto Legislativo cuestionado habilita temporalmente un escenario institucional de emergencia en el que los controles o contrapesos ordinarios quedan en suspenso o sustancialmente disminuidos, afectando las competencias naturales de las otras ramas de poder público, como la judicial y la parlamentaria, en favor del Ejecutivo, dotando a éste de facultades excepcionales para adoptar medidas como la contratación pública directa sin la observancia estricta de las reglas que aseguran la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la selección objetiva de los oferentes, establecer nuevos impuestos y efectuar traslados presupuestales, con los que se pueda poner en grave riesgo el frágil equilibrio fiscal, la seguridad jurídica y la confianza inversionista.

No sobra recordar que uno de los peores escándalos de corrupción que ha vivido el País en los últimos años, de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que ha develado prácticas de relacionamiento institucional inmorales e ilegales promovidas por Gobierno Nacional para asegurar el apoyo de parlamentarios a sus iniciativas legislativas, se dio origen a partir de una declaratoria de desastre y luego de una Emergencia Económica y Social que la Corte Constitucional tuvo a bien declarar inexecutable por razones similares a las que aquí se han invocado (S.C-823/2023).

Los legítimos temores de que la declaratoria nos avoque a una situación en desequilibrio institucional con graves consecuencias constitucionales, políticas, sociales y económicas, se han concretado en el sentido y alcance de medidas específicas que el Gobierno ha implementado por vía de la expedición de los primeros nueve Decretos Legislativos en el marco de la declaratoria (Calendados 29 y 30 de enero)<sup>4</sup>. Resulta oportuno hacer algunos comentarios al respecto, sin el rigor

---

<sup>4</sup> DL 106/2025 "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"

DL. 107/2025 "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

y la extensión que amerita entendiendo que esta no es la ocasión para debatir sobre los mismos, refuerzan la necesidad de que el Decreto Legislativo sea suspendido inmediatamente. Entre las medidas que más preocupación y controversia han suscitado en la oposición política al Gobierno Nacional y la opinión pública en general, además de los nuevos impuestos que anunció el Ministro de Hacienda en el Congreso de la República en las sesiones del 28 de enero, se destacan:

- El DL. 106/2025, confiere al Gobierno facultades para suspender procesos judiciales de ejecución de créditos agropecuarios y realizar condonaciones de deuda,

---

*abastecimiento y la garantía del derecho humano a la alimentación, en el marco de la situación de orden público en la región del Cata tumbo, 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"*

DL. 108/2025 *"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"*

DL. 116/2025 *"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"*

DL. 117/2025 *"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 Gata tumbo e impedir la extensión de sus efectos"*

DL. 118/2025 *"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"*

DL. 119/2025 *"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"*

DL. 120/2025 *"Por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en e/ 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"*

DL. 121/2025 *"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 Cata tumbo, 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"*

lo que afecta la estabilidad financiera de la banca pública sin control legislativo; además, la condonación de intereses y quitas de capital hasta del 80% para ciertos productores agropecuarios genera un precedente problemático en la política de crédito del país; además, no se establecen criterios claros para definir quiénes recibirán estos beneficios, lo que abre la puerta a discrecionalidad y favoritismo político.

○ El DL. 107/2025 promueve una agenda agroalimentaria que no guarda relación con las causas que generan la situación de grave alteración del orden público y supone un riesgo de corrupción y pérdida de recursos públicos al facultar a la Agencia de Desarrollo Rural para contratar directamente la adquisición de bienes y servicios, logística y todo lo que requiera el sector agropecuario, con: (i) Sociedades de Economía Mixta (ii) empresas industriales y comerciales del Estado (iii) asociaciones campesinas y (iv) organizaciones de la ACFEC (agricultura campesina, familiar y comunitaria: agrupaciones de personas y comunidades que se dedican a la agricultura en Colombia).

○ El DL. 108/2025 habilita la apropiación administrativa (Expropiación exprés) con el fin de acelerar la adquisición de tierras para desplazados y firmantes de paz (Artículo 4º), por remisión al capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, incluso para procesos judiciales en curso. Debo advertir que reiteradamente el Congreso de la República le ha rechazado al Gobierno Nacional su intención de implementar esta medida en sus proyectos de reforma rural y agraria, por los riesgos que entraña para el derecho a la propiedad privada y el elevado riesgo de abuso de la medida.

○ DL 118/2025, relativo al control operacional de la Fuerza Pública crea la figura del “Comandante Militar” en quien se unifica el mando de las unidades militares y de policía que desarrollan su misión en la zona que comprende la declaratoria de conmoción interior. Preocupa que el Decreto expresamente contempla que las órdenes presidenciales que se dicten por conducto del Ministro de Defensa Nacional y éste “Comandante Militar” serán de inmediata aplicación y prevalentes a las de los gobernadores y alcaldes. Por supuesto, que la medida ha generado especial preocupación por entrañar un eventual desconocimiento práctico de las competencias de las autoridades locales en asuntos no relacionados directamente con el restablecimiento del orden público, para lo cual son agentes del Presidente de la República, violando con ello el principio constitucional de supremacía del poder civil sobre el militar, que constituye un eje axial de nuestra Carta Política.

Como podrá evidenciar esa Corporación Judicial al momento de examinar la constitucionalidad particular de cada Decreto Legislativo, llama la atención que el

común denominador de las consideraciones que justifican cada uno de ellos, aluden a la necesidad de conjurar una crisis estructural y de vieja data en la región y no estrictamente para resolver la situación de violencia en que se ha fundado la declaratoria de conmoción.

Respetuosamente insisto en que el Decreto Legislativo 062 ha dado lugar a un escenario sumamente riesgoso para el Estado de Derecho y el modelo constitucional vigente, a partir de una situación que nada tiene de extraordinaria ni mucho menos sobreviniente, que no pueda atenderse con los poderes y capacidades civiles y militares ordinarias, y que, siendo esto lo más cuestionable, es similar a la que experimentan otras regiones del país por cuenta del deterioro generalizado de la seguridad.

Debe anticiparse que la suspensión de la medida en nada impide que el Gobierno Nacional intervenga en la situación para restablecer las condiciones mínimas de retorno de los más de 53.000 desplazados y mitigar la amenaza que ha supuesto el crecimiento exponencial de las estructuras criminales con las que ha pactado repetidos ceses al fuego que solo han servido para debilitar la institucionalidad, por lo que no resulta **desproporcionada**:

- **La suspensión del Decreto Legislativo 062 es idónea**, comoquiera que con su implementación se previene la generación de daños irreversibles de forma más eficiente que otras medidas como la retroactividad de los efectos jurídicos de las sentencias de constitucionalidad.
- **La suspensión del Decreto Legislativo 062 es necesaria** para preservar la supremacía de la Constitución y la excepcionalidad de las medidas previstas por el Constituyente de 1991 para atender situaciones de extraordinaria gravedad y repentina ocurrencia.
- **La suspensión del Decreto Legislativo 062 es proporcional en sentido estricto** en la medida en que ello no supone un obstáculo absoluto para que el Estado atienda las crisis de seguridad en la zona que comprende la declaratoria, con las capacidades institucionales ordinarias. Si bien la medida limita temporalmente la implementación del estado de excepción, los efectos negativos de mantenerlo vigente sin control son desproporcionadamente más graves que los costos de su suspensión.

**2.3. La suspensión provisional del Decreto Legislativo 0062 de 2024 deviene en la única medida que resulta eficaz para la protección y vigencia del orden constitucional**

La suspensión provisional del Decreto Legislativo 0062 de 2024 es un mecanismo jurídicamente efectivo para evitar la consumación relaciones jurídicas y la concreción de serios y reales riesgos de abuso del poder excepcional que el confiere al Gobierno Nacional, mientras se surte el control de constitucionalidad y esa Corporación adopta una decisión de fondo.

Esa Corte asimismo ha reconocido que cuando la aplicación de una norma puede generar efectos irreparables, la suspensión permite evitar que se materialicen situaciones que, incluso si posteriormente la norma es declarada inconstitucional, no podrían revertirse, o que el Gobierno aproveche de la duración del proceso de constitucionalidad para consolidar hechos consumados, frente a los cuales la retroactividad de los efectos de una decisión de constitucionalidad no resulta suficiente.

#### **2.4. Medidas alternas a la suspensión provisional del Decreto Legislativo 0062 de 2024, como la orden de retrotraer los efectos jurídicos de la decisión de fondo, carecen de la eficacia necesaria que garantice la efectividad del orden constitucional**

Finalmente, el precedente constitucional justifica la suspensión provisional de una norma bajo control judicial por parte de esa Corte en la insuficiencia efectiva de otros mecanismos o medidas tendientes a retrotraer sus efectos jurídicos en caso de ser declarada inconstitucional:

*“(...) la fórmula de la inexequibilidad con efectos retroactivos resulta insuficiente tratándose de las disposiciones abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables, antes explicadas. En esos casos, los plazos propios del control de constitucionalidad implican que necesariamente la disposición demandada surtirá sus efectos antes de que sea proferida la sentencia de inexequibilidad y, a su turno, la posibilidad de retrotraer la situación jurídica al estado anterior resulta bien materialmente imposible, por ejemplo, para el caso de normas legales que afecten directa o indirectamente bienes constitucionales valiosos”. (Corte Constitucional, Auto 272 de 2023)*

Con fundamento en este precedente se consideran insuficientes todas aquellas medidas alternas a la suspensión provisional en la medida en que carezcan de la efectividad para impedir la consolidación de relaciones jurídicas derivadas de actos jurídicos y actos administrativos como por ejemplo la suscripción y ejecución de convenios interadministrativos, la contratación directa de bienes y servicios, la recuperación de recursos perdidos por actos de corrupción o el traslado de recursos del Presupuesto General de la Nación, que podría implicar un desbalance irremediable de las finanzas públicas.

En este caso, además, el riesgo de elusión práctica del control de constitucionalidad en un momento complejo del país y el relacionamiento institucional que ha sido afectado por el radicalismo ideológico, la mala gestión y el recurso a prácticas corruptas impulsadas por el actual Gobierno.

### III. PETICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente me permito solicitar a su Señoría que promueva ante la Sala Plena de esa Corporación la posibilidad de *suspender provisionalmente* el Decreto Legislativo 062 de 2025, hasta tanto se adopte una decisión de fondo sobre su constitucionalidad.

### IV. ANEXO

- Anexo copia de la cédula de ciudadanía de la Suscrita.
- Informe del Ministerio del Interior al Congreso de la República, oficio No. 2025-2-001000-0016587
- Informe del Ministerio de Defensa Nacional al Congreso de la República, oficio No. 2025-01-27-0075 MDN-SG-GAL
- Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho al Congreso de la República, sin número de radicado.

### V. COMUNICACIONES

La Suscrita recibirá comunicaciones en la Oficina 214- 215 del edificio Nuevo del Congreso ubicado en la carrera 7 No. 8- 68, así como al correo [paola@paolaholguin.com](mailto:paola@paolaholguin.com)

**NOTA: Todo lo anterior sin perjuicio de mi derecho y voluntad de intervenir posteriormente en el trámite de la revisión del Decreto Legislativo 0062 de 2025, en la oportunidad que prevé el artículo 37 del Decreto 2067 de 1991.**

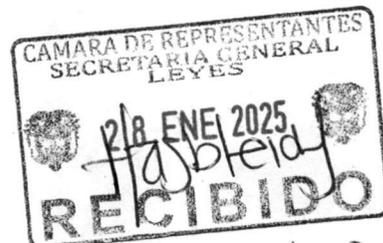
Atentamente,



**PAOLA HOLGUÍN**  
Senadora de la República

Bogotá, martes, 28 de enero de 2025

Señor  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General Senado de la República  
secretaria.general@senado.gov.co



Señor  
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Secretario General  
Cámara de Representantes secretaria.general@camara.gov.co

4:01 PM

Asunto: Informe Decreto 0062 de 2025 *“Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*

Respetados señores, cordial saludo:

En consonancia con el informe presentado por el Gobierno Nacional a esa Honorable Corporación, a través de su conducto, esto es, el Ministerio del Interior, mediante oficio del 28 de enero de 2025 con radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 213 constitucional en concordancia con el artículo 39 de la Ley 137 de 2004, y sin perjuicio de la intervención realizada el día de hoy en la Cámara de Representantes, desde esta Cartera Ministerial, se presenta informe que ratifica las razones que soportaron la declaratoria de conmoción interior decretada mediante el Decreto 0062 de 2025 y, en concreto, se detallan las razones que se tuvieron en cuenta desde el sector de Justicia y del Derecho:

El artículo 213 de la Constitución Política Colombiana faculta al presidente de la República a declarar el Estado de Conmoción Interior en todo o parte del territorio colombiano cuando se presente una grave situación de orden público que no pueda ser resuelta mediante las atribuciones ordinarias.

En atención a esa disposición constitucional y a las reglas jurisprudenciales sobre la materia, se expidió el Decreto 0062 de 2025, *“Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*.

En la parte considerativa de ese decreto se dejó constancia de los requisitos formales para la procedencia del estado de excepción decretado y de los siguientes requisitos materiales: (i) presupuesto fáctico, (ii) presupuesto valorativo, y (iii) presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias.



28.01.2025

### Presupuesto fáctico

Frente al primer presupuesto material, esta Cartera, como integrante del Gobierno Nacional, comparte lo dicho en el informe rendido al Congreso de la República, y reitera que el 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. A su vez, que la región del Catatumbo está ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander y está conformada 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. También se dijo que en la ecorregión Catatumbo, se ubica el Parque Nacional Natural Catatumbo -Barí, que comprende una extensión de 158.125 has. Así mismo, se encuentra el Área Natural Única "Los Estoraques" como integrante del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

A su vez, se destaca que, según el reporte para 2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), administrado por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región del Catatumbo concentraban 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 63,3 % (27.329,49 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata y Tibú; así mismo, que, desde entonces, dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos.

Como soporte de lo anterior, se adjunta archivo denominado "Estadística Nte de Santander 2023".

Ahora, se destaca que, en dicha zona, el ELN ha incrementado sus ataques y hostilidades contra la población civil y, especialmente, contra los firmantes del acuerdo final de paz en la región del Catatumbo, lo cual es promovido y financiado, entre otros, con los recursos provenientes de las actividades y economías ilegales en esta región.

Sobre lo anterior, se precisa que, aunque la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024, dicha alerta se limitó al ámbito geográfico conformado por "los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar y los municipios de Ocaña, El Carmen, Convención, Teorama, Ábrego y la Playa de Belén, en Norte de Santander", es decir, que no abarcó la totalidad del territorio en el que tiene lugar la grave perturbación del orden público que originó el decreto de conmoción interior, entre ellos Cúcuta y su área metropolitana.

Así, pese a las acciones de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para la protección a la población civil, operaciones militares para la ubicación y posterior incautación y destrucción controlada de laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, actividades de observación e identificación de actores criminales y acciones de captura en flagrancia relacionadas con delitos de hurto y extorsión,

entre otras, a partir del 16 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo se ha intensificado como consecuencia del despliegue militar, las hostilidades y las operaciones armadas del ELN en contra de la población civil y las instituciones, lo que ha generado una grave e imprevisible crisis humanitaria que compromete, entre otras, a poblaciones especialmente vulnerables como el pueblo indígena Barí, líderes sociales, niños, niñas y adolescentes, campesinos y campesinas.

En atención a esa grave situación, en el marco del Programa Nacional de Justicia en Equidad, el Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho y Arbitraje, el Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana y la Estrategia Sistemas Locales de Justicia, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, en concreto, en el marco de los hechos de violencia registrados en la Región del Catatumbo del 17 de enero de 2025, se realizó el contacto con los conciliadores en equidad, los coordinadores de los modelos de atención, los centros de conciliación y los secretarios de gobierno de los municipios que hacen parte de la Región quienes pusieron en conocimiento las situaciones de violencia directa, confinamiento, cierres de vías, toques de queda, imposibilidad de acceso a alimentos y otros servicios en algunos municipios y alta afluencia de población en situación de desplazamiento en otros.

Con ocasión de lo anterior, se pudo verificar que en los municipios afectados por las situaciones descritas los operadores de justicia de los métodos alternativos de solución de conflictos no han podido ejercer sus funciones ni prestar el servicio a la comunidad, dando prioridad al cuidado de su vida y que la capacidad institucional para garantizar el acceso a la justicia en la subregión del Catatumbo está seriamente restringida debido a la insuficiente presencia de operadores judiciales, la falta de infraestructuras adecuadas y la limitada cobertura de servicios de justicia en áreas rurales, impide que la población ejerza plenamente sus derechos.

En similar situación, la Superintendencia de Notariado y Registro informó suspensión de servicios de una notaría ubicada en la zona, como en la necesidad de hacer ajustes a los horarios de atención como a la necesidad de brindar apoyos económicos a varias notarías de la región.

Por lo anterior, se describieron los hechos y cifras que prueban de manera objetiva que se presenta una perturbación extraordinaria del orden público en la región del Catatumbo, derivada de enfrentamientos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente, con lo cual se dio cumplimiento del presupuesto fáctico para la declaratoria de la conmoción interior.

### Presupuesto valorativo

Además del supuesto fáctico, en el informe y los considerandos del Decreto 0062 de 2025, se dejó constancia del presupuesto valorativo, según el cual, producto de

la crisis humanitaria vivida, diferentes funciones esenciales del Estado se han visto gravemente afectadas, entre ellas, la prestación de servicios públicos, los servicios de notariado y registro, el acceso a la justicia, la educación, los servicios sanitarios y los servicios de alcantarillado y acueducto; así como la actividad industrial y comercial de particulares que proveen bienes y prestan servicios de importancia estratégica para la región y el país.

3 Presupuesto de necesidad

Por último, sobre el tercer presupuesto para la procedencia del estado de conmoción interior, se debe tener en cuenta que las últimas acciones armadas del ELN y su particular direccionamiento contra la población civil del Catatumbo constituye una situación excepcional de agravamiento del orden público y de afectación de la seguridad humana que, por una parte, impide de manera considerable la continuidad de la oferta institucional instalada en los municipios de la región y, por otra, amenaza con la destrucción del tejido social y comunitario, y de los procesos organizativos y participativos que se requieren para la atención de las condiciones estructurales que han afectado históricamente al territorio.

Por esto, las acciones adelantadas para la recuperación del control del territorio necesitan ser reforzadas, ante la magnitud de la crisis humanitaria causada por el escalamiento abrupto e imprevisible del accionar violento del ELN, por lo que, en consecuencia, resultaba procedente el decreto de conmoción interior, para contar con herramientas jurídicas y materiales extraordinarias para fortalecer el control de la zona, las capacidades de los servicios de inteligencia y policía judicial de la Fuerza Pública, así como el funcionamiento de la rama judicial para que su actividad sea efectiva y oportuna.

Cordialmente,

  
Angela María Buitrago Ruiz  
Ministra  
Ministerio de Justicia y del Derecho



Bogotá D. C., 28 de enero de 2025

Honorable Senador  
**EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
presidencia@senado.gov.co

Honorable Representante  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Presidente  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
presidencia@camara.gov.co

Asunto. Informe al Honorable Congreso de la República en relación con la Declaratoria del Estado de Conmoción Interior efectuada a través del Decreto 0062 de 2005.

Señores Presidentes,

El Gobierno Nacional por su digno conducto, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 213 de la Constitución Política, procede a rendir informe motivado sobre las razones que determinaron 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.

En la parte motiva del Decreto 62 de 2025, se indican las razones que condujeron al Gobierno Nacional a acudir a esa medida excepcional y los objetivos que con ella se pretenden alcanzar. Sin embargo, en atención a la armonía que debe regir en las relaciones entre la Rama Legislativa y la Ejecutiva, me permito insistir en la necesidad que en esta situación el Estado se presente unido para conjurar la grave situación que afecta a nuestros compatriotas en dichos sectores del país.



Interior



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
Anexos: 0  
Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

## I. SUSTENTO FACTICO

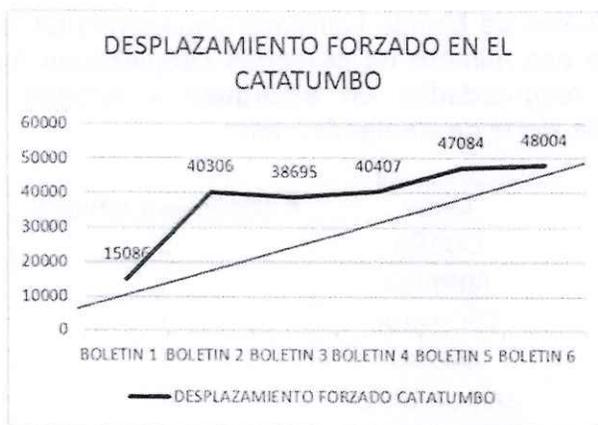
1. La región del Catatumbo está ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander y está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, así como por los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, donde habita el pueblo Barí.
2. El 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.
3. Los municipios de Río de Oro y González están ubicados al sur del departamento de Cesar y constituyen una de las puertas de entrada a la región del Catatumbo.
4. El Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, y el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) conocido como los "Pelusos" hacen presencia en la región del Catatumbo, y el grupo armado organizado Clan del Golfo intenta ingresar a la misma, utilizando los municipios de Río de Oro y González para el tránsito de sus estructuras, víctimas de secuestro, rentas criminales, así como la comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados para el financiamiento de sus actividades.
5. En el marco de la Política de Paz Total y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, el presidente de la República expidió la Resolución 264 del 15 de noviembre de 2022, mediante la cual autorizó la reanudación de la Mesa de Diálogos de Paz con el ELN.
6. En desarrollo de los diálogos de paz referidos, se suscribieron acuerdos de cese al fuego con dicha organización, que dieron lugar a que el Gobierno nacional dictara los Decretos 1117 del 5 de julio de 2023 y 104 del 5 de febrero de 2024, mediante los cuales se decretó el Cese al Fuego de carácter Bilateral y Temporal de carácter Nacional (CFBTN) entre el Gobierno nacional y la organización armada.
7. Desde el 4 de agosto del año anterior, el cese al fuego expiró y se reanudaron las operaciones militares y los operativos policiales contra el ELN.
8. El 15 de noviembre de 2024, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024, *"ante el riesgo que se cierne para diversos sectores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en*



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
 Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
 Anexos: 0  
 Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
 Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

*Norte de Santander y el Sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido el conflicto armado interno en los últimos meses en estas zonas", por ello, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional llevaron a cabo, además de acciones de protección a la población civil, operaciones militares para la ubicación y posterior incautación y destrucción controlada de laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, actividades de observación e identificación de actores criminales y acciones de captura en flagrancia relacionadas con delitos de hurto y extorsión, entre otras.*

9. Desde el 16 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo se ha intensificado como consecuencia del despliegue militar, las hostilidades y las operaciones armadas del ELN en contra de la población civil y las instituciones, lo que ha generado una grave e imprevisible crisis humanitaria que compromete, entre otras, a poblaciones especialmente vulnerables como el pueblo indígena Barí, líderes sociales, niños, niñas y adolescentes, campesinos y campesinas.
10. Para el 21 de enero de 2025, se reportaron inicialmente 15.086 desplazados, situación que comienza agravarse en el transcurso de los días, lo que puede evidenciarse en la siguiente gráfica:



INCREMENTO DEL 318.20% DE PERSONAS DESPLAZADAS

Fuente: Boletines PMU adelantados en el Catatumbo



Interior



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
Anexos: 0  
Remite: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

11. Conforme a la información proporcionada por el Comité de Justicia Transicional, con corte a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzosamente fue de 36.137 personas, mientras que durante todo el año 2024 el RUV reportó un total de 5.422 desplazados forzosamente. En la gráfica anterior se observa el **aumento del 318% en los desplazamientos forzados** de la población desde el inicio de la declaratoria de conmoción interior.
12. Ahora bien, las autoridades territoriales a través de los Puestos de Mando Unificados, reportaron que en el marco de la escalada de violencia y con corte al 21 de enero de 2025, se confirmaron 38 homicidios (incluidos 5 firmantes del acuerdo final de paz), sin que sea posible descartar la existencia de un número mayor de víctimas mortales ante las extremas dificultades que enfrentan las autoridades para la recolección e identificación de cuerpos en las zonas más afectadas por la confrontación, así como múltiples casos de lesiones personales y desapariciones forzadas.
13. En atención a la situación presentada, 395 personas fueron extraídas, entre las que se encontraban 14 firmantes de paz y 17 de sus familiares, quienes se refugiaron en unidades militares.
14. Según el Puesto de Mando Unificado departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzosamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander, así:

Lugar	# albergues y refugios	Personas
OCAÑA	5	5.725
ÁBREGO	1	44
TEORAMA	1	9
HACARÍ	1	237
SAN CALIXTO	1	20
CONVENCIÓN	1	120
EL TARRA	7	709
CÚCUTA	28	8.756
TIBÚ	10	862
TOTAL	55	16.482

Fuente: Puesto de Mando Unificado del 21 de enero de 2025



15. Aunado a lo anterior, conforme lo señala el Ministerio de Salud y Protección Social, el talento humano en salud se ha visto amenazado y teme por su vida al trasladar pacientes desde las zonas rurales hasta los cascos urbanos de los municipios arriba mencionados. Es ilustrativo que la Empresa Social del Estado Hospital Regional del Norte (Sardinata, el Tarra y Tibú) están en latente riesgo de renuncia de su personal, quienes temen por su vida. Igualmente reporta que sólo dispone de una ambulancia, lo que es insuficiente para trasladar a los pacientes que requieran atención médica para la salvaguarda de su salud e incluso su vida.
16. Como comprenderá el Honorable Congreso de la República, el desplazamiento de la población presiona y desborda la capacidad instalada de la red hospitalaria dispuesta en la región, ya el Hospital Emiro Quintero Cañizares del municipio de Ocaña reportó sobreocupación.
17. Ahora bien, dado el alto número de personas confinadas es predecible que las redes hidrosanitarias, de los albergues que las acogen, colapsen, pues, la demanda de agua potable y saneamiento básico aumenta exponencialmente, máxime si el número de duchas, baños, fogones, insumos, etc, resulta insuficiente para atenderlas.
18. Respecto de la situación de seguridad energética, se enfrenta el riesgo de ataques en contra de la infraestructura energética y vial de la región, especialmente en el oleoducto Caño Limón Coveñas, vías nacionales como el eje vial Ocaña - Cúcuta y Ocaña - Aguachica, subestaciones de energía y torres de comunicaciones, puentes y edificaciones públicas y privadas que se localizan cerca de guarniciones militares y comandos de policía, las cuales vienen siendo regularmente atacadas, especialmente con artefactos explosivos, con el consecuente impacto sobre los altos valores ambientales de la región del Catatumbo y la prestación de servicios públicos a la población.



Interior



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
Anexos: 0  
Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

19. La grave situación de orden público genera riesgo de afectaciones en el sector de hidrocarburos y en la producción de la cuenca petrolera del Catatumbo, que cuenta con una producción diaria de 1.814 barriles de petróleo (BOPD), de acuerdo con los reportes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de 2024.
20. Las inminentes amenazas a la seguridad y la posible interrupción de las operaciones impactan de manera grave y extraordinaria el desarrollo y la gestión eficiente de los hidrocarburos en la región, con riesgo de afectación de los activos de los campos de Tibú, Sardinata y Oripaya, que producen alrededor de 1.900 barriles equivalentes por día y 4 millones de pies cúbicos de gas.
21. Además, está en inminente riesgo la producción de gas para la cuenca del Catatumbo, cuyo promedio diario en 2024 fue de 2,59 Mpcd, con una producción promedio diaria de gas comercializado de 1,73 Mpcd, según los reportes de la ANH.
22. La ruta de abastecimiento de combustibles desde Cúcuta hacia Ocaña se encuentra en alto riesgo debido a que atraviesa la región del Catatumbo, la cual enfrenta constantes perturbaciones del orden público que ponen en peligro la seguridad y la continuidad del suministro en esta zona estratégica.
23. Fue así, que el pasado 17 de enero de 2025 los Mayoristas PETRÓLEOS DEL MILENIO C.I. S.A.S., TERPEL S.A. y COOMULPINORT solicitaron al Ministerio de Minas y Energía la autorización para activar las plantas contingentes definidas en el plan de abastecimiento, con el objetivo de que las estaciones de servicio en los municipios afectados puedan recibir el suministro necesario de combustible durante el periodo que dure la contingencia y hasta que se restablezca el tránsito de carga en los puntos afectados. Dicha autorización fue concedida mediante oficios del 18 de enero de 2025.
24. Adicionalmente para la misma fecha, se presentó un atentado al Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos (GOESH) de la Policía Nacional en la vía Aguachica - Pelaya, departamento del Cesar, durante un recorrido de inspección para verificar la instalación de una válvula ilícita en el Poliducto Pozos Colorados – Galán.



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
 Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
 Anexos: 0  
 Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
 Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

25. Por ello, el 18 de enero de 2025, el Ministerio de Minas y Energía, en aras de garantizar la continuidad, confiabilidad y seguridad en la prestación del servicio de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en los municipios de la provincia de Ocaña, considerados zona de frontera del departamento de Norte de Santander, en aplicación del numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 2015, mediante los oficios con radicados MME 2-2025-001060; 2-2025-001061; 2-2025-001062 se autorizó de forma temporal el abastecimiento desde la Planta de abastecimiento Ayacucho, conforme a su capacidad de suministro, para abastecer los municipios de Ocaña, Ábrego, Convención, Teorama, El Carmen, El Tarra, Tibú, Sardinata, La playa de Belén, Hacarí, San Calixto, casco Urbano de Rio de Oro, y desde las Plantas de abastecimiento la Fortuna y Rio Sogamoso los municipios de Cáchira y la Esperanza.
26. Sin embargo, debido a las alteraciones del orden público y los bloqueos, los distribuidores de gas licuado de petróleo (GLP) han tenido que aplazar el suministro previsto para enero de 2025 en la ruta Cúcuta - El Tarra - Tibú.
27. Por su parte, la Secretaria de Planeación y Desarrollo Territorial de la Gobernación de Santander han estimado, que el Departamento ha sufrido pérdidas económicas, por la situación descrita en la región del Catatumbo; en la suma de CINCUENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$58.465.000.000), así:

SECTOR	Pérdida económica reportada*
Explotación de minas y canteras	\$10.000.000.000
Palmicultor	\$23.265.000.000
Comercio	\$7.400.000.000
Hortofrutícola	\$16.000.000.000
Transporte y logística	\$1.800.000.000
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>\$58.465.000.000</b>

Fuente: Certificación Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de la Gobernación de Norte de Santander.



## I. SUSTENTO VALORATIVO

Los Estados no sólo tienen el derecho sino también la obligación de proteger a sus ciudadanos mediante el combatir los actos criminales en el marco del respeto del estado de derecho, la legalidad y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos para lograr el equilibrio entre el goce de las libertades individuales y el interés general.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues éste es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

Cuando esas condiciones configuradoras del orden público no concurren, las personas no cuentan con las garantías necesarias para desarrollar su personalidad y para proyectarse en la sociedad de que hacen parte. Esto es así porque la acechancia del peligro cercena la libertad e imposibilita el libre desenvolvimiento personal, familiar y social. Personas abatidas por las circunstancias del entorno en que habitan, forzadas a sortear un cúmulo de riesgos injustificados para el desarrollo de sus atributos más inherentes, compelidas a alterar su ritmo de vida y el de los suyos, no es, en manera alguna, la pretensión del orden constituido.

De allí que cuando el orden público se altera, surja para el Estado, el deber de restaurarlo pues hasta tanto no lo haga, es incierta la realización de los derechos y la afirmación de la vida digna de sus ciudadanos. En ese contexto, ya que el orden público suministra el escenario requerido para el desenvolvimiento de la vida en comunidad, es comprensible que sea el Presidente de la República el encargado de conservarlo en todo el territorio y de restablecerlo cuando fuere turbado.

Para conjurar esta grave crisis humanitaria y para proteger a la población civil, contrarrestar los efectos nocivos de este conflicto y desarticular las estructuras criminales que lo perpetúan, se requiere adoptar medidas excepcionales, por fuera de las facultades ordinarias existentes, como la restricción de la comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados por los grupos armados en la región para el financiamiento de sus actividades criminales.



Interior



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
Anexos: 0  
Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

Pese a los esfuerzos conjuntos e interinstitucionales del Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial Colombiana, la Policía Nacional y las autoridades locales para restablecer el orden público, mediante operaciones militares y acciones de estabilización, 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.

En efecto, la situación que da lugar al estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta y en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, crea una demanda de recursos no prevista en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para conjurar la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Ello por cuanto, en el PGN para la vigencia 2025, la limitación en los ingresos legalmente autorizados, así como las inflexibilidades en el gasto, dificultan el redireccionamiento urgente de los recursos del PGN requeridos para superar la grave situación de orden público, sin afectar de manera significativa el gasto público social como mandato constitucional.

Por ello la insuficiencia de medios económicos disponibles para la inversión adicional requerida para hacer frente al estado de conmoción interior, exige que el Gobierno nacional adopte las medidas presupuestales y fiscales necesarias que permitan atender la región del Catatumbo de manera efectiva, y faculte a las entidades territoriales para que en el marco de su autonomía puedan hacer lo pertinente.

Por ende, es necesario adoptar medidas que faciliten el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías en el marco de los derroteros constitucionales vigentes, pues, dada la excepcionalidad de la situación, el Gobierno nacional deberá recurrir a recursos fiscales extraordinarios y a modificaciones del PGN, con el objeto de financiar, por una parte, las acciones y capacidades de la Fuerza Pública para el restablecimiento del orden público y, por otra, los proyectos y programas de inversión social, priorizando los concertados con las autoridades regionales, locales y étnicas, lo mismo que con las organizaciones sociales en los sectores productivo, de infraestructura, educación, salud y ordenamiento del territorio, en aras de avanzar en la transformación territorial y la construcción de paz en la región del Catatumbo.

Por todo ello, debido a la magnitud del desafío derivado del restablecimiento del orden público en la región del Catatumbo, el Gobierno nacional requiere solicitar la cooperación de organismos internacionales y gobiernos aliados, para el financiamiento de programas humanitarios y de estabilización, lo cual implica llevar a cabo los ajustes presupuestales correspondientes.



Interior



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
Anexos: 0  
Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

Así las cosas, todo el equipo de gobierno estudia las medidas extraordinarias que se adoptarán para hacer frente a estas circunstancias extremas de desorden y a los riesgos extremos a los que están sometidos los habitantes de la Región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y González en el Departamento del César.

Ello, Honorables Congresistas, deriva en imprescindible la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

## II. SUSTENTO DE NECESIDAD E INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS ORDINARIAS

Podría alegarse que la situación descrita en las regiones sobre las cuales se ha decretado el estado de conmoción interior, es estructural. Sin embargo, ese criterio simplificador deja de lado, que el Estado ha desplegado su capacidad institucional en la región del Catatumbo de manera progresiva y creciente, lo que ha permitido morigerar el impacto de las conductas de las organizaciones armadas ilegales con presencia en el territorio.

La Policía Nacional ha realizado actividades de control territorial, tales como patrullaje urbano, registro a personas y vehículos y control a establecimientos públicos. Además, se han cumplido actividades de policía judicial, tales como apertura de noticias criminales, inspecciones técnicas a cadáveres, recolección de elementos materiales probatorios, entrevistas y recolección de proyectiles.

Por su parte, las Fuerzas Militares han desarrollado actividades operacionales defensivas y ofensivas, entre las que se destacan: (i) el reposicionamiento de 10 pelotones de la Fuerza de Tarea Vulcano (FUVUL) y la Trigésima Brigada (BR30), para fortalecer y ejercer un control militar de la zona; (ii) apoyos humanitarios, a través de la Aviación del Ejército, para el rescate de personas heridas y amenazadas; (iii) el establecimiento de puestos de mando en las bases militares del departamento, para atender personas amenazadas; (iv) en Cúcuta se han dispuesto 2 helicópteros UH-60, 1 HUEY y 1 M117, para tener capacidad de efectuar de manera inmediata movimientos de tropa y logísticos, así como apoyos humanitarios, y (v) se han establecido mecanismos para reconocimiento aéreo e inteligencia aérea con imágenes.



Interior



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
Anexos: 0  
Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

Pese a dichos esfuerzos, el escalamiento de las acciones armadas del ELN y su particular direccionamiento contra la población civil del Catatumbo constituye una situación excepcional de agravamiento del orden público y de afectación de la seguridad humana que, por una parte, impide de manera considerable la continuidad de la oferta institucional instalada en los municipios de la región y, por otra, amenaza con la destrucción del tejido social y comunitario, y de los procesos organizativos y participativos que se requieren para la atención de las condiciones estructurales que han afectado históricamente al territorio.

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

Por consiguiente, ante la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas de dichos entes territoriales, son insuficientes para asegurar la atención humanitaria y la prestación de los servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, entre otros.

Se insiste, se requiere de medidas urgentes que garanticen la movilidad segura y oportuna del talento humano en salud, del personal operativo y de los vehículos que garantizan el suministro de insumos necesarios para la atención médica, el mantenimiento de las infraestructuras prestadoras de agua potable y saneamiento básico, de tal manera que se aseguren condiciones propias de salubridad para la población afectada.

Por lo anterior y ante las circunstancias de público conocimiento, mientras se recupera el orden público a efectos de garantizar los derechos fundamentales y humanos base de la convivencia, podría requerirse de la creación de un esquema de subsidios o apoyo con recursos para dar equilibrio financiero a los operadores que vean reducidos sus ingresos, 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.

Adicionalmente, es preciso asegurar la infraestructura que soporta la operación del sector de agua y saneamiento básico, tales como: sistemas de abastecimiento, tratamiento de potabilización como también de aguas residuales, redes de



Al contestar cite Radicado 2025-2-001000-001587 Id: 482213  
Folios: 12 Fecha: 28-01-2025 08:24:51  
Anexos: 0  
Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO DEL INTERIOR  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPUBLICA

acueducto y alcantarillado, sistema de recolección y disposición final de residuos sólidos; así como el desplazamiento de personal, equipos, vehículos y maquinaria que permitan continuar con el adecuado funcionamiento de los sistemas anteriormente expuestos.

Así las cosas, ante tal situación que como se ha dicho desborda y supera con creces la capacidad de los municipios mencionados, es necesaria la intervención del Gobierno Nacional para conjurarla, con el objetivo que sus habitantes puedan retornar en condiciones de seguridad y dignidad.

Cordialmente,



**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
Ministro del Interior

Bogotá, lunes, 27 de enero de 2025

Señor

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

Secretario General

Senado de la República

[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)

Señor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

[secretaria.general@camara.gov.co](mailto:secretaria.general@camara.gov.co)

**Asunto:** Informe Decreto 0062 de 2025 “*Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”

Respetados señores, cordial saludo:

En virtud de la declaratoria de conmoción interior mediante Decreto 0062 de 2025, esta Secretaría se permite remitir informe sobre las razones que soportan la declaratoria, en lo de competencia del sector Defensa:

El artículo 213 de la Constitución Política Colombiana faculta al Presidente de la República a declarar el Estado de Conmoción Interior en todo o parte del territorio colombiano cuando se presente una grave situación de orden público que no pueda ser resuelta mediante las atribuciones ordinarias. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha conceptualizado el término “orden público” como el “*conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos*”.

Los requisitos formales para las declaratorias de estados de conmoción interior han sido definidos por la Corte Constitucional mediante las Sentencias C-556 de 1992, C-027 de 1996, C-802 de 2002 y C-070 entre otras. Algunas de las formalidades exigidas son que el decreto esté suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, debe estar debidamente motivado y debe fijar una temporalidad y territorialidad en su aplicación.

Ahora bien, este tipo de decretos deben igualmente acatar ciertos requisitos materiales, los cuales son: i) presupuesto fáctico, es decir, basarse en hechos perceptibles y verificables que alteren gravemente el orden

[PÚBLICO]

público; ii) presupuesto valorativo, traducido en que las alteraciones al orden público puedan objetivamente calificarse como “graves”; y iii) presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias, es decir, que tales alteraciones no puedan ser solventadas mediante el uso de las competencias ordinarias de las autoridades estatales.

Siguiendo los lineamientos expuestos, se expidió el Decreto 0062 de 2025 “*Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”.

En ese sentido, es importante advertir que en esta región hace presencia el 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". Además, el grupo armado organizado Clan del Golfo intenta ingresar a la misma. Igualmente determinante es el hecho de que el Cese al Fuego de Carácter Bilateral y Temporal de Carácter Nacional expiró el 04 de agosto de 2024 y se reanudaron operaciones ofensivas contra el ELN.

A los factores de violencia se adiciona el hecho de que los cultivos ilícitos especialmente de hoja de coca han venido en incremento según el último informe (2023) del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, representando un incentivo perverso para la disputa por el control de la droga entre los grupos armados organizados. En octubre de 2024 el GAOr 33 reactivó la compra de paste y base de coca, ejerciendo competencia en un mercado que hasta el momento había estado monopolizado por el ELN.

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 (que fungen como ruta de entrada al Catatumbo), formulando recomendaciones a diversas instituciones estatales orientadas a mitigar la amenaza. Algunos de los fundamentos de la Defensoría para la emisión de la Alerta fueron: finalización del Cese al Fuego con el ELN, lo cual conllevó un incremento en los ataques de este grupo ilegal en contra de instalaciones y personal de la Fuerza Pública, pero impactando en diversas ocasiones contra población civil; reactivación del GDO “Los Pelusos” y la consecuente disputa territorial con el ELN; la pretensión de expansión territorial por parte del GAO residual Frente 33 desde el Catatumbo hacia municipios de Santader y el sur del Cesar.

En respuesta, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional llevaron a cabo, acciones de protección a la población civil, operaciones militares para la ubicación y posterior incautación y destrucción controlada de laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, actividades de observación e identificación de actores criminales y acciones de captura en flagrancia relacionadas con delitos de hurto y extorsión, entre otras. En concreto, durante 2024 se

[PÚBLICO]

incautaron en la subregión del Catatumbo 11.3 toneladas de clorhidrato de cocaína y se destruyeron 394 infraestructuras para la producción de droga. En relación de los resultados operacionales contra el ELN, se capturaron 36, se dieron 9 muertos en desarrollo de operaciones de personal, se desmovilizaron 3 y se desvincularon 2. Respecto a miembros de GAOr, se capturaron 56, 2 fueron muertos en desarrollo de operaciones 16 se sometieron y 7 se desvincularon.

Pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, a partir del 15 de enero de la presente anualidad se han venido presentando una serie de hechos violentos producto de confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales cuyo inició se generó en algunos municipios que conforman la subregión del Catatumbo, y que se han extendido a otros territorios de los departamentos de Norte de Santander y el Cesar. Esta ola de violencia 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 – PPR, pueblos indígenas, líderes sociales, campesinos y niños y niñas. Entre dichas afectaciones, con corte al 26 de enero de 2024, se encuentran:

- 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.
- 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 helicóportadas en atención a los hechos expuestos.

La respuesta estatal y, específicamente del Sector Defensa, ante tal grave situación de orden público en la región se hizo de manera inmediata. La Policía Nacional ha realizado actividades de control territorial, tales como patrullaje urbano, registro a personas y vehículos y control a establecimientos públicos. Además, se han cumplido actividades de policía judicial, tales como apertura de noticias criminales, inspecciones técnicas a cadáveres, recolección de elementos materiales probatorios, entrevistas y recolección de proyectiles.

Por parte de las Fuerzas Militares, se ha fortalecido el control militar a través del incremento de personal y del material de guerra, materializado en el reposicionamiento de 10 pelotones de la Fuerza de Tarea Vulcano y la Trigésima Brigada, y la agregación y movimiento del Batallón de Operaciones Terrestres No. 8, compañías del BAFUR No. 4 y destacamentos del BAFER 5. Adicionalmente, se han ejecutado operaciones apoyo humanitario mediante el rescate por vía aérea de personas heridas y amenazadas, se han establecido puestos de mando en las bases militares del departamento, se ha dispuesto de una flota de helicópteros UH-60, HUEY y MI-17 que brindan la capacidad de efectuar de manera inmediata movimientos de tropa y logísticos, y se han establecido de mecanismos para reconocimiento aérea e inteligencia aérea.

[PÚBLICO]

Como resultado de este accionar, se han recuperado y atendido más de 500 personas civiles amenazadas de muerte por el ELN, de las cuales 49 fueron atendidas en los puestos de mando y bases militares de La Gabarra, El Tarra, Orú, Tibú y La Esmeralda. Asimismo, se efectuará el desplazamiento de 10 vehículos blindados ASV de Tolomaida a Cúcuta – Tibú y, por parte del Comando de Apoyo de Acción Integral – CAAID se desplegará una operación de información y la entrega de 5000 volantes, junto con una campaña de perifoneo, invitando a la desmovilización.

Frente a la protección de la población civil, se tomarán medidas de carácter temporal orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública y la gobernabilidad en la región.

Otros de los grandes esfuerzos con los cuales el Ministerio de Defensa Nacional ha determinado su actuar gira en torno a la captura o sometimiento de las más grandes cabecillas del GAO Ejército de Liberación Nacional – ELN. Así, se ha dispuesto una recompensa por tres mil millones por cuatro integrantes del Comando Central del ELN, así como recompensas de hasta \$500 millones de pesos por información que permita capturar a alias Alfred, cabecilla principal del Frente de Guerra Nororiental, quien tiene órdenes de captura por terrorismo, homicidio agravado y utilización de medios y métodos de guerra ilícitos; alias Arbey, cabecilla principal del Batallón área de frontera, señalado de coordinar y ejecutar diferentes acciones terroristas; y alias Gonzalo o Satélite, cabecilla principal del Frente Luis Enrique León. Estos sujetos estarían liderando acciones criminales contra la población civil, líderes sociales y firmantes de paz en el Catatumbo. Asimismo, se ofrecen hasta \$100 millones de pesos por otros 7 miembros de este grupo, que son alias Caballo de Guerra, Samir Durán, alias Mocho, alias Rumbala, alias Diego, alias Yimi y alias Silvana Guerrero.

A pesar del significativo despliegue estatal anteriormente detallado, la magnitud de la violencia ha impedido el diagnóstico integral de las víctimas de estos hechos, así como un mayor despliegue institucional para su atención. Derechos fundamentales como el acceso al agua, a la salud y a la educación se han visto vulnerados, pues el Estado como garante ve obstaculizado la prestación de los servicios necesarios para su garantía. Igualmente, se presenta un riesgo inminente de afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos pudiéndose causar crisis alimentaria, así como alto riesgo de ataques a infraestructura energética con su consecuente detrimento al medio ambiente, la economía nacional y regional y la seguridad energética; todo ello requiere la mayor prontitud para ser solventada.

En suma, queda demostrado, tal como se exhibió en el Decreto 0062 de 2025, que esta excepcional escalada de la violencia en los territorios descritos ha sobrepasado las capacidades de actuación ordinaria de la institucionalidad, requiriéndose implementar medidas extraordinarias para fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública y la gobernabilidad en la región, impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos

[PÚBLICO]

2025-01-27 - 0075 MDN-SG-GAL

los municipios de la región del Catatumbo y promover condiciones de vida dignas y sostenibles para las comunidades campesinas hoy dependientes de la economía ilícita.

Cordialmente,



ALEXANDRA PAOLA GONZÁLEZ ZAPATA

Secretaria de Gabinete

Ministerio de Defensa Nacional

**Elaboró:**

Emmanuel Esteban Rodríguez Villalba

Grupo de Asuntos Legislativos

[PÚBLICO]