



Bogotá D.C., 11 de febrero de 2025

Señor

JAIME RAUL SALAMANCA

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Ciudad

Asunto: CONSTANCIA suscrita sobre el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, que declara la Conmoción Interior por parte del Gobierno Nacional.

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, mediante la Resolución No. 0024 del 29 de enero de 2025, por la cual se conforma una Comisión Accidental para el estudio del informe presentado por el Gobierno Nacional, sobre las causas que determinaron la Declaratoria de Conmoción Interior en la Región del Catatumbo, los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar, y conforme a lo dispuesto en el Artículo 213 de la Constitución Política de 1991, nos permitimos presentar nuestro pronunciamiento sobre el mismo.

En virtud del ejercicio de control político que le corresponde al Congreso de la República y en atención a los principios democráticos de deliberación y rendición de cuentas, presentamos constancia frente al informe presentado por la Comisión Accidental, en razón de las serias falencias que presenta la declaratoria de Conmoción Interior realizada mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros.

Esta Constancia se fundamenta en la falta de cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la declaratoria del Estado de Excepción, especialmente en lo que respecta a los principios de imprevisibilidad, necesidad y subsidiariedad.

CONSTANCIA SOBRE EL INFORME DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR

De manera respetuosa expondremos las razones que nos llevaron a dejar constancia en el informe presentado el día 11 de febrero de 2025, en la Cámara de Representantes del Congreso de la República, respecto a la declaratoria de Conmoción Interior del Gobierno Nacional, en la región del Catatumbo y municipios



del Área Metropolitana de Cúcuta, Río de Oro y González, del departamento del Cesar. Esta constancia obedece a una serie de situaciones y circunstancias que no fueron debidamente atendidas por el Gobierno Nacional, las cuales detallamos a continuación.

Si bien el Gobierno Nacional expuso los motivos para la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, fundamentándose en el abandono y la debilidad de la presencia del Estado en la región, la falta de atención a la población y la escasa presencia de Fuerzas Militares, permitió que la situación se desbordara, ocasionando desplazamientos y asesinatos de la población del Catatumbo. Sin embargo, las circunstancias no responden a hechos excepcionales e inesperados, sino a una omisión del Gobierno Nacional en tomar medidas oportunas.

En el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior, el Gobierno Nacional, ha propuesto la Reforma Tributaria, que el Congreso de la República le negó, para financiar las medidas extraordinarias que requiere la situación. Argumenta que la insuficiencia de recursos económicos disponibles exige adoptar medidas fiscales extraordinarias, incluyendo la modificación del Presupuesto General de la Nación.

Finalmente, el Gobierno Nacional debió demostrar que la declaratoria del Estado de Conmoción Interior era la única alternativa para contener la crisis humanitaria y la grave afectación del orden público. No obstante, el Decreto 0062 de 2025 justifica la declaratoria en la insuficiencia de la Fuerza Pública, lo cual, se ve agravado en virtud del aplazamiento o recorte presupuestal de más de 785 mil millones de pesos que sufrió el sector defensa para 2025. No se logra entender, que mientras se buscan ingresos fiscales adicionales para financiar a la Fuerza Pública, se presente un aplazamiento o recorte presupuestal de estas magnitudes en el sector.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Históricamente el Catatumbo, ubicado en el nororiente colombiano, Departamento del Norte de Santander, ha sido golpeado por la violencia, narcotráfico y todo tipo de economías ilícitas.

Grupos armados al margen de la ley como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército de Liberación (EPL), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), las disidencias de las FARC y grupos paramilitares, se han disputado en enfrentamientos sangrientos el control del territorio, buscando apoderarse de las rentas ilegales que se desprenden de la zona.

A inicios de 2025, se ha presentado una escalada violenta, en donde el frente 33 de las disidencias de las FARC y el ELN, han sostenido enfrentamientos armados, desencadenando una grave crisis humanitaria, con desplazamientos masivos, asesinatos, confinamientos y secuestros.



La inacción del Gobierno Nacional, para paliar la crisis anunciada y avisada en el Catatumbo ha sido notoria. El fortalecimiento de los grupos armados, las complacientes relaciones con la dictadura de Nicolás Maduro quien además les presta refugio a los cabecillas del ELN, el debilitamiento operativo y moral de las Fuerzas Armadas, el exponencial crecimiento de los cultivos ilícitos en la región, han sido de los detonantes de la crisis actual de seguridad que se vive en el Catatumbo.

Recordemos que en campaña Gustavo Petro prometió que de ser Presidente de la República, a los 3 meses se acababa el ELN, promesa claramente incumplida. De igual forma, se ha incumplido la promesa de la Universidad del Catatumbo que con bombos y platillos fue anunciada y que hoy tiene un avance de obra que apenas supera el 4%. La Paz Total es otra promesa incumplida, el Presidente Petro anunció en agosto de 2022 que el Catatumbo sería la capital de la paz pero en el territorio solo se ve más violencia, menos Fuerza Pública y mayor presencia de grupos armados ilegales; la sustitución de cultivos ilícitos también es una promesa incumplida, en donde no se han visto avances significativos, siendo además el principal catalizador de la violencia en la zona; inversiones de 3,5 billones en la región en el denominado Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, que solo se quedó en un lindo y llamativo nombre pero en donde no se han materializado las inversiones.

Estas promesas incumplidas han generado una mayor escalada violenta del conflicto y contribuido al descontento social generalizado en la región, que ve hoy con escepticismo las acciones que toma un Gobierno para aliviar la crisis que viven.

La crisis de los más de 50 mil desplazados, que en palabras de la Defensora del Pueblo *“ha sido el desplazamiento forzado más grande registrado por un solo evento en la historia de Colombia”*, así como un número no esclarecido aún de homicidios en esta escalada violenta, pero que se anuncia que se cuentan por decenas, son la evidente muestra de la inacción de la falta de capacidad del Gobierno Nacional para conjurar esta crisis, que como se pasará a demostrar, en nuestro criterio, el Decreto 0062 de 2025 que declara la Conmoción Interior, respetando la decisión que tome la Honorable Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del mismo, no se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico colombiano, debido a que, fueron eventos que se pudieron haber previsto y que mediante las facultades ordinarias del Presidente de la República, pueden ser afrontados.

II. LA IMPREVISIBILIDAD COMO REQUISITO CONSTITUCIONAL NO SE CUMPLE

El artículo 213 de la Constitución Política establece que el Estado de Conmoción Interior sólo puede ser declarado en caso de 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 las atribuciones ordinarias de la Policía Nacional. La jurisprudencia constitucional, ha señalado que esta declaratoria debe fundarse en hechos sorprendentes y excepcionales.

En este caso, el Gobierno Nacional mediante el Decreto - 0062 del 24 de enero 2025, argumenta que la crisis de orden público en la región del Catatumbo fue imprevisible ***“Que el accionar del ELN ha escalado de manera imprevisible a una magnitud que desborda la capacidad ordinaria del Estado e impacta de manera grave la prestación de servicios de salud en los primeros niveles de atención en los municipios afectados.”*** Sin embargo, este argumento carece de sustento fáctico y jurídico, toda vez que:

- **No se agotaron las facultades ordinarias de la Fuerza Pública.** Antes de recurrir a un Estado de Excepción, el Gobierno Nacional debió evaluar y aplicar estrategias militares y policiales dentro del marco legal vigente. No se evidencia que haya solicitado apoyo adicional a las Fuerzas Militares o implementado un plan integral de seguridad.
- **No se ejecutaron medidas de reacción inmediata.** Pese a las alertas tempranas, el Gobierno Nacional no adoptó acciones de contingencia para reforzar la seguridad en la región, lo que evidencia que no hubo un intento serio de abordar la crisis dentro del marco de sus facultades ordinarias.
- **El Estado ya cuenta con herramientas para el control del orden público.** Medidas como la militarización de zonas críticas, decretos de emergencia económica focalizada o estrategias de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos podían haberse implementado sin necesidad de acudir a la Conmoción Interior.
- **El recorte presupuestal en la Fuerza Pública debilitó la respuesta del Estado.** En 2025, el Ministerio de Defensa sufrió un recorte de 785.000 millones de pesos, afectando a la Policía, el Ejército y la Fuerza Aeroespacial, lo que ha generado un deterioro de la capacidad operativa.

En consecuencia, la declaratoria de Conmoción Interior no se fundamenta en hechos imprevisibles, sino en una situación advertida con anticipación y que el Gobierno Nacional pudo haber prevenido mediante medidas ordinarias.

III. FALTA DE USO DE LOS MEDIOS ORDINARIOS

La Constitución Política de Colombia, junto con el marco legal vigente, ofrece un amplio abanico de herramientas y mecanismos ordinarios para enfrentar crisis de



seguridad sin necesidad de recurrir a medidas excepcionales como el Estado de Conmoción Interior. Sin embargo, en el caso del Catatumbo, el Gobierno Nacional no hizo uso adecuado de estas opciones, lo que permitió que la situación se agravara hasta llegar al punto de justificar, aparentemente, la declaratoria de conmoción interior. La falta de acción se evidencia en la gestión de la crisis, también en el desaprovechamiento de los recursos y capacidades que el Estado ya tenía a su disposición.

La Constitución y la legislación ordinaria permiten al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa desplegar operaciones de seguridad en zonas críticas sin necesidad de declarar un estado de excepción, fundamentándose en presupuestos válidos contenidos, por ejemplo, en las alertas tempranas sobre los grandes riesgos para las comunidades, líderes sociales y entidades territoriales; esas alertas deben atenderse prioritariamente por el Gobierno mediante acciones concretas, como el fortalecimiento de la presencia institucional y la protección de personas en riesgo.

Los PDET, establecidos en el marco del Acuerdo de Paz, son herramientas diseñadas para abordar las causas estructurales del conflicto en regiones afectadas por la violencia. Estos planes incluyen inversiones focalizadas en infraestructura, educación, salud y proyectos productivos, y como se mencionó en las distintas audiencias públicas, en la zona desde antes de la declaratoria se vienen realizando constantes llamados al Gobierno Nacional por parte de alcaldes y gobernadores para el avance y la concurrencia en las inversiones que necesita el Catatumbo.

El Decreto Ley N° 896 - Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que busca ofrecer alternativas económicas a los campesinos que dependen de la coca, pero premeditadamente se ha omitido su implementación y por el contrario existe en la zona un aumento considerable de cultivos ilícitos.

Uno de los principales vacíos fue la ausencia de una estrategia integral de seguridad. Aunque la región del Catatumbo ha sido históricamente una de las más afectadas por la presencia de grupos armados ilegales, el Gobierno Nacional no implementó un plan claro y coordinado para reforzar la presencia de la Fuerza Pública en la zona. No se trataba simplemente de enviar más efectivos, sino de diseñar operaciones inteligentes y focalizadas que permitieran desarticular a estos grupos de manera efectiva. Tampoco se avanzó en la creación de planes de acción que involucran a las entidades territoriales, quienes conocen mejor que nadie las dinámicas del territorio. La respuesta fue fragmentada y reactiva.

IV. LEY DE ORDEN PÚBLICO Y POLÍTICA DE PAZ

El 4 de noviembre de 2024 se cumplen dos años de la promulgación de la Ley 2272 de 2022, también conocida como la Ley de Paz Total. Con esta norma, el Gobierno



de Gustavo Petro estableció un marco para entablar diálogos con todos los actores armados del país, sin distinción entre aquellos con una agenda política y aquellos de carácter criminal. Para iniciar negociaciones, se exigió que los grupos tuvieran un mando unificado, control territorial y capacidad de realizar operaciones militares sostenidas.

A partir de esta política, el gobierno impulsó nueve procesos de paz: cuatro con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y cinco con estructuras criminales de alto impacto. En el primer grupo se encuentran el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Frente Comunereros del Sur (disidencia del ELN), el Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia (SM), ambos conformados por disidencias de las FARC. En el segundo grupo, bajo la estrategia de Paz Urbana, se han entablado conversaciones con estructuras criminales del Valle de Aburrá, Quibdó y Buenaventura, así como con el Clan del Golfo, autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN).

Sin embargo, lejos de traer orden y tranquilidad a los territorios más afectados por el conflicto, la implementación de la Ley de Paz Total ha profundizado el descontrol y el avance de los grupos criminales. En varias regiones, el Gobierno Nacional ha facilitado espacios de negociación sin exigir compromisos reales de desmovilización ni garantías de seguridad para la población civil. Como resultado, los grupos armados han aprovechado los ceses al fuego para expandir su presencia, reclutar nuevos combatientes y fortalecer sus estructuras.

El caso del Catatumbo es el ejemplo más claro del fracaso de esta política. Antes de la implementación de la Paz Total, la región ya enfrentaba una alta presencia de actores armados ilegales. No obstante, en estos dos años, la violencia se ha disparado a niveles alarmantes. El supuesto cese de hostilidades entre el ELN, el EMC y otras estructuras criminales no solo ha sido incumplido sistemáticamente, sino que ha permitido la consolidación de estos grupos en municipios estratégicos, aumentando las disputas por el control del narcotráfico y los corredores de movilidad.

La Fuerza Pública, por orden del Gobierno Nacional, ha reducido su accionar ofensivo en la zona, lo que ha generado un vacío de autoridad que ha sido rápidamente llenado por las estructuras ilegales. En la práctica, el Catatumbo ha quedado en manos de los grupos armados, sometiendo a la población a constantes enfrentamientos, extorsiones, confinamientos y desplazamientos forzados.

A dos años de la Ley de Paz Total, el deterioro de la seguridad en el Catatumbo es innegable. La población civil se encuentra en una situación de vulnerabilidad extrema, mientras el Gobierno Nacional insiste en mantener una política que ha demostrado ser ineficaz y contraproducente. Si bien el discurso de la paz y el diálogo suenan bien en el papel, la realidad es que, sin medidas concretas para



frenar la expansión de los grupos criminales, esta estrategia solo ha fortalecido a quienes viven de la guerra.

Finalmente, lejos de ser una solución al conflicto, la Ley de Paz Total ha agravado la crisis en territorios como el Catatumbo. La falta de resultados concretos, la ausencia de una estrategia de seguridad clara y la permisividad con los grupos armados han llevado a un escenario de mayor violencia e incertidumbre.

V. CESE AL FUEGO

Desde el 4 de octubre de 2022, cuando Gustavo Petro restableció las negociaciones con el ELN, la guerrilla ha logrado fortalecerse tanto militar como políticamente. En ese momento, el grupo venía de cometer un atentado con explosivos contra jóvenes estudiantes, pero eso no impidió que el Gobierno Nacional reabriera el diálogo con su respaldo habitual: Cuba y la dictadura de Nicolás Maduro. El Gobierno Nacional habló de “*señales de confianza*”, pero lo único que creció fue el poder del ELN.

El 1 de enero de 2023, mediante Decreto 2656 del 31 de diciembre de 2022, Petro les otorgó el primer cese al fuego, lo que en la práctica significó amarrarle las manos a la Fuerza Pública. Bajo el argumento de avanzar en un proceso de paz, se permitió que la guerrilla operara sin temor a enfrentamientos con el Estado. Así, se dio el primer paso para el fortalecimiento del ELN, que comenzó a expandir su control territorial sin ningún tipo de contención.

A medida que avanzaban las negociaciones, el Gobierno Nacional prorrogó el cese al fuego, mediante Decreto 104 de 2024 del 05 de febrero de 2024, aun cuando la guerrilla continuaba delinquiendo. El ELN nunca detuvo sus actividades criminales: secuestros, extorsiones y narcotráfico siguieron en aumento, mientras la Fuerza Pública permanecía atada por orden del presidente, su Ministro de Defensa y el Comisionado de Paz. En los territorios, la realidad fue clara: la paz no llegó, pero el poder del ELN sí creció.

En junio de 2024, mediante acuerdo No. 9, el Gobierno Nacional anunció con entusiasmo el primer acuerdo parcial con el ELN. Lo que se iba pactando en la mesa de negociación se convertiría en política de Estado de obligatorio cumplimiento para municipios y departamentos. Esta imposición resultó absurda, pues sometía a las autoridades locales a decisiones impuestas por un grupo criminal. Mientras tanto, el ELN no solo ganaba más influencia política, sino que seguía fortaleciéndose militarmente.

Además de ceder en la mesa de negociación, el Gobierno Nacional otorgó beneficios a miembros del ELN bajo la figura de “gestores de paz”. Entre ellos estaba alias Violeta, responsable del atentado en el Centro Comercial Andino. Sin embargo, hoy nadie sabe dónde están esos supuestos gestores ni a qué se dedican.



El resultado es evidente: lejos de avanzar hacia la paz, el ELN se ha convertido en una organización más fuerte y con mayor margen de acción.

Desde que comenzaron los diálogos en 2022, el proceso ha atravesado al menos tres grandes crisis que llevaron a la suspensión de las negociaciones en algunos momentos. A pesar de ello, el Gobierno Nacional insistió en mantener un cese al fuego que, en la práctica, sólo favoreció a la guerrilla. El 3 de agosto de 2023 y 2024 se decretaron ceses al fuego bilaterales que no solo fueron inútiles, sino que provocaron un aumento en asesinatos, desplazamientos y secuestros, así como en el crecimiento de cultivos ilícitos en las zonas estratégicas del país. Aunque en teoría el cese de hostilidades era solo entre la Fuerza Pública y el ELN, los más afectados fueron los civiles, que quedaron a merced de la guerrilla sin ninguna protección efectiva del Estado.

Las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional no solo fueron insuficientes para abordar la realidad del conflicto, sino que en la práctica facilitaron el aumento de las violaciones a los derechos humanos en los territorios controlados por el ELN. La estrategia de negociación, en lugar de debilitar a la guerrilla o generar condiciones reales de paz, le permitió expandir su influencia y consolidar su poder.

VI. ACCIONES Y OMISIONES QUE INDUJERON AL AUMENTO DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

Desde su posesión, en diciembre de 2022, el presidente Gustavo Petro anunció que no se avanzaría en la erradicación de cultivos ilícitos, y que no se judicializaría a los cultivadores de coca. Esta postura, fue expresada en medio de una asamblea cocalera en El Tarra, en la cual indicó: *“(…) Les diría a los funcionarios que ideemos un programa para que un campesino pueda cultivar aún la hoja de coca mientras va plantando el cultivo sustituto. Hasta probar que el cultivo sustituto funciona (…)*

Lo anterior se tradujo en un aumento significativo de los cultivos ilícitos en la región. En 2010, el área sembrada con cultivos de coca en el Catatumbo era de apenas 1,316 hectáreas; para 2018, esta cifra ya había llegado a 40,116 hectáreas, y para 2023 se reportaron 43,867 hectáreas, lo que evidencia un aumento alarmante.

Adicional, el Gobierno Nacional redujo las metas de erradicación de cultivos ilícitos para el 2024 en un 50% frente a 2023, pese a que un portavoz del Departamento de Estado de los Estados Unidos indicó: *“Si bien Estados Unidos apoya a Colombia en la ampliación de estos esfuerzos, seguimos alentando al gobierno a mantener un programa sólido de erradicación forzada con un enfoque más estricto en los parques nacionales(…) Con niveles récord de crecimiento de la coca, ahora no es el momento de disminuir demasiado el uso de herramientas como la erradicación; es más bien un momento para hacer pleno uso de todas las herramientas antinarcóticos disponibles”*.



Ahora bien, lo que preocupa aún más es que, el Gobierno Nacional, aún cuando realizó dicha disminución en la meta, tampoco la cumplió, según la información reportada por el Ministerio de Defensa, en el año 2024 se erradicaron 9.403 hectáreas, la más baja en la última década.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en 2023 permanecieron activos 15 enclaves productivos que concentraron el 39% del área con coca en solo el 14% del territorio nacional. Estos "clústeres" históricos de producción incluyen los departamentos de Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Cauca, que tienen más de 30,000 hectáreas sembradas con coca.

En ese mismo sentido y de acuerdo con el informe divulgado en octubre de 2024 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), se presentó un preocupante aumento de la producción de cocaína, se disparó en un 53%, permitiendo que el narcotráfico colombiano genere ahora 2.664 toneladas métricas.

Finalmente, es preciso indicar que hay una estrecha relación entre el aumento de cultivos ilícitos y el control territorial por parte de grupos al margen de la Ley, producto de su fortalecimiento. Por ejemplo, el Cauca y Nariño, los departamentos con más coca, son hoy territorios dominados por disidencias de las FARC, según el Ejército Nacional. En estas zonas, la violencia y el narcotráfico han aumentado.

VII. DESMORALIZACIÓN Y REDUCCIÓN PRESUPUESTAL A LA FUERZA PÚBLICA.

El Gobierno Nacional, ha recortado recursos clave para la Fuerza Pública que comprometen la capacidad operativa en varios frentes. En 2023, el ministro de Defensa, Iván Velásquez, redujo en 800.000 millones de pesos el presupuesto de las Fuerzas Militares. Justificaron la decisión diciendo que necesitaban destinar más dinero a programas sociales, pero el impacto en seguridad fue evidente.

Los índices de criminalidad siguieron en aumento, y en 2024, se denunció que los soldados no tenían presupuesto suficiente, algunas armas estaban sin mantenimiento y se estaba usando incluso armamento vencido, estos recortes se dieron en un contexto de aumento de las actividades de grupos armados ilegales y del narcotráfico.

Desde 2018, el número de soldados ha disminuido en aproximadamente 40.000 y la flota aérea está operando con menos recursos. Mientras tanto, el ELN y otros grupos ilegales han crecido en número y control territorial. Además, eliminaron fuerzas de tarea conjunta y redujeron las capacidades de inteligencia, debilitando aún más la capacidad de respuesta de las Fuerzas Militares.



VIII. OMISIÓN DE LA ALERTA TEMPRANA 026 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2024 EMITIDA POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El Gobierno Nacional ha ignorado reiteradamente las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo desde el año 2022, incluyendo la Alerta Temprana 026 de 2024, emitida el 15 de noviembre de 2024. Esta advertencia, dirigida a las entidades competentes, alertaba sobre riesgos graves para la población civil, como amenazas de desplazamientos, asesinatos selectivos y enfrentamientos armados.

Según la Defensoría del Pueblo, el desplazamiento masivo registrado en los últimos días podría ser el más grande en un solo evento desde que se tiene registro institucional (1997). La Defensora del Pueblo, Iris Marín, informó que en los primeros 24 días de 2025 ya se ha superado la cifra total de desplazados de todo el año 2024. Mientras que en 2024 hubo 105 eventos de desplazamiento masivo, afectando a 10.249 familias (25.611 personas), en 2023 se reportaron 154 eventos, con un total de 54.665 personas afectadas. Este agravamiento de la crisis humanitaria pudo haberse mitigado si el Gobierno Nacional hubiera adoptado las medidas recomendadas en la Alerta Temprana No. 026-24.

En relación con las 19 recomendaciones específicas emitidas en la Alerta Temprana No. 026 de 2024, la región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander, enfrenta una grave crisis humanitaria debido al recrudecimiento del conflicto armado. Más de 36.000 personas han sido desplazadas forzosamente tras recibir amenazas directas de grupos armados ilegales, entre ellos el ELN. La Defensora del Pueblo, Iris Marín Ortiz, confirmó esta alarmante cifra, basada en datos del Comité Territorial de Justicia Transicional ampliado de Norte de Santander. Además, se reportan decenas de víctimas mortales, aunque las cifras exactas aún son inciertas debido a las dificultades para acceder a las zonas afectadas. La Defensora del Pueblo advirtió que estas cifras son difíciles de confirmar debido a las condiciones de inseguridad en la región. *“Muchas de las fuentes, inclusive las personas que están llegando de la región, los personeros, los alcaldes, dan cuenta de que hay muchas personas muertas en las vías, a veces en sus casas”,* explicó. Además, señaló que la falta de un manejo adecuado de los cadáveres está generando problemas sanitarios en las comunidades afectadas.

La Defensora del Pueblo explicó que, en los primeros días de esta crisis, muchas comunidades permanecieron confinadas, sin posibilidad de huir, lo que agravó la situación. *“Tristemente era esperable que este número fuera subiendo”,* señaló Marín Ortiz, destacando que el desplazamiento masivo es una consecuencia directa de la violencia ejercida por los grupos armados en la región.

La Defensora del Pueblo también cuestionó la respuesta del Gobierno frente a esta crisis. Según Marín Ortiz, las medidas adoptadas hasta ahora no han sido suficientes para prevenir el desplazamiento ni para garantizar la seguridad de las



comunidades afectadas. Recordó que desde noviembre se emitió la Alerta Temprana 026 de inminencia para 2024, en la que se solicitaban acciones concretas de despliegue territorial de la fuerza pública. Sin embargo, estas recomendaciones no fueron atendidas de manera oportuna.

“Quisiera insistir en que no es necesario esperar a una conmoción interior para responder a la situación, como de hecho ahorita se está haciendo”, afirmó la Defensora, subrayando que las acciones actuales debieron haberse implementado mucho antes.

En relación con las 19 recomendaciones específicas emitidas en la Alerta Temprana No. 026 de 2024:

- 1. Al Ejército y Policía Nacional, en conjunto con las entidades territoriales competentes,** para que adopten todas las medidas de prevención y protección necesarias que permitan mitigar o contrarrestar los efectos generados por la acción de los grupos armados al margen de la ley en los territorios afectados. Se debe prevenir afectaciones a la población civil por ataques armados indiscriminados, particularmente en centros poblados, corredores viales estratégicos y zonas cercanas a puestos de control, bases militares y estaciones de policía.
- 2. Al Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de El Carmen,** para que se avance con las gestiones necesarias para la construcción o adecuación de la subestación de Policía en el corregimiento de Guamalito, en cumplimiento de lo advertido en la Alerta Temprana N° 004/21.
- 3. Al Ministerio de Defensa Nacional,** para que fortalezca la capacidad operativa de la Segunda División del Ejército y de la Policía Nacional en Norte de Santander y Cesar, incrementando la presencia de unidades especializadas como GAULA y SIJIN, con el fin de mejorar las estrategias contra el secuestro, la extorsión y la criminalidad en la región.
- 4. A la Gobernación de Norte de Santander, la Alcaldía de Ocaña y la Policía Nacional,** para que se garantice la puesta en funcionamiento de la totalidad de las cámaras de seguridad instaladas en el municipio, debido a que esta estrategia es determinante para la prevención del delito. Esta recomendación ya había sido formulada en la Alerta Temprana N° 034/20.
- 5. Al Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Gobernación de Norte de Santander y la del Cesar, y a las alcaldías de los municipios afectados,** para que actualicen urgentemente los planes de prevención y contingencia,



asegurando la asignación de recursos para la implementación de medidas efectivas que protejan los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de la población.

6. **A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el ICBF**, para que en coordinación con las alcaldías y gobernaciones, fortalezcan las acciones locales de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, actualizando las rutas de restablecimiento de derechos y garantizando su implementación efectiva.
7. **Al Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las gobernaciones y alcaldías**, para que implemente acciones inmediatas para fortalecer los planes escolares de gestión del riesgo, garantizando entornos educativos seguros y el acceso a la educación en municipios afectados por el conflicto armado.
8. **A las Secretarías de Educación de Norte de Santander y Cesar**, para que convoquen a la Mesa Territorial de Gestión Integral del Riesgo Escolar y las mesas locales de educación en emergencia, implementando procesos pedagógicos de capacitación y sensibilización sobre los riesgos que enfrentan niños y jóvenes en contextos de conflicto armado.
9. **A la Unidad Nacional de Protección (UNP), en coordinación con la Policía Nacional**, para que priorice y agilice la valoración de riesgo y la adopción de medidas de protección individual y colectiva para líderes sociales, defensores de derechos humanos, transportadores y comerciantes en los municipios priorizados.
10. **A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con Descontamina Colombia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación**, para que se adelanten acciones contra el riesgo de minas antipersonal, asegurando la asistencia y rehabilitación de víctimas y realizando campañas de concientización en escuelas y colegios.
11. **A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Mesa de Reincorporación Departamental**, para que realicen un seguimiento permanente a las personas en proceso de reincorporación y firmantes de paz, evaluando los riesgos asociados al conflicto armado y garantizando medidas de protección.
12. **A la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional**, para que adelanten investigaciones sobre homicidios, secuestros y extorsiones en la región, identificando y judicializando a los responsables, fortaleciendo con fiscales especializados los grupos GAULA en Ocaña y el sur del Cesar.



- 13. A la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía y la SIJIN de la Policía Nacional**, para que se ejecuten acciones coordinadas que permitan esclarecer los autores y móviles de homicidios y hechos de violencia ocurridos en la región, incluyendo investigaciones sobre la circulación de armas y explosivos.
- 14. A la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo**, para que vigilen el cumplimiento de las acciones implementadas por las entidades responsables, asegurando el respeto a los derechos humanos en los municipios en riesgo.
- 15. A las gobernaciones y alcaldías**, para que monitoreen el impacto de las economías ilegales en la región y adopten medidas de prevención y control frente al narcotráfico y la minería ilegal.
- 16. Al Ministerio de Minas y Energía**, para que implemente medidas para la protección de la infraestructura energética y vial, evitando ataques contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas y la red eléctrica.
- 17. A las gobernaciones de Norte de Santander y Cesar, y a la Secretaría del Instituto Departamental de Salud (IDS)**, para que en coordinación con el Ministerio de Salud, implementen estrategias de sensibilización para proteger la Misión Médica y organismos internacionales de ayuda humanitaria, asegurando condiciones seguras para su trabajo.
- 18. A la Oficina del Consejero Comisionado de Paz**, para que refuerce la implementación de acciones humanitarias en los territorios afectados, asegurando asistencia a la población vulnerable en el contexto del conflicto armado.
- 19. A la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales**, para que realicen vigilancia sobre las acciones implementadas por las entidades competentes, asegurando el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en la Alerta Temprana

El desconocimiento de la Alerta Temprana 026 de 2024 es una grave omisión por parte del Gobierno Nacional, que ha contribuido a la intensificación del conflicto y a la crisis humanitaria en la región. La falta de acción frente a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo demuestra una preocupante negligencia en la protección de la población civil, lo que ha resultado en un aumento del desplazamiento forzado y de las violaciones a los derechos humanos.



IX. INCUMPLIMIENTO DEL GOBIERNO NACIONAL Y CRISIS HUMANITARIA EN EL CATATUMBO

El incumplimiento del Gobierno Nacional en la financiación del sistema de salud ha llevado a una crisis estructural que afecta gravemente el acceso a los servicios médicos de millones de colombianos. La Corte Constitucional, mediante el Auto 2049 de 13 de diciembre de 2024, determinó que el Ministerio de Salud y Protección Social no ha garantizado el componente de suficiencia de los presupuestos máximos dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo que motivó la apertura de un incidente de desacato contra el ministro de Salud. Este incumplimiento pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la prestación de los servicios de salud no cubiertos por la Unidad de Pago por Capitación (UPC), afectando a quienes dependen de estos recursos para acceder a tratamientos y medicamentos esenciales. A pesar de que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) autorizó en diciembre de 2023 la cancelación de \$819 mil millones como reajuste para el año 2022, estos fondos no fueron transferidos por el Ministerio de Hacienda, lo que contraviene lo ordenado por la Corte en el Auto 2881 de 2023.

El deterioro financiero de las EPS se ha visto agravado por la ausencia de una metodología clara y unificada para la asignación y reajuste de los presupuestos máximos, herramienta que el gobierno estaba obligado a implementar dentro de los plazos fijados por la Corte. La falta de planificación y los retrasos en la asignación de recursos han generado un modelo de pagos ineficaz, en el que los presupuestos se reconocen con vigencias cortas y, en muchos casos, solo después de que los períodos correspondientes han finalizado. Incluso cuando se reconocen, los pagos tardíos incrementan la presión financiera sobre las EPS y afectan la capacidad de estas entidades para garantizar la continuidad de los servicios de salud. En respuesta a esta crisis, la Corte Constitucional emitió órdenes de obligatorio cumplimiento, incluyendo el pago inmediato de los presupuestos atrasados de julio a octubre de 2024, el reconocimiento de los valores correspondientes a noviembre y diciembre antes del 30 de enero de 2025 y la obligación de que los pagos de los meses de 2025 se realicen dentro de los primeros 15 días de cada periodo. Asimismo, ordenó al Ministerio de Hacienda transferir los recursos necesarios para cumplir con estas disposiciones y evitar que la crisis se profundice aún más.

El incumplimiento de estas órdenes representa un grave retroceso en los avances logrados con la Sentencia T-760 de 2008, que buscaba garantizar la sostenibilidad del sistema de salud mediante la unificación de los planes de beneficios. La falta de financiación adecuada no solo incumple las directrices judiciales, sino que también pone en riesgo la estabilidad del sistema y afecta la confianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado para garantizar el derecho fundamental a la salud. La crisis generada por la insuficiencia de recursos ha tenido un impacto particularmente grave en regiones como el Catatumbo, donde el sistema de salud se encuentra colapsado. El desplazamiento masivo de la población, que incluye a mujeres embarazadas, niños y migrantes venezolanos, ha sobrecargado la infraestructura



hospitalaria y generado una crisis humanitaria. A esta problemática se suma la salida del personal médico debido a las amenazas de grupos armados ilegales, lo que ha reducido aún más la capacidad de respuesta de los hospitales y centros de salud en la región.

La precariedad del sistema de salud en el Catatumbo se ha visto reflejada en la sobreocupación hospitalaria, con cifras alarmantes reportadas por el director del Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, Fernando Álvarez. Según su reporte, la ocupación general de los centros de salud ha alcanzado el 76%, con áreas maternas funcionando al 100% de su capacidad y servicios pediátricos con una ocupación del 66%. Además, la escasez de alimentos, medicamentos e insumos médicos ha dificultado aún más la atención de los pacientes, incrementando el riesgo de colapso total del sistema. La incapacidad del gobierno para garantizar el financiamiento adecuado y la seguridad del personal médico ha exacerbado esta crisis, dejando a miles de personas sin acceso a servicios de salud esenciales.

El deterioro del sistema de salud en Colombia, evidenciado en fallos judiciales y en la crisis humanitaria del Catatumbo, es consecuencia directa del incumplimiento de las obligaciones del gobierno en materia de financiación y gestión de los recursos. La Corte Constitucional ha sido clara en sus órdenes, pero la falta de voluntad política y administrativa para cumplirlas ha llevado al país a una situación crítica. Sin soluciones inmediatas, la crisis seguirá profundizándose, afectando a los ciudadanos más vulnerables y poniendo en entredicho la capacidad del Estado para garantizar el derecho fundamental a la salud.

En los anteriores términos, dejamos expresada nuestra constancia. Respetamos plenamente la independencia y el papel de la Corte Constitucional como la instancia encargada de determinar la constitucionalidad de la conmoción interior. No obstante, es fundamental señalar que los hechos mencionados no eran imprevisibles. Así lo reconoció el propio Comisionado para la Paz, Otty Patiño, al admitir que *“(…) No hubo un análisis a fondo sobre por qué se estaba presentando esa exacerbación de las confrontaciones entre quienes tenían una situación de una especie de estado de convivencia”*. Esta declaración evidencia la ausencia de un estudio riguroso sobre la evolución del conflicto y la falta de atención a las recomendaciones de las alertas tempranas, lo que demuestra una grave omisión en la gestión del Gobierno Nacional frente a la crisis.

Respetuosamente,



Hernán Darío Cadavid Márquez
Representante a la Cámara

Marelen Castillo Torres
Representante a la Cámara

Hugo Danilo Lozano Pimiento
Representante a la Cámara

Juan Felipe Corzo Álvarez
Representante a la Cámara

Jairo Humberto Cristo Correa
Representante a la Cámara