COMUNICADO 25

4 y 5 de junio de 2025

Fe de erratas. Hoy 28 de agosto de 2025 se corrige el resolutivo del comunicado de la Sentencia C-218 de 2025, en tanto se incluyó la expresión: "en la región del Catatumbo", en lugar de "en la región del (sic)". Asimismo, se ajustó el primer apellido de la magistrada encargada ponente.

El comunicado 25 contiene 11 decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia C-215/25: La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 0119 del 30 de enero de 2025

Sentencia C-216/25: Inexequible el Decreto Legislativo 0135 del 5 de febrero de 2025 por incumplimiento del requisito constitucional formal de validez previsto en el artículo 214.1 de la Constitución Política. Se constató que el Decreto Legislativo no fue suscrito por todos los ministros del gobierno

Sentencia C-217/25: Exequible las medidas excepcionales adoptadas para garantizar el transporte en el marco del Estado de Conmoción Interior del Catatumbo

Sentencia C-218/25: Se declaró la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025

Sentencia C-219/25: Inexequible el Decreto Legislativo 132 de 2025

Sentencia C-220/25: Inexequible el Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025

Sentencia C-221/25: Inexequible el Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025

Sentencia C-222/25: Inexequible el Decreto Legislativo 0137 del 5 de febrero de 2025

Sentencia C-223/25: Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 35-1 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Sentencia C-225/25: Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre una demanda en la que se buscaba cuestionar la interpretación judicial de los artículos 63 de la ley 599 de 2000 y 177 de la ley 906 de 2004

Sentencia C-240/25: Se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025

Sentencia C-215/25
M.P. (e) Carolina Ramírez Pérez
Expediente: RE-368

En el trámite del examen automático y posterior, la Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 0119 del 30 de enero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 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", consideró que el Decreto tenía conexidad con las causas y medidas que fueron declaradas parcialmente exequibles en el Decreto Legislativo 062 de 2025, y que cumplía con todos los requisitos de forma y fondo exigidos a este tipo de normas

1. Norma objeto de revisión

DECRETO 119 DE 2025

(Enero 30)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo del Decreto 62 de 2025, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que, en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos;. (iii) sean necesarias para alcanzar los fines

que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar; (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (vi) contengan motivación suficiente, a saber, que el gobierno Nacional presente razones suficientes para justificar las medidas; (vii) cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y (viii) no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (i) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, "en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el Gobierno nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior- derivada de fuertes enfrentamientos armados entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que en atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo,

excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional se ha visto obligado a la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como, garantizar el respeto de los derechos fundamentales, en dicha región, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron, entre otros aspectos, los siguientes:

"Que, según el Puesto de Mando Unificado departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzadamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander (...)

Que los hechos descritos prueban de manera objetiva que en la región del Catatumbo se presenta una perturbación extraordinaria del orden público, 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 (...)

Que, producto de la crisis humanitaria referida, 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 (...)

Que, en atención a la gravedad de la situación excepcional que se vive en la región del Catatumbo, caracterizada por el aumento de la violencia, la crisis humanitaria, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, se hace 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 (...)

Que, en la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas no resultan suficientes 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 (...)

Que, en la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas no resultan suficientes 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".

Que, conforme se describe en los considerandos del Decreto 062 del 24 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público que ocasionó la declaratoria del estado de conmoción interior demanda la necesidad de mitigar los efectos adversos producto de la crisis del orden público, entre otros derechos fundamentales, del derecho al trabajo, así como garantizar el bienestar de las y los empleados y la continuidad de las actividades económicas esenciales.

Que el artículo 1 de la Constitución Política establece como principio fundamental que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que lo integran y la prevalencia del interés general.

Que el artículo 53 de la Constitución Política reconoce el trabajo como un derecho fundamental que incluye garantías a los trabajadores, entre ellas condiciones laborales seguras y saludables.

Que, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH, para el 2023, el departamento de Norte de Santander contaba con un tejido empresarial conformado por 61.287 empresas, concentrándose el 63,7% en Cúcuta, el 7,2% en Ocaña, el 6,8% en Villa del Rosario y el 6,3% en Los Patios, distribuyéndose principalmente en los sectores de comercio y reparación de vehículos (48,9%), industrias manufactureras (13%), y alojamiento y servicios de comida (10,1%).

Que en la región afectada se encuentran ocupadas aproximadamente 659.000 personas, de las cuales 424.000 están ubicadas en Cúcuta, lo que refleja la importancia de garantizar la continuidad laboral y la protección de los derechos de las y los trabajadores en estas zonas.

Que la protección de las empresas en la región del Catatumbo es fundamental para preservar el tejido económico y social. En este sentido, se hace necesario adoptar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto, incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulación con las autoridades para la

protección de bienes y activos esenciales.

Que el artículo 1 de la Ley 2088 de 2021 establece que el trabajo en casa es una modalidad excepcional que puede ser habilitada por el empleador en circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, con el fin de garantizar la continuidad del trabajo sin alterar las condiciones laborales pactadas.

Que el artículo 2.2.1.6.7.3 del Decreto 1072 de 2015 que compiló las disposiciones adoptadas mediante Decreto 649 de 2022, dispone que la habilitación del trabajo en casa puede implementarse por decisión del empleador cuando se presenten situaciones extraordinarias que lo ameriten, garantizando la flexibilidad necesaria para atender circunstancias que afecten el entorno laboral o social.

Que el empleador, en virtud de la regulación vigente, tiene la facultad de habilitar la modalidad de trabajo en casa en situaciones excepcionales, y dicha medida puede adoptarse de manera obligatoria cuando sea necesaria para salvar la integridad de las y los trabajadores y garantizar la continuidad de las actividades económicas esenciales.

Que en el marco del estado de conmoción interior, las disposiciones legales y reglamentarias permiten que el Gobierno nacional adopte medidas de carácter obligatorio, como el trabajo en casa, para mitigar los riesgos asociados a la grave perturbación del orden público, protegiendo la vida y los derechos fundamentales de las y los trabajadores.

Que la Corte Constitucional en la sentencia C-802 de 2002 indicó que las medidas adoptadas en estados de excepción deben ser proporcionales, necesarias y ajustadas a los principios del Estado de derecho.

Que el Ministerio del Trabajo, en virtud de lo establecido en el Decreto 4108 de 2011, tiene la función de velar por la protección de los derechos laborales y garantizar el cumplimiento de las normas laborales, incluyendo la implementación de medidas excepcionales en situaciones de emergencia.

Que la implementación del trabajo en casa en el sector privado, en el marco de la situación excepcional descrita, se constituye en una medida de urgencia para garantizar la protección de la vida e integridad de los trabajadores, evitando la exposición a riesgos asociados con el desplazamiento y la permanencia en zonas de conflicto.

Que, conforme con lo anterior, y de acuerdo con la realidad laboral actual, es necesario realizar un cambio en la destinación del auxilio de transporte de aquellos trabajadores que, a causa de la situación de orden público y

demás consideraciones que motivaron el decreto de estado de conmoción interior, se encuentran desarrollando su actividad laboral en su domicilio, de forma que este auxilio pueda ser empleado para el acceso a los servicios de conectividad requeridos por los trabajadores para continuar el desempeño de sus labores desde sus residencias, en atención a la necesidad de promover, en la mayor medida posible las actividades remotas. En consecuencia, se requiere agregar un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959 que permita la destinación del auxilio de transporte para garantizar la conectividad de los trabajadores.

Que la implementación del trabajo en casa y medidas asociadas a la conectividad digital beneficiará directamente a la mayoría de las 61.287 empresas, compuestas en su gran proporción por microempresas (96,7%), así como a los trabajadores dependientes de estas, quienes verán reforzada su seguridad y estabilidad laboral.

Que la suspensión temporal de disposiciones incompatibles con las condiciones excepcionales de la región, como las previstas en la Ley 2088 de 2021 sobre los límites para el trabajo en casa, resulta necesaria para evitar que estas normas restrinjan las medidas urgentes destinadas a garantizar la seguridad y continuidad laboral.

Que es deber del Gobierno nacional adoptar medidas que salvaguarden los derechos fundamentales de las y los trabajadores y promuevan su bienestar en circunstancias de alta vulnerabilidad y riesgo, así como el de proteger el tejido empresarial.

Que, para garantizar la eficacia y transparencia de las medidas adoptadas, se hace necesario incluir un sistema de seguimiento y evaluación de su impacto, que permita ajustar y mejorar las acciones en función de las necesidades reales de los trabajadores y empleadores en la región.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto adoptar medidas excepcionales de protección en el ámbito laboral, estableciendo el trabajo en casa como medida necesaria y transitoria para el sector privado durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente decreto aplica a todas las empresas del sector privado que desarrollen actividades 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, declarados en Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto 62 de 2025.

Artículo 3. Implementación del trabajo en casa. Los empleadores deberán habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto.

Se exceptúan de esta disposición aquellos trabajadores cuya presencia física sea indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales, tales como la seguridad, el suministro de bienes básicos y servicios esenciales. También se exceptúan de esta disposición aquellos trabajadores que se desempeñan en modalidad de Teletrabajo y Trabajo Remoto, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008 y la Ley 2121 de 2021.

Artículo 4. Auxilio de conectividad. Adición de un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959. Adicionar un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959, así:

"PARÁGRAFO TRANSITORIO. De manera temporal y transitoria, mientras esté vigente Estado de Conmoción Interior No. 62 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, el empleador deberá reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen su labor en su domicilio. El auxilio de conectividad y el auxilio de transporte no son acumulables.

Lo anterior no será aplicable a los trabajadores que se desempeñan en la modalidad de teletrabajo, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008"

Artículo 5. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 119 de 2025, "Por el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 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".

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional realizó el control automático y posterior de constitucionalidad del Decreto Legislativo 119 del 30 de enero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el

marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 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".

De conformidad con su artículo 1, el Decreto Legislativo 119 de 2025 tiene por objeto "adoptar medidas transitorias y excepcionales de protección en el ámbito laboral". Tales medidas se concretan en los artículos 2 a 5, que establecen la obligación de los empleadores del sector privado del área cubierta por la declaratoria de Conmoción Interior de habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto y remplazar el subsidio de transporte para quienes lo recibían, por un subsidio para la conectividad, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos que pudieren surgir en su desplazamiento a los lugares de trabajo dada la situación que motivó la declaratoria de excepción.

En el trámite del expediente, la Corte ordenó al Gobierno Nacional responder una serie de preguntas para identificar los criterios que motivaron la expedición de la norma y el contexto fáctico en que la misma tendría lugar. Las respuestas a las preguntas, las intervenciones ciudadanas y el concepto de la Procuraduría General se allegaron al expediente.

Por otra parte, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-148 de 2025 en la cual declaró la constitucionalidad parcial del Decreto 62 de 2025 que declaró la Conmoción Interior dentro de la cual la norma estudiada es un decreto de desarrollo. En consecuencia, le correspondió a la Sala Plena adelantar el examen de competencia y evaluar la posible existencia de una inconstitucionalidad sobreviniente.

La Corte encontró que en el caso del Decreto Legislativo 119 de 2025 no se configuró la inconstitucionalidad sobreviniente, pues la norma se enmarca en los hechos y consideraciones relacionados con "los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil", por cuanto la situación de los trabajadores que se pretenden proteger, se encuentra comprendida entre los hechos y consideraciones que la Corte consideró válidos en el punto uno del numeral primero de la parte resolutiva de la Sentencia C-148 de 2025. Además, es evidente que no se refiere a situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Plena se propuso resolver el siguiente problema jurídico: si el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisface las

condiciones formales y materiales de validez que exigen la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional. Para ello, la Corte analizó la finalidad, el alcance y el contenido de las medidas adoptadas y reiteró la jurisprudencia que desarrolla tales condiciones formales y sustanciales

En cuanto al análisis de los requisitos formales del decreto, la Sala Plana constató que la norma (i) fue suscrita por el presidente de la República y todos los ministros del gabinete (4 en ejercicio de encargo); (ii) fue dictada y promulgada en desarrollo del decreto que declaró el estado de excepción, y dentro del término y territorio de esta y (iii) contó con la motivación correspondiente. Constató además que el decreto fue enviado a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición.

En su examen, la Corte concluyó que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 cumplían con el requisito de finalidad, por cuanto están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos de la situación de orden público sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo de la población civil, de la cual forman parte los trabajadores del sector privado.

Así mismo consideró que las medidas del decreto cumplían con el requisito de conexidad, tanto en su dimensión interna, por contar con referentes en la parte motiva del mismo decreto que las sustentaban, como a nivel externo, por la relación con la parte motiva del Decreto Legislativo 62 de 2025 que advertía sobre la afectación a la actividad industrial y comercial producto de la situación de orden público y a la necesidad de "la adopción de medidas extraordinarias que permitan […] garantizar el respeto de los derechos fundamentales".

En cuanto al juicio de motivación suficiente lo encontró superado por cuanto, aunque el Decreto 119 de 2025 no limita ningún derecho constitucional, sí expone las razones que justificaron su expedición. Así mismo, frente al juicio de ausencia de arbitrariedad consideró que el Decreto Legislativo 119 de 2025 supera sus exigencias, toda vez que (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Encontró igualmente que supera el juicio de intangibilidad por cuanto el Decreto 119 de 2025 no limita ni suspende ningún derecho fundamental. Así mismo, la Corte encontró que tampoco afecta ninguno de los derechos

catalogados como intangibles en los tratados de derechos humanos y en la jurisprudencia constitucional.

La Corte encontró cumplido el juicio de no contradicción específica, toda vez que no desconoce ninguna norma de rango constitucional y respeta los límites fijados en los artículos 34 a 45 de la LEEE; y, el juicio de incompatibilidad, toda vez que la norma de excepción y su contradicción con la norma ordinaria (Ley 2088 de 2021) se encuentra debidamente sustentada, pues en el Decreto 119 de 2025 se expusieron las razones específicas por las cuales, en las circunstancias de la conmoción interior, resultaba procedente efectuar los cambios legales mencionados.

En cuanto al juicio de necesidad, la Corte encontró, en primer lugar, que el Decreto 119 de 2025 cumple con el requisito de necesidad fáctica o idoneidad. De tal forma, la Corte concluyó que el presidente de la República sustentó suficientemente la utilidad de la medida para mitigar los efectos de la crisis, en tanto que esta protege la vida y la integridad personal de los trabajadores que puedan acceder al trabajo en casa. En cuanto al juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, lo encontró igualmente superado, por dos motivos: en primer lugar, en el ordenamiento jurídico ordinario no existen reglas que le permitan al Gobierno nacional alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción y en segundo lugar, la norma examinada resulta incompatible con al menos dos contenidos de la Ley 2088 de 2021 (la discrecionalidad del empleador y la necesidad de procedimiento previo a la autorización del trabajo remoto). Para la Sala Plena es claro que la superación de estas incompatibilidades hacía necesaria la expedición de una norma con rango legal.

En cuanto al juicio de proporcionalidad la Sala Plena consideró que el Decreto 119 de 2025 lo satisface, porque su contenido es acorde con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y no lesiona ningún principio o derecho constitucional. Igualmente, en cuanto al juicio de no discriminación la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 119 de 2025 no contiene medidas que impongan un trato discriminatorio a los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público, fundamentalmente porque sobre estos últimos, el Gobierno no requiere de una norma de naturaleza legal para determinar las condiciones especiales de su modalidad de trabajo.

Finalmente, la Corte constató que la cláusula de vigencia no implicaba ningún reparo constitucional. Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 0119 de 2025 debía ser declarado exequible.

4. Salvamentos de voto

Salvaron su voto los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **José Fernando Reyes Cuartas.**

El magistrado **Ibáñez Najar salvó su voto**, manifestó estar en desacuerdo con la mayoría, al considerar que el Decreto Legislativo 119 de 2025 no satisfacía el requisito material de necesidad jurídica, por lo que debió haber sido declarado inexequible.

La Sala Plena consideró que las medidas extraordinarias contenidas en el Decreto Legislativo 119 de 2025, a través de las cuales se dispuso el trabajo remoto, junto con el reconocimiento del auxilio de conectividad para los trabajadores que laboran en la región del Catatumbo, sí superaban el juicio de necesidad jurídica. La mayoría de la Corporación sostuvo que la legislación ordinaria sobre teletrabajo y trabajo en casa no resultaba idónea para evitar que los trabajadores se vean enfrentados a riesgos contra su vida e integridad al desplazarse desde y hacia sus lugares de trabajo. Así, en la Sentencia C-215 de 2025, la Corte consideró que el trabajo remoto previsto en el decreto analizado constituía una modalidad distinta de aquellas contenidas en el marco jurídico existente. Agregó que, en particular, el trabajo en casa regulado en la Ley 2088 de 2021 no podría satisfacer las finalidades a las que se dirige el Decreto Legislativo 119 de 2025 porque no impone la obligatoriedad de la medida y además exige la realización previa de una capacitación sobre las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

No obstante, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar sostuvo que sí existen mecanismos ordinarios que pudieron haber sido empleados, sin necesidad de recurrir a las potestades legislativas extraordinarias por parte del Gobierno Nacional. Concretamente, consideró que la Ley 2088 de 2021 es idónea para dar lugar al trabajo remoto de los empleados privados o públicos que desempeñan sus labores en la región del Catatumbo, como mecanismo transitorio y excepcional para salvaguardar su vida e integridad, en los términos dispuestos en sus artículos 1 y 2.

Expresó que, pese a que la implementación del trabajo en casa regulado en la Ley 2088 de 2021 surge de la iniciativa del empleador, se trata de una facultad que debe ser ejercida sin arbitrariedad. La existencia de situaciones excepcionales para dar lugar a la habilitación debe ser analizada por el empleador tomando como base la realidad en la que sus empleados desempeñan sus labores. Igualmente, la terminación de la habilitación debe

suceder cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la adopción de la medida, según lo dispuesto en su artículo 7. En consecuencia, el determinante del otorgamiento de la medida de trabajo en casa es, conforme lo establece la ley en cuestión, la existencia de circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pudiera realizar sus funciones en su lugar de trabajo habitual. Por consiguiente, si ese es el caso, como sucede con la emergencia decantada en el Catatumbo, el empleador debe seguir esos lineamientos para proveer esa facilidad, hasta tanto se normalice la situación.

A su turno, las autoridades administrativas estarían llamadas a reglamentar la materia, así como invitar a las empresas públicas y privadas para que adopten las medidas de teletrabajo en beneficio de los trabajadores afectados por el aumento de las acciones bélicas en el Catatumbo. Ello, sumado a que del Decreto Legislativo 119 de 2025 se desprende que la decisión sobre la posibilidad de laborar desde un lugar distinto al habitual recae en el empleador, porque es quien determina la compatibilidad de las funciones del empleado con el trabajo remoto. En consecuencia, existen otras medidas dirigidas a implementar la modalidad de trabajo en casa, que hacen innecesario que se expida otra disposición como la contenida en el decreto en cuestión.

Por último, el magistrado también precisó que la exigencia de una capacitación previa sobre las tecnologías de la información exigida por la Ley 2088 de 2021 no debió ser entendida como un impedimento para que la medida a favor de los trabajadores sea inmediata, dado que dicho evento podría ocurrir de manera célere usando herramientas, como, por ejemplo, la telefonía y el internet. En suma, si bien es un requisito para su implementación, ello no implica concluir que sea un obstáculo para que el teletrabajo pueda o no llevarse a cabo, sobre todo, considerando la gran gama de alternativas que existen para su materialización.

El magistrado **Reyes Cuartas** estimó que la Sala Plena ha debido declarar la inexequibilidad por consecuencia del Decreto Legislativo 119 de 2025, que habilita la modalidad de trabajo en casa y reconoce el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital. Ello por cuanto en el análisis previo no se cumplieron la totalidad de los supuestos que estableció la Sentencia C-148 de 2025 al declarar la exequibilidad e inexequibilidad parcial del decreto declaratorio de conmoción interior, toda vez que fue predicable de los hechos y consideraciones relacionados no solamente con la intensificación del conflicto y la situación humanitaria, sino también ligada a que (i) se hubiere desbordado la capacidad institucional del Estado y (ii) no tuvieran por objeto

las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia de la política social, aspectos últimos que no fueron acreditados.

En sentir del magistrado disidente, el examen de constitucionalidad ha debido ser estricto -no flexible- como debe ser cuando se trata de *legislación de excepción*, a fin de asegurar que el estado de emergencia no se extienda más allá de lo decidido sobre el decreto matriz, máxime cuando la Sentencia C-148 de 2025 reconoció que el juicio de suficiencia realizado era global y no detallado para no anular el control sobre los decretos de desarrollo, y sin pretender trasladar en un todo los juicios de conexidad externa y de necesidad fáctica y jurídica al corresponder al examen de fondo, como ha sido la línea de la Corte en asuntos similares (cfr. Sentencia C-464/23, examen inicial debe comprender el estudio de los criterios de estricta conexidad y necesidad).

En efecto, era factible verificar en esta oportunidad que no se cumple la relación indispensable ni la necesidad requerida, esto es, de un lado, el vínculo con el decreto base en torno a los hechos y consideraciones validadas constitucionalmente y, de otra parte, el Gobierno contaba con posibilidades de reacción, a saber, medios e instrumentos ordinarios y especiales que le confiere el orden jurídico vigente, para enfrentar los efectos del desplazamiento y el confinamiento por la agravación de la situación humanitaria dentro del ámbito territorial específico.

A los empleadores se les confiere por la Ley 2088 de 2021[1] (arts. 1[2] y 7[3]) la facultad de habilitar el *trabajo en casa* para circunstancias *excepcionales, especiales u ocasionales*, sin necesidad de una imposición gubernamental por decreto extraordinario. Igualmente, se prevé en el artículo 10[4] que a los

---

[1] Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones.

[2] La presente ley tiene por objeto regular la habilitación de trabajo en casa como una forma de prestación del servicio en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales, que se presenten en el marco de una relación laboral, legal y reglamentaria con el Estado o con el sector privado, sin que conlleve variación de las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación laboral.

[3] La habilitación de trabajo en casa originada por circunstancias excepcionales, ocasionales o especiales se extenderá hasta por un término de tres meses prorrogables por un término igual por una única vez, sin embargo, si persisten las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidieron que el trabajador pudiera realizar sus funciones en su lugar de trabajo se extenderá la habilitación de trabajo en casa hasta que desaparezcan dichas condiciones. En todo caso, el empleador o nominador conserva la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa, siempre y cuando desaparezcan las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que dieron origen a dicha habilitación.

[4] Durante el tiempo que el servidor público o trabajador del sector privado preste sus servicios o desarrolle sus actividades bajo la habilitación de trabajo en casa, tendrá derecho a percibir los salarios y prestaciones sociales derivadas de su relación laboral. Alos servidores públicos y trabajadores del sector privado que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigente y que se les reconozca el auxilio de transporte en los términos de las normas vigentes sobre el particular, durante el tiempo que presten sus servicios bajo la habilitación de trabajo en casa, se le reconocerá este pago a título de auxilio de conectividad digital. El auxilio de conectividad y el auxilio de transporte no son acumulables. PARÁGRAFO 1. Para los servidores públicos, el auxilio de conectividad se reconocerá en los

trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales y que presten sus servicios bajo la habilitación del trabajo en casa, se les reconocerá el auxilio de conectividad en reemplazo del auxilio de transporte. Adicionalmente, en situaciones excepcionales, como las que ocurren en la región del Catatumbo, debía ser valorada que la ausencia de los trabajadores debido a actos de violencia o amenazas podría ser considerada una justa causa según el artículo 173 del Código Sustantivo del Trabajo (fuerza mayor y caso fortuito).

Así mismo, en virtud del inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2088 de 2021, el Gobierno puede ejercer su potestad reglamentaria para habilitar el trabajo en casa de los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público[5]. En correspondencia con ello, como sucedió con la expedición del Decreto reglamentario 649 de 2022[6], pudo ejercer la potestad reglamentaria del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, bajo las denominadas circunstancias excepcionales, ocasionales o especiales (cfr. artículo 2.2.1.6.7.3[7]., Decreto 649/22), respecto del alcance de las facultades del empleador, sobre el cual podría ejercer el Ministerio del Trabajo la inspección, vigilancia y control.

De igual modo, llama la atención sobre el artículo 2 de la Ley 2088 de 2021, que define el trabajo en casa como "la *habilitación al servidor público o trabajador del sector privado* para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva, ni tampoco desmejorar las condiciones del contrato laboral, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones". La Sentencia C-212 de 2022[8] reiteró que se trata de una

---

términos y condiciones establecidos para el auxilio de transporte. PARÁGRAFO 2. Para los trabajadores del sector privado, el valor establecido para el auxilio de transporte se reconocerá como auxilio de conectividad digital y tendrá los mismos efectos salariales del auxilio de transporte.

[5] A través del Decreto 1662 de 2021 el Gobierno reglamentó "la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos de los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado".

[6] Por el cual se adiciona la Sección 7 al Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionado con la habilitación del trabajo en casa.

[7] Para efectos de la presente Sección, se entenderá por circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, aquellas situaciones extraordinarias y no habituales, que se estima son superables en el tiempo, atribuibles a hechos externos, extralaborales o propios de la órbita del trabajador o del empleador que permiten que el trabajador pueda cumplir con la labor contratada en un sitio diferente al lugar habitual de trabajo.

[8] Trae a colación la Sentencia C-242 de 2020 que resolvió sobre Decreto Legislativo 491 de 2020, "por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los

habilitación al empleado para que desempeñe transitoriamente sus funciones por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato respectivo.

Dicha habilitación al servidor o trabajador no se desconoce porque en el artículo 5 de la Ley 2088/21 se mantenga intacta la facultad subordinante del empleador, junto con la potestad de supervisión de las labores del trabajador, así como las obligaciones, derechos o deberes. Incluso frente a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 7 de esa ley, al permitir que el empleador o nominador conserven la *facultad* unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa, pero sujeta a límites que impone la misma norma, a saber, *siempre y cuando desaparezcan las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que dieron origen a dicha habilitación*. De allí por ejemplo el Decreto 649 de 2022 haya establecido en el artículo 2.2.1.6.7.5. un procedimiento para la habilitación de trabajo en casa.

Entonces, la determinación sobre el trabajo en casa no queda sujeta al libre albedrío o a la presunta imposición arbitraria del empleador, sino que es exigible desde los derechos del trabajador, supeditada, además -actuar u omisión del empleador- a la vigilancia por el Ministerio del Trabajo, por lo que no se está ante una potestad absoluta del empleador. Así mismo, al contemplar la ley diversas circunstancias como son las denominadas *excepcionales, ocasionales o especiales*, le permiten actuar al Gobierno con la inmediatez o urgencia requerida, máxime cuando, según lo reconoce en su motiva el Decreto 649 de 2022, este tipo de medidas tiene sus orígenes en la declaratoria de un estado de excepción.

Por lo tanto, verificadas las consideraciones que dieron lugar a la expedición del decreto de desarrollo, es factible afirmar que no se satisfizo la carga argumentativa suficiente para la demostración de la motivación por incompatibilidad, además que no responden realmente a una situación excepcional y temporal.

Es necesario volver a afirmar que en este decreto como en casi todos los demás, es patente la carencia de motivos suficientes para la declaratoria de la emergencia en cuestión, y en específico, para la expedición de medidas como la asumida en el Decreto Legislativo 119 de 2025, pues, como *supra* se ha descrito, el sistema jurídico provee de medios suficientes para enfrentar

---

contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

problemáticas como las aquí tratadas. Puede notarse sin muchos esfuerzos, que el gobierno en función de legislador de excepción, tiende a reduplicar reglas ya existentes cuando no a pretender a regular *ex novo* asuntos de sobra ya normatizados. Y es importante repetir con Angarita Barón que "*Una interpretación tolerante y laxa de los requisitos de los estados de excepción por parte de esta Corte, bien puede llevar a cualquier gobierno a querer siempre sustituir al Congreso con el fácil expediente de la declaratoria de emergencia*" (SV C-004/92).

Por ello queda en el aire el pálpito de que más allá de la existencia de un caos terrible que a su vez constituye un drama humanitario, como lo es la situación actual de la zona del Catatumbo, la declaratoria de un estado de emergencia como el dispuesto en el Decreto 062 de 2025, es utilizado simplemente de manera abusiva e innecesaria, desfigurando de esa manera el Estado social y democrático de Derecho prometido en la Carta de 1991. Otra vez citando el SV de Angarita Barón ya reseñado "*poco importa que la justificación se haga en nombre de la justicia social, de la libertad, de la verdad o de la voluntad general; lo grave no está en la justificación sino en lo justificado, en el mecanismo de excepción;" (Introducción a la Teoría del Estado; Depalma, 1981, p. 200)*".

La Corte no puede renunciar a examinar con un absoluto rigor y estrictez tanto la declaratoria de emergencia como los decretos de desarrollo, porque lo que está en cuestión es la esencia misma de la democracia en punto de la esencial tridivisión del poder, la cual se desfigura e irrespeta cuando sin mayor razón o como mero pretexto, se apela a la legislación de emergencia, acaso para simplemente cubrir déficits de imagen del gobierno de turno o con cualquiera otro fementido fin. Ya había dicho esto Angarita Barón de otra manera: "*una crisis del gobierno no siempre conlleva perjuicios para la sociedad; más aún, en ocasiones existe una especie de derecho ciudadano a que las crisis de los gobiernos conduzcan a la caída de los mismos o por lo menos a su descrédito*".

Sentencia C-216/25
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente: RE-375

La Corte declaró inexequible el Decreto Legislativo 0135 del 5 de febrero de 2025 por incumplimiento del requisito constitucional formal de validez previsto en el artículo 214.1 de la Constitución Política. Se constató que el Decreto Legislativo no fue suscrito por todos los ministros del gobierno.

1. Norma objeto de revisión

"**DECRETO NÚMERO 0135 DE 2025**
(febrero 5)
[publicado en el Diario Oficial No. 53.021 del 5 de febrero de 2025]

"Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios De Río DE Oro Y González del departamento del Cesar"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto número 062 del 24 de enero de 2025,
y
CONSIDERANDO
(…)
DECRETA

Artículo 1. Facultades para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Facúltese al Gobernador de Norte de Santander y a los alcaldes de los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, Sardinata, Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander, del departamento de Norte de Santander, y de los municipios de Río de Oro y González, del departamento del Cesar, para reorientar rentas de destinación específica, diferentes de las constitucionales, para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio del principio de autonomía territorial.
También podrán reorientarse recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

Las facultades otorgadas en este artículo deberán emplearse únicamente para efectos de atender la necesidad de recursos que, en el marco de las competencias de las entidades territoriales referenciadas, sean necesarias para atender la situación de conmoción interior decretada por el Gobierno nacional mediante Decreto número 062 de 2025.

Parágrafo. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder la vigencia fiscal, estas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las referidas entidades territoriales.

Artículo 2. Facultad del gobernador y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese al Gobernador de Norte de Santander y a los alcaldes de los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú, Sardinata, Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San

Cayetano y Puerto Santander, del departamento de Norte de Santander, y de los municipios de Río de Oro y González, del departamento del Cesar, para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender los hechos que dieron lugar a la declaración de conmoción interior por el Gobierno nacional mediante Decreto número 062 de 2025.

En todo caso, para el ejercicio de las facultades contempladas en esta norma, los gobernadores y alcaldes deberán contar, cuando sea del caso, con las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales respectivos.

Artículo 3. Suspensión del término para celebrar la reunión de determinación de derechos de votos y acreencias en el marco de los acuerdos de reestructuración de pasivos para entidades territoriales establecidos en la Ley 550 de 1999. Suspéndase durante el término de la conmoción interior declarada mediante Decreto número 062 de 2025, los términos para celebrar la reunión de determinación de derechos de votos y acreencias en el marco de los acuerdos de reestructuración de pasivos que actualmente está promoviendo el municipio de Ocaña. Las actuaciones que en el marco de dicha promoción se hayan surtido, continuarán vigentes.

El cómputo del plazo para celebrar la reunión de determinación de derechos de votos y acreencias se reanudará a partir del día hábil siguiente a la terminación del estado de conmoción interior.

Artículo 4. Vigencia. Las facultades otorgadas en los artículos 1º y 2º serán ejercidas durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025."

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** por consecuencia el artículo 3 del Decreto Legislativo 0135 del 05 de febrero de 2025 "Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

SEGUNDO. Declarar **INEXEQUIBLE** los artículos 1, 2 y 4 del Decreto Legislativo 0135 del 05 de febrero de 2025 "Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área

metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar" por el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 214.1 de la Constitución Política.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte constitucional adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 0135 del 2025 "*Por el cual se adoptan medidas en materia presupuestal y fiscal para las entidades territoriales, para impedir la extensión de los efectos derivados de la situación de orden público en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*".

Empezó por verificar, a modo de cuestión previa, si las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 0135 de 2025 se relacionaban con las materias que fueron halladas exequibles en la Sentencia C-148 de 2025 frente al Decreto Legislativo 062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. En esas condiciones, se determinó que el artículo tercero del decreto *sub judice* abarcó una materia ajena a ese ámbito de exequibilidad, pues se remitió a una temática de tipo netamente procedimental que tuvo por fin favorecer a los acreedores del proceso de reestructuración que promueve el Municipio de Ocaña. Por ende, se dedujo que la referida disposición era inconstitucional por consecuencia.

En contraste, la Corte encontró que los demás artículos del Decreto Legislativo 0135 de 2025 guardaban una relación de conexidad temática estricta con el ámbito de exequibilidad que definió la Sentencia C-148 de 2025. Sin embargo, aclaró que esta conclusión solo se sostenía en tanto se entendiera que las medidas de reorientación de rentas de destinación específica y adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales operaban solo para financiar propósitos específicamente orientados al fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria y los derechos y garantías fundamentales de la población civil.

Resuelta la anotada cuestión previa, la Corte procedió a ocuparse de revisar los requisitos de validez que prevén la Constitución Política y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para esta clase de decretos legislativos. En ese contexto, se determinó que debía analizarse de forma detenida si el decreto

controlado reunió las condiciones formales de validez. Esto, porque la Corte constató que el cumplimiento de la exigencia de suscripción del Decreto Legislativo 0135 de 2025 estaba en duda, puesto que se planteó que lo firmaron funcionarios que no tenían la competencia para el efecto.

La Corte valoró los requisitos formales de validez en consideración del anotado debate. Por ello, hizo unas consideraciones generales sobre: (i) los requisitos formales que definen la validez constitucional de los decretos legislativos dictados en desarrollo del Estado de Conmoción Interior; y (ii) el requisito formal de suscripción del Presidente de la República y todos sus ministros. Con sustento en esos elementos de análisis, procedió a ocuparse de establecer si el Decreto Legislativo 0135 de 2025 reunió los requisitos formales de validez constitucional.

La Corte analizó el contenido y alcance del requisito de suscripción previsto en el artículo 214.1 y concluyó que este constituye una exigencia de ineludible cumplimiento con claras implicaciones sustanciales. Se trata de un mecanismo diseñado por el constituyente para contrarrestar el déficit democrático que caracteriza la producción legislativa extraordinaria en el contexto del estado de conmoción interior. Su fuerza radica en la capacidad de limitar el poder del Presidente de la República en el estado de conmoción interior y precaver la arbitrariedad en la adopción de normas con fuerza de ley durante la vigencia de la situación de anormalidad, pues implica la necesidad de que todas las medidas legislativas cuenten con el consenso de todos los ministros del Gobierno. No se trata, además, de un requisito aislado o carente de efectos prácticos. Todo lo contrario, del hecho de que el Presidente y los ministros del gobierno deban suscribir el Decreto de declaratoria del estado de conmoción interior y los decretos de desarrollo se deriva su responsabilidad por la eventual extralimitación en el ejercicio de los poderes excepcionales que el estado de conmoción interior les confiere. De todo ello se sigue que el incumplimiento del requisito de suscripción da lugar a la inexequibilidad del Decreto Legislativo correspondiente, e impide a la Corte avanzar en la revisión del cumplimiento de los requisitos de fondo.

La Corte encontró que el decreto controlado no fue suscrito por todos los ministros del gobierno y, por tanto, incumplió el requisito previsto en el artículo 214.1 de la Constitución Política. Esto, por cuanto se probó que, para el 5 de febrero de 2025, fecha de expedición del Decreto Legislativo 0135 de 2025, el Viceministro Polivio Leandro Rosales Cadena y el Ministro Luis Carlos Reyes Hernández no ejercían las funciones de ministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio, Industria y Turismo, respectivamente. Para la fecha, estas

funciones eran ejercidas por la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural Martha Viviana Carvajalino Villegas y la Ministra encargada del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ana María Zambrano Solarte. Al acreditar el incumplimiento del requisito de suscripción, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 0135 de 2025 debía ser declarado inexequible.

Sentencia C-217/25
M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
Expediente: RE-369

Corte declaró exequible las medidas excepcionales adoptadas para garantizar el transporte en el marco del Estado de Conmoción Interior del Catatumbo

1. Norma objeto de revisión

Decreto 0120 de 2025

(Enero 30)

Por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales, en especial, las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, y

CONSIDERANDO

(…)

DECRETA

Artículo 1. Autorizar la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera a las empresas habilitadas en esta modalidad para la prestación del servicio con origen o destino entre los municipios de Ábrego; Convención; El Tarra; Hacarí; La Playa de Belén; Ocaña, San Calixto; Sardinata; Teorama y Tibú en el Departamento de Norte de Santander; y en los municipios de González y Río de Oro en el Departamento del Cesar, sin sujeción a las condiciones específicas sobre recorridos, frecuencias y horarios señaladas en los permisos

conferidos por el Ministerio de Transporte a las empresas de la modalidad.

Parágrafo. Las autoridades locales de los municipios señalados en el presente artículo estarán facultadas para autorizar la prestación del servicio, en cuanto al transporte terrestre automotor colectivo, individual y mixto en el radio de acción municipal, distrital o metropolitano, sin sujeción a las condiciones específicas sobre recorridos, frecuencias y horarios señaladas en los permisos conferidos por dichas autoridades.

Artículo 2. Autorizar la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor mixto en el radio de acción nacional a las empresas habilitadas en la modalidad para la prestación del servicio que tengan como origen, destino o recorrido autorizado en los municipios señalados en el artículo precedente sin sujeción a los permisos o zonas de operación específicos.

Artículo 3. Las empresas que presten el servicio bajo las reglas de los artículos 1 y 2 del presente decreto deberán coordinar, con las autoridades militares o de policía, las condiciones de horarios; recorridos e infraestructura que ofrezcan las debidas condiciones de seguridad antes de iniciar los recorridos. Asimismo, estas empresas coordinaran con la Dirección Territorial del Instituto Nacional de Vías -Invias-, las condiciones de transitabilidad frente a recorridos por infraestructuras alternativas.

Artículo 4. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y estará vigente por el término establecido en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025 y sus modificaciones.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

El texto completo de la norma se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054406

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 0120 del 30 de enero de 2025, *"[p]or el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar."*

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó y declaró ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo 0120 del 30 de enero de 2025, que adopta medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco del estado de

conmoción interior vigente en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y algunos municipios del departamento del Cesar. Este análisis se realizó en cumplimiento del control automático e integral que corresponde a la Corte sobre los decretos expedidos bajo estados de excepción.

Como cuestión previa, la Corte verificó que las medidas adoptadas guardan una relación directa con la crisis humanitaria que motivó la declaratoria de conmoción interior, revisada previamente por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025. En este contexto, se resaltó que las disposiciones del decreto son necesarias para proteger los derechos fundamentales de la población civil, como el derecho a la libre circulación, a la vida y a la integridad personal, especialmente en zonas donde persisten enfrentamientos armados.

La Corte señaló que el Decreto 0120 cumple con los requisitos formales exigidos por la Constitución: fue firmado por el Presidente y todos sus ministros, cuenta con una justificación jurídica y fáctica clara, tiene una vigencia temporal definida —inicialmente del 30 de enero al 24 de abril de 2025, prorrogada por 90 días mediante el Decreto 467 del mismo año— y establece con precisión su ámbito territorial, que abarca diversos municipios de Norte de Santander y del Cesar.

Además, la Corte concluyó que las medidas contenidas en el decreto superan los juicios sustanciales de constitucionalidad que deben aplicarse a este tipo de disposiciones excepcionales. Entre otros aspectos, se determinó que las medidas buscan prevenir la expansión de los efectos de la crisis (juicio de finalidad). Guardan relación directa con los hechos que dieron lugar al estado de excepción (juicio de conexidad). Están debidamente justificadas (juicio de motivación suficiente). No suponen arbitrariedad ni afectan la separación de poderes ni los derechos fundamentales en su núcleo esencial (juicio de ausencia de arbitrariedad). No suspenden derechos intangibles ni contravienen la Constitución o los tratados internacionales en materia de derechos humanos (juicio de intangibilidad y no contradicción). Aunque se modifica de manera transitoria la aplicación de una disposición legal vigente (artículo 16 de la Ley 336 de 1996), esto se hace dentro de los límites que permite la conmoción interior (juicio de incompatibilidad). No introducen tratos discriminatorios (juicio de no discriminación) ni implican restricciones excesivas a derechos o garantías (juicio de proporcionalidad).

Finalmente, la Corte subrayó que las medidas adoptadas son necesarias para asegurar la prestación segura del servicio público de transporte terrestre, ante una situación en la que las herramientas legales ordinarias resultan insuficientes

para responder al deterioro del orden público en la región (juicio de necesidad).

4. Salvamento de voto

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas salvó su voto** frente a la decisión de declarar la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 120 del 30 de enero de 2025. En su concepto, tal regulación debió declararse inexequible por consecuencia.

El magistrado afirmó que al analizar la cuestión previa es imperioso realizar una valoración detallada de la motivación y de las medidas previstas en el decreto de desarrollo, con el propósito de establecer si cada una de ellas cumplen con los criterios de estricta necesidad y conexidad con los presupuestos establecidos en la decisión de exequibilidad parcial. Si se constata ese vínculo, le corresponde a la Corte emprender el control formal y material del decreto de desarrollo. Si, por el contrario, la Corte no constata esa relación, declarará su inconstitucionalidad por consecuencia.

Precisó que la valoración de la necesidad y de la conexidad, en la cuestión previa, depende directamente de lo decidido por la Sala Plena en la sentencia C-148 de 2025. De esta forma, el presupuesto de conexidad exige elaborar un cotejo temático entre la motivación del decreto de desarrollo *y* las razones que la Sala Plena expuso para considerar constitucional una parte de los hechos, consideraciones y medidas considerados en el decreto declaratorio. Por su parte, con relación al presupuesto de necesidad, se debe valorar *el desbordamiento de la capacidad institucional* porque es uno de los elementos del condicionamiento previsto en la sentencia C-148 de 2025.

En efecto, acorde con dicha sentencia los poderes de excepción comprendidos por la declaratoria de la conmoción interior solo se activan en cuanto la situación "ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla". Ello exige evaluar la insuficiencia de las medidas ordinarias, es decir, si la situación ha sobrepasado las posibilidades de reacción a disposición de las autoridades públicas para enfrentar los efectos del desplazamiento y el confinamiento en el ámbito territorial comprendido por el Decreto 062 de 2025.

En el caso concreto, al analizar la conexidad se evidencia que el Decreto Legislativo 120 de 2025 tiene como propósito, principalmente, enfrentar la suspensión del servicio de transporte público en la región del Catatumbo como consecuencia de los "eventos recientes de violencia en la región" y disminuir

el riesgo para la vida de los usuarios. En este sentido, las medidas adoptadas van dirigidas a suspender la norma que exige sujeción a recorridos y horarios predecibles. Por su parte, una de las dimensiones de la decisión de exequibilidad condicionada corresponde con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil. Así, *prima facie*, sería viable afirmar que la motivación del acto -eventos violentos en las carreteras- está relacionado con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, al punto de que las medidas lo que buscan es disminuir el riesgo para la vida de los usuarios.

Sin embargo, al valorar el presupuesto de necesidad -exigido en la cuestión previa-, la Sala Plena omitió analizar el desbordamiento de la capacidad institucional del Estado para atender, desde los mecanismos ordinarios, la crisis generada por la violencia.

A manera de ejemplo, bastaba que el Ministerio de Transporte profiriera los actos administrativos que considerara necesarios para autorizar la prestación de los servicios de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, sin sujeción a las condiciones específicas sobre recorridos, frecuencias y horarios señaladas en los permisos conferidos por el Ministerio de Transporte a las empresas de la modalidad o, en su defecto, para habilitar a la autoridad competente (Direcciones Territoriales de Transporte y secretarías de movilidad) para autorizar dichas excepciones. Adicionalmente, el Gobierno y las entidades territoriales cuentan con la figura de planes de contingencia y de coordinación interinstitucional para la prestación de servicios públicos esenciales, lo que incluye el transporte. El gobierno bien pudo acudir a la articulación interinstitucional para garantizar el derecho a la libre circulación y a la prestación del servicio público.

En síntesis, pese a la conexidad entre la motivación, las medidas y una de las dimensiones de la sentencia, debió declararse la inconstitucionalidad por consecuencia porque para adoptar dichas medidas no era necesario proferir un decreto legislativo. En otras palabras, la situación que motivó el decreto y las medidas allí dispuestas podía ser conjurada activando las competencias y recursos estatales existentes, esto es, empleando la capacidad institucional del Estado.

El carácter excepcional del estado de conmoción y de las facultades que en virtud de su declaratoria asume el presidente de la República impone, sin lugar a dudas, una interpretación restrictiva de la sentencia C-148 de 2025. Si el

escrutinio sobre la inconstitucionalidad por consecuencia se debilita, haciéndose cada vez más dúctil, puede ocurrir que el control judicial ejercido por la Corte respecto del decreto declaratorio pierda buena parte de su significado.

Sentencia C-218/25
M.P. (e) Carolina Ramírez Pérez
Expediente: RE-379

Corte declaró la inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto Legislativo 155 de 2025, en el cual se adoptaron medidas en materia de infraestructura educativa para la educación superior, en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025 en la Región del Catatumbo, el Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar

4. Norma objeto de revisión

DECRETO NÚMERO 155 DE 2025

(febrero 07)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: *(i)* se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; *(ii)* su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; *(iii)* sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; *(iv)* guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar; *(v)* no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; *(vi)* contengan motivación suficiente, a saber, que el Gobierno nacional presente razones suficientes para justificar las medidas; *(vii)* cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y *(viii)* no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: *(i)* suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; *(ii)* interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; *(iii)* suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y *(iv)* tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior. por el término de 90 días. "*en la región del (sic), ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Cata/aura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*".

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el Gobierno nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior- derivada de fuertes enfrentamientos armados entre grupos armados. amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la

seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que en atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo. excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional se ha visto obligado a la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional. la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como garantizar el respeto de los derechos fundamentales en dicha región, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del César.

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

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

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

Que, de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos *Humanos "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parle, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma,*

religión u origen social". Sin embargo, la disposición precedente "*no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3° (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4° (Derecho a la Vida); 5° (Derecho a la Integridad Personal); 6° (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9° (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos*".

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

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

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

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

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

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

Que el Decreto número 62 del 24 de enero de 2025 precisa que, ante la grave perturbación del orden público que afecta la región del Catatumbo e impacta de manera intensa el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a facilitar el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema de Regalías en el marco de los derroteros constitucionales vigentes, así como recurrir a recursos para financiar los proyectos y programas de inversión en los sectores de infraestructura, educación, salud y ordenamiento del territorio, en aras de avanzar en la transformación territorial y la construcción de paz en la región del Catatumbo.

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

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

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

inferior a la de nivel nacional, que en la vigencia 2023 alcanzó el 55,38%.

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

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

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

Que los ambientes modulares educativos corresponden a diseños de estructuras que amplían el acceso a la educación superior y, por consiguiente, fortalecen el capital humano del país. Estos proyectos facilitan la implementación de espacios educativos adaptables y sostenibles en tiempos reducidos, optimizando recursos humanos y económicos orientados a responder de manera ágil y eficiente a las necesidades específicas de cada comunidad educativa.

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

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

Que en las actuales circunstancias de afectación en el territorio delimitado en el artículo 1° del Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, la instalación de infraestructura modular educativa se erige como una alternativa de generación de espacios para el desarrollo

de la educación superior, la cual puede ser orientada a puntos estratégicos que proporcionen los espacios de atención de la población vinculada o que se vincule al sistema de educación superior.

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

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

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

Que teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se hace necesario adicionar el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", por medio del cual se creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, a efectos de brindar los habilitantes de ley que permitan que el FFIE intervenga en la viabilización de los proyectos de infraestructura modular educativa en el nivel de educación superior, facultad que el texto normativo actual no tiene prevista.

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

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

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

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

Artículo 2°. *Vigencia*. El presente Decreto tiene vigencia a partir de su expedición. **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

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

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

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

La Sala advirtió que si bien la medida adoptada en el Decreto 155 de 2025 se relacionaba con el derecho a la educación y, por lo tanto, se refería a derechos y garantías fundamentales de la población civil, no buscaba garantizar el derecho a la educación de la población que reside en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, como consecuencia de la crisis humanitaria que generó la grave perturbación del orden público en esos territorios. Por el contrario, buscaba solucionar las dificultades de acceso a la educación superior que históricamente ha afrontado la población que reside en dichas zonas, debido a factores estructurales como la escaza oferta institucional y el conflicto armado que, de tiempo atrás, azota a esos territorios.

Finalmente, la Sala consideró necesario precisar que la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 155 de 2025 tiene efectos hacia futuro, y por tanto, a partir de la fecha de la sentencia, no pueden comprometerse nuevos recursos bajo el amparo del referido decreto legislativo.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclaró su voto.

Sentencia C-219/25
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente: RE-372

Corte declaró inexequible el Decreto Legislativo 132 de 2025 "[p]or el cual se adoptan medidas de orden público sobre combustibles en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025". La Corte encontró que dicho decreto no contó con la firma de todos los ministros, a pesar de que así lo exige la constitución y la ley estatutaria de los estados de excepción

1. Norma objeto de revisión

"DECRETO 132 DE 2025

(Febrero 05)

Por el cual se adoptan medidas de orden público sobre combustibles en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 38 de la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, y

(…)

DECRETA

Artículo 1. En el marco del Estado de Conmoción Interior y, mientras duren sus efectos, cuando exista reporte por perfilamiento de riesgo o solicitud por parte del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Ministerio del Interior o de cuerpos y organismos de inteligencia del Estado, el Ministerio de Minas y Energía podrá limitar, suspender o sustituir en su totalidad los servicios de abastecimiento, suministro, comercialización, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, combustibles líquidos, gas combustible por redes o gas licuado de petróleo (GLP).

Estas medidas podrán materializarse a través de las siguientes acciones:

1. El cierre temporal de las estaciones de servicio (EDS).

2. La limitación o suspensión temporal de la comercialización y distribución de combustibles líquidos.

3. La limitación o suspensión temporal de las guías de transporte de combustibles líquidos.

4. La limitación total o parcial de la distribución de gas licuado de petróleo.

5. La suspensión de transporte y la distribución de gas combustible por redes.

Parágrafo 1. Esta medida no podrá afectar los derechos intangibles a los que hace referencia el artículo 4 de la Ley 137 de 1994. En ese sentido, una vez implementada la medida, se enviará la información correspondiente para que surta el trámite ordinario de suspensión o limitación de los servicios públicos esenciales señalados o compulsa de

copias a las autoridades competentes en los casos en que haya lugar.

Artículo 2. *Vigencia*. El presente decreto entra en vigor a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 05 días del mes de febrero del año 2025".

El texto completo de la norma se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173477

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 132 de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas de orden público sobre combustibles en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025".

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional adelantó el control automático del Decreto 132 de 2025. La Corte inició el análisis verificando si la medida del Decreto 132 de 2025 estaba enmarcada dentro de aquellos hechos y consideraciones que fueron declarados exequibles en la sentencia C-148 de 2025. En dicho fallo, la Corte declaró parcialmente exequible el Decreto Legislativo 62 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo. La exequibilidad de la declaratoria se predicó únicamente en relación con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades dirigidas de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC; y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. Esa decisión solo incluyó aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y las garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos.

El Decreto Legislativo 132 de 2025, que estudió la Corte en esta providencia, facultaba al Ministerio de Minas y Energía para que, de forma temporal, limite, suspenda o sustituya los servicios de abastecimiento, suministro, comercialización, transporte y distribución de gas, petróleo y otros combustibles líquidos. La Corte encontró que esa medida estaba amparada

por la exequibilidad parcial del Decreto 62 de 2025, declarada en la sentencia C-148 de 2025. En efecto, la Corte concluyó que ella buscaba enfrentar el agravamiento de la perturbación del orden público y proteger los derechos y las garantías fundamentales de las personas que habitan en la región en la que se declaró la conmoción interior.

No obstante, también consideró que lo dispuesto en el Decreto 132 de 2025 relacionado con la seguridad energética[9], la infraestructura y las operaciones del sector de hidrocarburos[10] y el uso de dichos productos para financiar actividades ilícitas[11] no estaba amparado por la sentencia C-148 de 2025. De hecho, en la sentencia C-148 de 2025 la Corte declaró inexequible los hechos y consideraciones relacionados con: (i) daños en la infraestructura energética y afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos; y (ii) situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior, tales como la utilización de hidrocarburos para realizar actividades ilícitas y financiar a los grupos al margen de la ley.

Superada la cuestión previa, respecto de los apartes del Decreto 132 de 2025, amparados por la exequibilidad parcial del Decreto 62 de 2025, la Corte pasó a analizar el cumplimiento de los requisitos formales previstos para los decretos de desarrollo. En ese análisis, la Corte encontró que el Decreto 132 de 2025 no superó la exigencia formal de haber sido firmado por todos los ministros, pues dos de los funcionarios que lo firmaron carecían de competencia constitucional y legal para hacerlo. Así, al momento de la expedición y publicación del Decreto Legislativo 132 de 2025, el señor Polivio Leandro Rosales Cadena y el señor Luis Carlos Reyes Hernández no se encontraban en ejercicio del empleo de ministro del despacho de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio, Industria y Turismo, respectivamente.

Por un lado, la norma analizada fue expedida y publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 2025. En esa fecha, la persona que ejercía el empleo de ministro del despacho del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural era Martha Viviana Carvajalino Villegas. No obstante, el que firmó el decreto fue Polivio Leandro Rosales Cadena que, en ese momento, ejercía el cargo de viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por otro lado, en la fecha de expedición y publicación del decreto, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Carlos Reyes Hernández, se encontraba

[9] Considerandos del Decreto 132 de 2025 No. 7, 14, 15 (parcial)
[10] Considerandos del Decreto 132 de 2025 No 8 a 13 y 17 a 25.
[11] Considerandos del Decreto 132 de 2025 No 26 y 28.

en una situación administrativa que implicaba la separación transitoria de sus funciones y del servicio activo. Así, el 5 de febrero de 2025, el señor Reyes Hernández se encontraba en permiso remunerado y la señora Ana María Zambrano Solarte estaba encargada del empleo de ministro de despacho del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Por esa razón, era ella y no el señor Reyes Hernández la que tenía competencia para suscribir el decreto analizado.

Ante el incumplimiento del requisito de contar con la firma de todos los ministros, la Corte declaró inexequible el Decreto Legislativo 132 de 2025, sin que fuera necesario analizar las demás exigencias formales y materiales.

Finalmente, este Tribunal aclaró que la declaratoria de inexequibilidad es simple, pues la medida del Decreto 132 de 2025 ya se materializó y se levantó. En ese contexto, darle efectos retroactivos a la decisión sería inocuo.

Sentencia C-220/25
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente: RE-373

La Corte declaró inexequible el Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del Estado de Conmoción Interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar", por incumplir el requisito previsto en el artículo 241.1 de la Constitución Política, que establece que los decretos legislativos deben llevar la firma del presidente de la República y la de todos sus ministros

1. Norma objeto de revisión

DECRETO NÚMERO 0133 DE 2025

(Febrero 5)

"Por el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 62 del 24 de enero de 2025, y

CONSIDERANDO:

(…)

DECRETA

Artículo 1. ***Permiso de uso de espectro con fines de socorro y seguridad durante el estado de conmoción interior para entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados.*** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá autorizar el uso del espectro radioeléctrico en los servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad a las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados para proteger la seguridad de la vida humana, la seguridad del Estado o que tengan razones de interés humanitario, sin tener en consideración si las mismas se encuentran previamente inscritas e incorporadas en el Registro Único de TIC o si están al día con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con la finalidad de que puedan utilizar los servicios de telecomunicaciones como herramienta que facilite el ejercicio de sus funciones para atender o superar el estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Parágrafo 1. El permiso se podrá otorgar teniendo como requisito único la presentación de la solicitud por parte de las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, con la descripción de las características técnicas de que trata el artículo 2 del presente Decreto, siempre y cuando en el rango de frecuencias solicitado para los servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad se encuentren frecuencias disponibles 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. Este permiso tendrá vigencia solo por' el periodo de duración de la declaratoria del estado de conmoción interior y no exime a su titular de las obligaciones legales y regulatorias que se deriven de su otorgamiento.

Parágrafo 2. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecerá el canal más expedito para la recepción de las solicitudes y otorgará el permiso para el uso de espectro radioeléctrico con fines estratégicos para la defensa nacional, atención y prevención de .situaciones de emergencia y seguridad pública, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al envío de la solicitud al canal establecido con el cumplimiento de características técnicas que se indican en el artículo 2 de la presente Decreto.

Parágrafo 3. En caso de que las frecuencias solicitadas e indicadas como preferidas en la descripción de las características técnicas no se encuentren disponibles, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones según el análisis técnico que realice la Agencia Nacional del Espectro y dentro del término anteriormente descrito, asignará una frecuencia equivalente a la inicialmente solicitada, siempre que exista disponibilidad técnica.

Parágrafo 4. En caso de que se requiera utilizar el espectro radioeléctrico una vez finalizada la declaratoria del estado de conmoción interior, las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados deberán solicitar un nuevo permiso, dando cumplimiento a la normativa vigente.

Artículo 2. ***Características técnicas de la solicitud de espectro con fines de socorro y seguridad durante el estado de conmoción interior para entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados.*** Para efectos del presente Decreto, la solicitud de permisos de uso de

espectro radioeléctrico con fines de socorro y seguridad, por parte de las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, deberá incluir las siguientes características técnicas:

a. Marca del equipo

b. Modelo del equipo

c. Potencia máxima de transmisión (dBm)

d. Frecuencia mínima de operación (MHz)

e. Frecuencia máxima de operación (MHz)

f. Ancho de banda del canal (kHz)

g. Frecuencia preferida (MHz)

h. Nombre del municipio, territorio indígena, o área metropolitana

Parágrafo. Las características técnicas establecidas en el presente artículo en los numerales "a", "b", y "g", son opcionales, razón por la cual el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no podrá rechazar solicitudes que no las incluyan.

Artículo 3. *Vigencia.* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y estará vigente por el término establecido en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025 y sus modificaciones.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

El texto completo de la norma se puede consultar en el siguiente enlace: **https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173463**

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Segundo. ORDENAR el levantamiento de la reserva de la información contenida en este proceso, dispuesta por Auto de 3 de marzo de 2025 (ordinal tercero de la parte resolutiva).

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

La Sala inició su análisis verificando si el contenido del decreto se encontraba dentro del marco de exequibilidad parcial definido en la Sentencia C-148 de 2025, que validó la declaratoria de conmoción interior únicamente frente a los hechos excepcionales de violencia armada y crisis humanitaria. Tras constatar que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025 estaban dirigidas a facilitar comunicaciones seguras y eficaces para el desarrollo de operaciones de socorro y atención a la población civil en riesgo, mediante la flexibilización de los requisitos para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico, concluyó que su contenido se ajustaba a los fines constitucionalmente autorizados.

Superada la cuestión previa, la Corte examinó el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE) para la expedición de los decretos legislativos. Como resultado de ese análisis, concluyó que el Decreto Legislativo 133 de 2025: (i) fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025, en desarrollo y dentro del período de vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 24 de enero de 2025, por un término de noventa días; (ii) delimitó expresamente su aplicación a la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, en concordancia con lo dispuesto en el decreto declaratorio; y (iii) estuvo precedido de los fundamentos constitucionales, fácticos y jurídicos que justificaban su expedición.

Sin embargo, con base en las pruebas recaudadas en el proceso, la Corte encontró que el decreto legislativo fue suscrito por dos funcionarios que no tenían competencia al momento de su expedición: el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Carlos Reyes Hernández, quien se encontraba en disfrute de un permiso remunerado que dio lugar a la vacancia temporal del empleo; y el viceministro Polivio Leandro Rosales Cadena, cuyo encargo como ministro de Agricultura y Desarrollo Rural había finalizado el día anterior. La omisión de las firmas de las funcionarias que sí estaban habilitadas constitucional y legalmente para asumir esas responsabilidades –Ana María Zambrano Solarte, encargada del despacho del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la ministra Martha Viviana Carvajalino Villegas, titular de la cartera de Agricultura y Desarrollo Rural– desconoció el requisito constitucional de suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros, previsto en el artículo 214.1 de la Constitución.

La Corte subrayó que la suscripción del decreto legislativo por todos los ministros y ministras –titulares o encargados– al momento de su expedición no

es una mera formalidad, sino un requisito de validez, en tanto garantiza el compromiso político del gabinete y limita el ejercicio del poder excepcional. La sustitución indebida de las firmas vulnera el principio de legalidad y compromete la legitimidad democrática del acto legislativo. Este defecto fue calificado como un vicio formal insubsanable que, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte, impedía avanzar en el examen de los presupuestos materiales.

En consecuencia, la Sala Plena declaró la inexequibilidad del Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclaró el voto. A su juicio la Corte Constitucional debía declarar los efectos retroactivos del fallo.

El magistrado advirtió que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la declaratoria de inexequibilidad con efectos retroactivos procede en casos excepcionales, como cuando se constata una violación grave, evidente y deliberada de la Constitución; cuando es necesario restablecer la supremacía del orden constitucional o proteger derechos fundamentales abiertamente desconocidos; o cuando la norma ya produjo efectos que deben ser revertidos para preservar la integridad del sistema jurídico.

En estos eventos, el principio de seguridad jurídica y la presunción de constitucionalidad ceden ante la necesidad de reparar una afectación sustancial al Estado constitucional de derecho. Según lo ha explicado la Corte, dicha ponderación debe tener en cuenta si la consumación de situaciones ocurridas durante el lapso de vigencia de la norma resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional. En estos casos, los efectos retroactivos son procedentes, particularmente cuando la disposición es ostensiblemente incompatible con la Constitución desde su entrada en vigor.

En ese sentido, a juicio del magistrado Ibáñez Najar, en el caso concreto concurrían varios de esos supuestos. El Decreto Legislativo 133 de 2025 fue suscrito sin competencia por funcionarios que no ostentaban el cargo de ministros. Este vicio no solo es manifiesto, sino que constituye una trasgresión directa a los límites impuestos por el orden constitucional al ejercicio del poder legislativo excepcional. En efecto, las competencias conferidas al Presidente y sus ministros durante un estado de excepción son de naturaleza reglada, excepcional y limitada, y su vulneración socava el equilibrio institucional propio de los contextos de Estados de Excepción. Por ello, frente a la

constatación de una infracción abierta y consciente de la Carta, la Corte debía ofrecer una respuesta institucional proporcional a la gravedad del desconocimiento.

Además, el magistrado destacó que, pese al vicio de competencia, el Gobierno permitió que el decreto produjera efectos jurídicos y defendió su validez durante el proceso de control constitucional. Esta circunstancia agrava la afectación al orden jurídico, pues se permitió la ejecución de un decreto manifiestamente inconstitucional en un momento de concentración excepcional del poder. En ese contexto, una declaración de inexequibilidad con efectos hacia el futuro resultaba insuficiente para reparar la lesión al principio de supremacía constitucional. Por estas razones, el magistrado consideró que la Corte debió declarar la inexequibilidad con efectos retroactivos, como una forma efectiva de restablecer la integridad del orden constitucional y evitar que se perpetúen los efectos de normas adoptadas en abierta contravención de los límites impuestos por la Constitución.

Sentencia C-221/25
M.P. Vladimir Fernández Andrade
Expediente RE-374

Corte declaró inexequible el Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, "por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado en la Región del Catatumbo, los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y González del departamento del Cesar", al verificarse la inconstitucionalidad por consecuencia

1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, "*POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LIMITAR EL USO DE SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS CONTROLADOS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR DECLARADO EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO, LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA Y LOS MUNICIPIOS DE RIO DE ORO Y GONZÁLEZ DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR*", cuyo texto completo puede verificarse por la ciudadanía en el siguiente enlace:"https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173464".

2. Decisión

DECLARAR INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, "Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y González del departamento del Cesar".

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional explicó que el Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025 tenía por objeto restringir el ingreso, uso y transporte de sustancias químicas controladas, particularmente aquellas susceptibles de ser desviadas hacia la producción de estupefacientes. Las medidas incluían controles aduaneros, requisitos adicionales de trazabilidad y seguimiento por parte de la Fuerza Pública, así como nuevas competencias para el Ministerio de Justicia en su gestión.

Sin embargo, se concluyó que las disposiciones de este decreto no guardan relación directa y específica con los hechos que justificaron la declaratoria del estado de conmoción interior, conforme lo establecido en la Sentencia C-148 de 2025, que declaró exequible el Decreto 062 de 2025, solo en lo relacionado con: (i) la **intensificación de los enfrentamientos** entre el ELN y otros Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR); (ii) los **ataques indiscriminados** contra la población civil y firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC; y (iii) la **crisis humanitaria** derivada de desplazamientos forzados y confinamientos que desbordaron la capacidad institucional del Estado.

La Corte explicó que, si bien la intención del decreto objeto de revisión era atacar una de las fuentes de financiación del ELN, mediante la limitación de precursores químicos, ello no contribuye de manera directa a la mitigación de los hechos autorizados por la conmoción interior, como el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria o la garantía de derechos fundamentales, sino a contrarrestar el narcotráfico, lo cual representa una problemática estructural anterior a la declaratoria de la conmoción interior.

Por tanto, al no superar el juicio de conexidad material, la Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 134 de 2025 era inconstitucional por consecuencia, es decir, por carecer de habilitación válida derivada del decreto que declaró

el estado de excepción. Esta decisión reafirma que las facultades legislativas extraordinarias durante los estados de excepción deben ejercerse de manera estricta y vinculada al objeto de la declaratoria, conforme al artículo 214 de la Constitución Política.

Sentencia C-222/25
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente: RE-377

La Corte declaró inexequible el Decreto Legislativo 0137 del 5 de febrero de 2025, "*Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025*", por no haber cumplido con el requisito previsto en el artículo 214.1 de la Constitución Política (que establece que los decretos legislativos deben llevar la firma del presidente de la República y la de todos sus ministros)

1. Norma objeto de revisión

DECRETO 137 DE 2025
(febrero 05)

Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la

(…)

DECRETA

Artículo 1. Objeto. *Adoptar medidas extraordinarias e integrales de protección para personas. grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción*

declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025.

El Presidente de la República de Colombia, En uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y

interior en el área de influencia geográfica definida en 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.

Artículo 2. Medidas Integrales de Protección Colectiva en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025.

Bajo los principios de coordinación y concurrencia, y en el marco de sus competencias, las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional. departamental y municipal priorizarán e implementarán las medidas integrales de protección colectivas, adoptadas mediante el mecanismo extraordinario de emergencia, por la Unidad Nacional de Protección (UNP), en coordinación con las comunidades beneficiarias. Para lo anterior, se tendrán en cuenta los avances de concertación ciudadana como pactos sociales. entre otros.

Las entidades públicas responsables de la implementación de las medidas integrales de protección colectivas deben presentar un Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva para el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025, que contenga la estrategia y las acciones para la implementación de las citadas medidas. lo que incluye la atención inmediata humanitaria, la permanencia de la oferta institucional en el territorio y, en caso .de requerirse, la proyección de la materialización de las obras y actividades que no se hubieren culminado durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior. El Plan referido debe ser presentado al Ministerio del Interior, en un término no superior a 8 días hábiles, contados a partir de la expedición del presente Decreto.

Para el caso de la población de firmantes de los Acuerdos de Paz de 2016, el Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva para el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025, debe incluir, además de los contenidos anteriormente señalados, las acciones que permitan dar continuidad a los proyectos productivos individuales y colectivos y la estabilidad del proceso de reincorporación integral de la población firmante de los Acuerdos de Paz, en lo económico, lo político y lo social.

Los Planes Institucionales de Prevención y Protección Colectiva para el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025, serán articulados y coordinados por el Ministerio del Interior, y las recomendaciones que para el efecto emita la Unidad Nacional de Protección. La convocatoria para la elaboración, seguimiento y evaluación será responsabilidad del Ministerio del Interior y la asistencia a las reuniones es de carácter obligatoria.

Parágrafo 1. *Las personas y conglomerados humanos en situación de riesgo inminente presentes en estos territorios, que no se encuentran vinculadas a los programas de protección y que demanden la atención del Estado, serán atendidas por el procedimiento adoptado en el presente Decreto.*

Parágrafo 2*. Las medidas de protección colectivas adoptadas tendrán la misma temporalidad del Estado de Conmoción Interior, sin embargo, la continuidad de las mismas estará supeditada a la superación del riesgo y a la culminación del Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva para el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025, de las entidades responsables.*

Parágrafo 3. *Para la recomendación e implementación de las medidas integrales de protección colectivas, las entidades designarán enlaces que permitan la coordinación permanente con la Unidad Nacional de Protección -UNP, en el marco del respectivo Plan Institucional' de Prevención y Protección Colectiva para el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025. Los enlaces de las entidades deberán ser designados una vez se promulgue el presente decreto.*

Artículo 3. Medidas de Protección Individual en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025.

Para la adopción de medidas extraordinarias de protección individual de las personas pertenecientes a los conglomerados humanos contemplados en el Decreto 1066 de 2015, en especial, líderes sociales, líderes comunales, firmantes de las acuerdos de paz, personeros, alcaldes, gobernadores y todas aquellas personas en condición de desplazamiento forzado, la Unidad Nacional de Protección, realizará la valoración del nivel de amenaza y vulnerabilidad de los solicitantes, considerando las razones de grave deterioro del orden público, la seguridad ciudadana y la situación de emergencia humanitaria que motivaron la declaratoria de conmoción interior, para impedir que se extienda la afectación a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad.

Para la valoración del nivel de amenaza y vulnerabilidad de los servidores públicos beneficiarios de las medidas de protección individual, se tendrá en cuenta de manera especial, la necesidad de garantizarles la seguridad, que les permita el cumplimiento de sus funciones, de manera que coadyuven, con plena capacidad, a conjurar las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

Para la valoración del nivel de amenaza y vulnerabilidad de las autoridades y funcionarios públicos beneficiarios de las medidas de protección individual, se tendrá en cuenta, de manera especial, la necesidad de garantizar su seguridad de tal manera que se permita el ejercicio efectivo de sus funciones, para que coadyuven, con plena capacidad, la superación de las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

Dada la naturaleza del Decreto 0062 de 2025, las medidas extraordinarias de protección individual que implementará la UNP, deberán realizarse a través del mecanismo extraordinario de emergencia, que se regula en el presente decreto.

Artículo 4. *Durante la vigencia del Estado de conmoción interior, las órdenes de trabajo para la evaluación del riesgo, de las solicitudes de protección en las rutas individual y colectiva, que se adelanten por trámite ordinario, en el área de influencia geográfica definida contemplados en el Decreto 0062 de 2025, deberán pasar al trámite de emergencia.*

Artículo 5. *El/la directora(a) de la Unidad Nacional de Protección (UNP) reglamentará el Mecanismo Extraordinario de Emergencia y lo pertinente a la aplicación efectiva del presente decreto, mediante protocolos y/o procedimientos.*

Artículo 6*. Recursos extraordinarios para atender el Estado de Conmoción Interior. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará los recursos necesarios para la implementación de las medidas integrales de protección colectiva e individual con enfoque en seguridad humana para la transformación del territorio establecidas en el presente decreto.*

Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Artículo 7. Vigencia*. El presente Decreto rige a partir de su publicación durante el término del Estado de Conmoción Interior establecido en el Decreto 0062 de 2025.*

Nota*: Vigencia prorrogada por noventa (90) días calendario, a partir del 24 de abril de 2025, según el art. 2, Decreto Nacional 467 de 2025.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Bogotá, D.C., a los 05 días del mes de febrero del año 2025.

[Seguido de las firmas del Presidente de la República y sus Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito público, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Salud y Protección Social, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio, de las Culturas, las Artes y los Saberes, del Deporte, de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Igualdad y Equidad, así como del Viceministro de Desarrollo Rural en encargo de las funciones del despacho de la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, el Viceministro de Empleo y Pensiones en encargo de las funciones del despacho de la Ministra de Trabajo, el Viceministro de Transformación Digital en encargo de las funciones del despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y de la Subdirectora General de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en encargo de las funciones del despacho del Ministro de Transporte.]"

El texto completo de la norma se puede consultar en el siguiente enlace: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%200137%20DEL%205%20DE%20FEBRERO%20DE%202025.pdf

2. Decisión

Primero: Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 137 del 05 de febrero de 2025, "*Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025*", por no haber cumplido con el requisito previsto en el artículo 214.1 de la Constitución Política.

Segundo: **EXHORTAR** a la Unidad Nacional de Protección (UNP) para que, en el marco de sus competencias y a través de los instrumentos jurídicos y presupuestales ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, de manera coordinada con los entes territoriales, adopte de forma inmediata y sin dilaciones, las medidas necesarias para asegurar la continuidad de acciones de protección individual y colectiva, similares o equivalentes, en cuanto sea posible, a las que venían ejecutándose bajo el amparo del Decreto Legislativo 137 de 2025, con el fin de no generar una desprotección de los derechos fundamentales de las personas y comunidades en situación de riesgo.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 137 del 5 de febrero de 2025, "*Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025*".

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

En el análisis preliminar, la Sala Plena encontró que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 137 estaban amparadas por la sentencia C-148 de 2025, por cuanto guardan relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, específicamente, aquellos relacionados con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC.

Tras superar la cuestión previa, al examinar el cumplimiento de los requisitos de forma establecidos por la Constitución y la LEEE, la Sala Plena constató que el decreto legislativo sometido a examen de constitucionalidad no fue firmado por todos los ministros del despacho (Constitución Política, art. 214.1). En concreto, se encontró que dos de las personas que firmaron el decreto carecían de la competencia constitucional y legal para estos efectos, por cuanto no se encontraban en ejercicio del empleo de ministro del despacho.

A partir de las pruebas recaudadas en el proceso, se comprobó que el Decreto Legislativo 137 fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025. Para ese momento, quien ejercía el empleo de ministro de despacho, código 005, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, era Martha Viviana Carvajalino Villegas. Sin embargo, la ministra no firmó el Decreto Legislativo 137 de 2025. En cambio, quien lo hizo fue el funcionario Polivio Leandro Rosales Cadena,

quien, en ese momento, no ejercía el empleo de ministro, sino de viceministro, código 0020, del despacho del Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

A su turno, la Sala Plena indicó que las pruebas recaudadas en el proceso de constitucionalidad también daban cuenta de que el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Carlos Reyes Hernández, carecía de competencia para firmar el decreto legislativo bajo estudio. Esto, por cuanto, en el momento de la expedición y publicación del mismo, el ministro se encontraba en permiso remunerado. Esta situación administrativa, al igual que la comisión de servicios, implicaba vacancia temporal del empleo. Habida cuenta de lo anterior, el presidente de la República encargó del empleo de ministro, código 005, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a Ana María Zambrano Solarte, quien ejercía el empleo de ministro de despacho, código 005, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para el momento de la expedición y publicación del decreto legislativo sub examine. De manera que era Ana María Zambrano Solarte, y no el ministro Luis Carlos Reyes, quien tenía la competencia constitucional y legal para suscribir el decreto citado. No obstante, quien firmó este decreto, el 5 de febrero de 2025, fue este último.

Ante esta situación, la Sala Plena determinó que, en tanto presupuesto de validez y fundamento de la responsabilidad política por la declaratoria del estado de excepción y la expedición de los decretos de desarrollo, por regla general, el vicio previamente descrito tiene el carácter de insubsanable y, en consecuencia, el Decreto 137 de 2025 debía ser declarado inexequible con efectos hacia futuro. Además, aun cuando dicho vicio se considerara subsanable a través de las medidas indicadas por este Tribunal en la sentencia C-256 de 2020, se comprobó que, en este caso, el Gobierno Nacional omitió actuar en ese sentido. Sin perjuicio de lo anterior, en atención al principio de razonabilidad y a la necesidad de evitar posibles consecuencias desproporcionadas por la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de las medidas contenidas en el citado decreto, la Corte estimó necesario realizar algunas precisiones en torno al alcance de esta decisión.

Por un lado, en cuanto a los artículos 2, 3 y 5 del decreto en cuestión, señaló que esta decisión no afecta las medidas integrales de protección colectivas e individuales que se hubiesen implementado por la Unidad Nacional de Protección (UNP) en el marco del Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE), conforme con el protocolo oficializado el 13 de marzo de 2025. No obstante, advirtió que, una vez proferida esta decisión, cesará la posibilidad de aplicar nuevas medidas amparadas en los artículos 2, 3 y 5 del decreto o en el referido protocolo, salvo que se adopten mecanismos para su

continuidad, a través de las facultades ordinarias de las autoridades competentes. Y, por el otro, en relación con el artículo 6, por medio del cual se dispuso que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiaría los recursos necesarios para la implementación de las medidas integrales de protección colectiva e individual, con enfoque en seguridad humana, para la transformación del territorio establecidas en el presente decreto, la Corte consideró que esta declaratoria de inexequibilidad no afectaría las apropiaciones presupuestales que hubiesen sido efectivamente comprometidas y ejecutadas hasta la fecha de esta decisión. En todo caso, advirtió que, en caso de que hubiese un remanente de los recursos no ejecutados, estos no podrán ser utilizados para los fines previstos en dicho artículo, dada la declaratoria de inexequibilidad de la medida; y tampoco los podrán usar para financiar las nuevas medidas que el UNP adopte, en ejercicio de sus facultades ordinarias, en virtud del principio de legalidad del gasto.

Finalmente, en atención al impacto que la declaratoria de inexequibilidad puede causar sobre los derechos fundamentales de las personas y comunidades en situación de riesgo, la Corte exhortó a la UNP para que adopte las medidas de protección necesarias en los términos mencionados en el resolutivo segundo de esta providencia y teniendo en cuenta la restricción presupuestal ya explicada.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclaró el voto.

Sentencia C-223/25
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente D-15207

Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 35-1 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, según el cual "irrespetar a las autoridades de policía" da lugar a la imposición de medidas correctivas

1. Norma objeto de revisión

"Ley 1801 de 2016 (julio 29)	Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

<Rige a partir del 29 de enero de 2017>

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

"ARTÍCULO 35. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LAS RELACIONES ENTRE LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

1. Irrespetar a las autoridades de Policía.
2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía.
3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía.
4. Negarse a dar información veraz sobre lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de Policía cuando estas lo requieran en procedimientos de Policía.
5. Ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de Policía.
6. Agredir por cualquier medio o lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias que representen peligro a las autoridades de Policía.
7. Utilizar inadecuadamente el sistema de número único de seguridad y emergencia.

PARÁGRAFO 1o. El comportamiento esperado por parte de los habitantes del territorio nacional para con las autoridades exige un comportamiento recíproco. Las autoridades y en particular el personal uniformado de la Policía, deben dirigirse a los habitantes con respeto y responder a sus inquietudes y llamado con la mayor diligencia. Los habitantes del territorio nacional informarán a la autoridad competente en caso de que no sea así.

PARÁGRAFO 2o. A quien incurra en cualquiera de los comportamientos antes señalados, se le aplicarán las siguientes medidas correctivas de manera concurrente:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDAS CORRECTIVAS A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 2.
Numeral 2	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4.
Numeral 5	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 7	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

PARÁGRAFO 3o. Las multas impuestas por la ocurrencia de los comportamientos señalados en el numeral 7 del presente artículo se cargarán a la factura de cobro del servicio de la línea telefónica de donde se generó la llamada. La empresa operadora del servicio telefónico trasladará mensualmente a las entidades y administraciones territoriales respectivas las sumas recaudadas por este concepto según lo establecido en la reglamentación de la presente ley.

PARÁGRAFO 4o. La Policía debe definir dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, un mecanismo mediante el cual un ciudadano puede corroborar que quien lo aborda para un procedimiento policial, efectivamente pertenece a la institución.

2. Decisión

Primero. Declararse **INHIBIDA** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó una demanda de constitucionalidad formulada en contra del artículo 35-1 de la Ley 1801 de 2016, el cual contempla una de las conductas que pueden dar lugar a medidas correctivas por afectar la relación entre las personas y las autoridades. A juicio del accionante, esa disposición es contraria al derecho a la libertad de expresión, pues el acto consistente en "irrespetar a las autoridades de Policía", puede manifestarse de muchas maneras. En ese contexto, a falta de criterios específicos que señalen de forma concreta qué se entiende por irrespeto y cómo se manifiesta, será en última instancia la percepción subjetiva de la autoridad la que lo dote de contenido a la expresión acusada. Ello, a su turno, puede conducir a calificar una conducta en principio amparada por el derecho a la libertad de expresión como contraria a la relación entre las personas y las autoridades.

En respuesta a las objeciones presentadas por el Ministerio de Justicia y del derecho y la Policía Nacional de Colombia, la Corte Constitucional estudió la aptitud sustantiva de la demanda. Este Tribunal concluyó que el cargo formulado por el accionante incumplió los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

En primer lugar, el cuestionamiento analizado no es claro. De la lectura de la demanda no se entiende si el reproche del accionante recae sobre la conducta de irrespetar a las autoridades de policía o si se dirige en contra de su consecuencia, es decir, la imposición de una medida correctiva. Además, el accionante no precisó cuál es la pretensión de la demanda.

En segundo lugar, el cargo no es cierto, pues está fundado en una proposición jurídica deducida por el actor. Por un lado, la demanda señaló que el personal de la Policía Nacional es el único incluido en la norma acusada, a pesar de que el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 dispone que existen otras autoridades de policía. Por otro lado, el demandante hizo una interpretación aislada del apartado acusado, sin considerar el contenido de otras disposiciones jurídicas, tales como el parágrafo 1 del artículo 35 y el artículo 171 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En tercer lugar, el cuestionamiento analizado no es específico. Por un lado, el demandante no se refirió al contenido del artículo 20 superior. Por otro lado, el cargo está basado en afirmaciones genéricas, abstractas e indeterminadas que no permiten establecer de qué manera concreta la

conducta de "irrespetar a las autoridades de policía" vulnera el derecho a la libertad de expresión.

En cuarto lugar, el cargo formulado no es pertinente. Más que poner en duda el contenido normativo de la expresión demandada, el reproche del accionante se dirige a cuestionar problemas de conveniencia y de aplicación indebida del artículo 35-1 de la Ley 1801 de 2016. Además, el demandante se fundó en opiniones subjetivas y no en argumentos de naturaleza constitucional.

En quinto lugar, como consecuencia del incumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, la demanda no supera la condición de suficiencia. El actor no aportó todos los elementos necesarios para iniciar el debate constitucional y la demanda no logró despertar una duda mínima sobre la conformidad de la expresión acusada al derecho a la libertad de expresión.

En conclusión, por la ineptitud sustantiva de la demanda, la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016.

4. Aclaraciones de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** aclaró su voto en la presente decisión.

Así mismo, las magistradas **Natalia Ángel Cabo** y **Carolina Ramírez Pérez**, y el magistrado **Miguel Polo Rosero** aclararon su voto frente a la sentencia C-223 de 2025, por medio de la cual la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió inhibirse respecto de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, "[p]*or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", por la presunta violación a la libertad de expresión (CP, art. 20).

Aunque acompañaron dicha decisión, al considerar que, en estricto sentido, el demandante no formuló el *concepto de violación* en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional, consideraron importante aclarar su voto en el sentido de manifestar que la breve extensión del escrito de demanda y, si es el caso, de corrección, no es un criterio que, en abstracto, defina la aptitud o no del cargo de inconstitucionalidad. Conforme con el precedente reiterado y pacífico de esta Corporación, para determinar si procede emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la demanda, se debe evaluar si el cargo se construye sobre razones

claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, las cuales, en todo caso, deben ser examinadas a la luz del principio *pro actione*.

En ese sentido, las magistradas Ángel y Ramírez, y el magistrado Polo, señalaron que, de haberse considerado apto el cargo mencionado en aplicación del principio *pro actione,* la Sala Plena hubiese tenido la valiosa oportunidad de pronunciarse sobre el alcance y contenido de la libertad de expresión frente a la restricción impuesta por la disposición legal acusada. En efecto, el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 señala que "*irrespetar a las autoridades de policía*" constituye un comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades, de modo que su realización da lugar a medidas correctivas, particularmente de multa. A juicio del accionante, dicha norma viola el derecho a la libertad de expresión (CP, art. 20), porque impone una restricción a dicha garantía sin definir de forma precisa y clara en qué consiste la conducta sancionable.

En dicho escenario constitucional, la Sala Plena hubiese podido avanzar en el desarrollo de la jurisprudencia en materia del derecho a la libertad de expresión y examinar si la facultad de la autoridad de policía de imponer medidas correctivas, como la acusada en esta oportunidad, constituye o no una restricción compatible con este derecho fundamental. Lo anterior, dentro del marco de análisis propuesto por el demandante, el cual hubiese llevado, por un lado, a consultar y reflexionar sobre el precedente de esta Corporación en cuanto a la indeterminación de las normas de carácter legal, concretamente aquellas relacionadas con procedimientos de naturaleza sancionatoria o correctiva; y por el otro, a indagar sobre las facultades de las autoridades de policía y sus límites constitucionales derivados de la protección a la libertad de expresión en un Estado constitucional, democrático y pluralista.

Para concluir, insistieron en que, al haberse declarada inhibida para pronunciarse respecto del reproche dirigido la norma cuestionada, esta Corte dejó pasar una ocasión idónea para actualizar la jurisprudencia constitucional de cara a los estándares nacionales, internacionales y comparados en el ámbito de la libertad de expresión y el deber de respeto hacia los funcionarios públicos, especialmente, las autoridades de policía. Con base en dicho parámetro, habría podido dar respuesta a un caso de difícil solución por las tensiones que genera, de un lado, la protección constitucional reforzada a la libertad de expresión y, del otro, la facultad legal de la autoridad de policía para sancionar a quien le falte al respeto, cuando con ello se persigue la realización de un fin constitucional imperioso: asegurar las relaciones pacíficas entre las personas y las autoridades, así

como la convivencia, la paz, la primacía de los derechos fundamentales y, en últimas, la vigencia del Estado de Derecho.

Sentencia C-225/25
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente D-15.594

Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre una demanda en la que se buscaba cuestionar la interpretación judicial de los artículos 63 de la ley 599 de 2000 y 177 de la ley 906 de 2004

1. Normas objeto de revisión

"Ley 599 de 2000
(julio 24)

Artículo 63. *Suspensión condicional de la ejecución de la pena*. La ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta en sentencia de primera, segunda o única instancia, se suspenderá por un período de dos (2) a cinco (5) años, de oficio o a petición del interesado, siempre que concurran los siguientes requisitos:

1. Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años.

2. Si la persona condenada carece de antecedentes penales y no se trata de uno de los delitos contenidos el inciso 2o del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el juez de conocimiento concederá la medida con base solamente en el requisito objetivo señalado en el numeral 1 de este artículo.

3. Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.

La suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad no será extensiva a la responsabilidad civil derivada de la conducta punible.

El juez podrá exigir el cumplimiento de las penas no privativas de la libertad accesorias a esta. En todo caso cuando se trate de lo dispuesto en el inciso final del Artículo 122 de la Constitución Política se exigirá su cumplimiento".

"Ley 906 de 2004
(agosto 31)

Artículo 177. Efectos. La apelación se concederá:

En el efecto suspensivo, en cuyo caso la competencia de quien profirió la decisión objeto de recurso se suspenderá desde ese momento hasta cuando la apelación se resuelva:

1. La sentencia condenatoria o absolutoria.

2. El auto que decreta o rechaza la solicitud de preclusión.

3. El auto que decide la nulidad.

4. El auto que niega la práctica de prueba en el juicio oral; y

5. El auto que decide sobre la exclusión de una prueba del juicio oral.

En el efecto devolutivo, en cuyo caso no se suspenderá el cumplimiento de la decisión apelada ni el curso de la actuación:

1. El auto que resuelve sobre la imposición, revocatoria o sustitución de una medida de aseguramiento.

2. El auto que resuelve sobre la imposición de una medida cautelar que afecte bienes del imputado o acusado.

3. El auto que resuelve sobre la legalización de captura.

4. El auto que decide sobre el control de legalidad del diligenciamiento de las órdenes de allanamiento y registro, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones o recuperación de información dejada al navegar por Internet u otros medios similares.

5. El auto que imprueba la aplicación del principio de oportunidad en la etapa de investigación; y

6. El auto que admite la práctica de la prueba anticipada".

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 63 de la Ley 599 de 2000, "*por la cual se expide el Código Penal*", y 177 de la Ley 906 de 2004, "*por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*", por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte conoció de una acción pública de inconstitucionalidad dirigida en contra del artículo 63 de la Ley 599 de 2000, que regula los requisitos para conceder la suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad, y del artículo 177 de la Ley 906 de 2004, que establece los efectos del recurso de apelación en materia penal, en particular, su concesión en el efecto suspensivo.

El demandante sostuvo que estas disposiciones, según la interpretación que de ellas han realizado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y algunos tribunales superiores, permiten ordenar la captura y ejecutar la sentencia condenatoria de primera instancia, a pesar de que no se encuentra ejecutoriada, lo que sería incompatible con los principios de presunción de inocencia, debido proceso y vigencia de un orden justo (artículos 2 y 29 de la Constitución, 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En consecuencia, le solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de las normas demandadas, en el entendido de que (i) el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 63 del Código Penal, no implica la ejecución inmediata de la sentencia y, en general, de toda aquella decisión que no esté en firme; además de que, (ii) los efectos en los que se concede el recurso de apelación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 177 del Código de Procedimiento Penal, no solo suspenden la competencia de quien profirió la decisión objeto de recurso, sino también la ejecución de la providencia.

En atención a las intervenciones ciudadanas y al concepto del Viceprocurador General de la Nación que solicitaron una decisión inhibitoria, la Sala Plena examinó si la demanda cumplía con los requisitos exigidos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 para su aptitud, y, en especial, las exigencias argumentativas para cuestionar **interpretaciones judiciales,** esto es, la "norma" o "normas" adscritas a una "disposición" o conjunto de "disposiciones" legales que pueden desconocer la Constitución.

De conformidad con las subreglas sintetizadas en la sentencia C-802 de 2008, reiterada de manera reciente en la sentencia C-212 de 2024, la Corte insistió en que el control de constitucionalidad también puede recaer sobre

"normas", y no exclusivamente sobre "disposiciones", siempre que el demandante cumpla con las siguientes cargas, que particularizan las exigencias argumentativas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, que deben caracterizar a las demandas de inconstitucionalidad:

(i) En cuanto a la exigencia de *claridad*, el ciudadano demandante debe señalar cuál es la "disposición" o "disposiciones" legales acusadas como inconstitucionales, además de indicar, con absoluta precisión, cuál es el contenido normativo o "norma" que se deriva *directamente* de aquellas por parte de la jurisprudencia, y que resulta incompatible con la Constitución, dejando de lado todo tipo de ambigüedades en su identificación.

(ii) En cuanto a la exigencia de *certeza*, el demandante debe cumplir las siguientes cargas: en primer lugar, la "norma" que se censura por inconstitucional debe derivarse de una real y cierta interpretación judicial, consolidada, reiterada y dominante en la jurisdicción responsable de aplicarla, no en posibles "hipótesis hermenéuticas", o donde la interpretación no conduce a las implicaciones reprochadas como inconstitucionales, o a proposiciones jurídicas inferidas por el actor o que recaen sobre disposiciones que no han sido acusadas. En segundo lugar, el demandante debe evidenciar que la interpretación judicial en que se fundamenta la norma adscrita trasciende o supera la solución de casos concretos, pues, en estos eventos, las decisiones judiciales son instrumentales a los fines de la ley, esto es, debe poder evidenciarse que del conjunto de providencias en que se fundamenta la "norma adscrita" a las disposiciones acusadas existe un verdadero contenido normativo uniforme, que supera la decisión de casos concretos.

(iii) En cuanto a la exigencia de *especificidad*, las razones de la inconstitucionalidad deben ser concretas y recaer sobre el contenido normativo cuyo alcance específico ha sido fijado por la jurisprudencia que se censura, pero no sobre la base de argumentos "*vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales*" (sentencia C-802 de 2008).

(iv) En cuanto a la exigencia de *pertinencia*, es necesario que el demandante señale cómo y en qué medida la norma que deriva de la jurisprudencia plantea al menos un problema de relevancia constitucional, y no se trata de una controversia de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia.

(v) Por último, la exigencia de *suficiencia* supone el cumplimiento íntegro de las anteriores cargas, de tal forma que se genere una duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, en el sentido en que han sido interpretadas de manera real, cierta, consolidada, reiterada y dominante en la jurisdicción responsable de aplicarlas.

Al analizar el caso concreto, la Sala Plena advirtió que no se cumplieron las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, de tal forma que se pudiera emitir un pronunciamiento de fondo.

En lo que respecta a la exigencia de *claridad*, la Sala encontró que la demanda no identificó con precisión cuál era el contenido normativo que se derivaba *directamente* de las disposiciones legales censuradas, en los términos en que éste ha sido definido por la jurisprudencia de la Jurisdicción Ordinaria Penal.

En cuanto al requisito de *certeza*, la Corte encontró que el demandante no había fundamentado adecuadamente la "norma" derivada de la jurisprudencia, a partir de una proposición jurídica real y verificable que constituyera una verdadera interpretación judicial. Esta conclusión se fundamentó, en especial, en las siguientes dos razones:

En primer lugar, la demanda no evidenció de qué manera las interpretaciones judiciales que fueron señaladas por el accionante se fundamentaron en las disposiciones que cuestionó como inconstitucionales. Esto es así, en tanto los artículos 63 del Código Penal y 177 del Código de Procedimiento Penal se refieren a materias distintas a la ejecución de la sentencia condenatoria de primera instancia cuando esta ha sido apelada. El primero de estos artículos introduce una cláusula que faculta al juez para evaluar los antecedentes personales, sociales y familiares del condenado, con miras a la suspensión de la ejecución de la pena, lo que evidencia un juicio de ponderación caso a caso. Así, no puede derivarse de esta prescripción una interpretación en el sentido de que el incumplimiento de los requisitos allí previstos conduzca automáticamente a la ejecución de la pena privativa de la libertad.

Lo mismo ocurre respecto del artículo 177 del Código de Procedimiento Penal, pues, en este caso, la demanda se limita a mencionar algunas decisiones judiciales aisladas, que se presentaron de manera descontextualizada y sin desarrollo argumentativo. Además, tales providencias se profirieron en el marco del análisis que, en conjunto, realizaron los jueces de tal disposición con el artículo 450 del citado código, disposición esta última que no fue demandada en esta oportunidad, y, por tanto, no se trató de una interpretación autónoma derivada exclusivamente de aquél (del citado artículo 177).

En segundo lugar, según indicó la Sala, el demandante omitió exponer las razones por las cuales, a partir de las disposiciones acusadas, en el sentido en que han sido interpretadas por la Jurisdicción Penal Ordinaria, se habría

consolidado una jurisprudencia uniforme, reiterada y pacífica, según la cual es una consecuencia necesaria la ejecución de la sentencia condenatoria, en primera instancia, cuando esta ha sido apelada, y que, además, tal interpretación entre en tensión con los postulados constitucionales que adujo como parámetros de control. En cuanto a lo primero, de hecho, la Corte constató que la postura interpretativa que censura el demandante ha sido cuestionada en recientes pronunciamientos de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo evidenció esta Corporación en la reciente sentencia SU-220 de 2024.

En cuanto a la exigencia de *especificidad*, la Sala consideró que tampoco se acreditaba, dado que los cargos se fundamentaron en razones vagas e indeterminadas, en relación con el supuesto desconocimiento de los principios de presunción de inocencia, debido proceso en sentido amplio y vigencia de un orden justo, de que tratan los artículos 2 y 29 de la Constitución, 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Respecto de la exigencia de *pertinencia*, de un lado, en cuanto al cargo relacionado con el desconocimiento del principio de presunción de inocencia, precisó la Sala que se trataba de una discusión eminentemente hermenéutica, carente de relevancia constitucional, toda vez que la demanda no argumentó la forma cómo la presunta norma jurisprudencial cuestionada desconocía el citado principio, sino que se limitó a plantear un cuestionamiento puntual a la interpretación de la Corte Suprema de Justicia en algunas de sus decisiones.

De otro lado, en cuanto al presunto desconocimiento del debido proceso en sentido amplio y a la vigencia de un orden justo, tampoco se acredita la exigencia de pertinencia como quiera que el cargo se enfoca en la interpretación de los efectos del recurso de apelación, cuestión que corresponde a una discusión técnico – procesal que suele dirimirse al interior de la jurisdicción ordinaria, y que no trasciende a un problema de orden constitucional. Este argumento fue propuesto por el demandante más como una inconformidad subjetiva, que sobre un asunto respecto del cual la Corte Constitucional deba ejercer su competencia.

Por último, la falta de acreditación de estas cargas argumentativas, según indicó la Sala, naturalmente, se tradujo en el incumplimiento de la exigencia de *suficiencia*, dado que no fue posible derivar de la demanda una duda mínima sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, en el sentido en que han sido interpretadas de manera real, cierta, consolidada, reiterada y dominante en la Jurisdicción Ordinaria Penal.

4. Salvamentos de voto

El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y la magistrada **Diana Fajardo Rivera** salvaron el voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** y la magistrada **Fajardo Rivera** discreparon de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, porque consideraron que la demanda *sub examine* sí tenía aptitud sustancial y, por lo tanto, lo que correspondía es que la Corte se pronunciase de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. Esta postura se funda en las razones que se exponen enseguida.

En primer lugar, la demanda muestra, de manera razonada y con una rigurosa argumentación que en las normas demandadas y en la interpretación que de ellas ha hecho la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, relativas al efecto que tiene el recurso de apelación de la sentencia, no se prevé que dicho efecto se extienda a la ejecución de la pena impuesta en la condena. De una parte, las normas demandadas no prevén que se suspenda dicha ejecución y, de otra, la interpretación reiterada de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha sido la de que lo que se suspende con el recurso es la competencia de la autoridad judicial que profirió la condena, pero no la ejecución de las penas impuestas en dicha condena.

Frente a lo anterior, que corresponde de manera estricta al contenido objetivo de las normas demandadas, la acusación señala que la no suspensión de la ejecución de la pena, impuesta a una persona a la cual no se le ha desvirtuado su presunción de inocencia, resulta incompatible con esta garantía constitucional que, además, está prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La acusación pone de presente que una persona, cuya condena no está en firme, justamente por haberla impugnado por medio del recurso de apelación de la sentencia, pueda ser privada de la libertad para efectos de cumplir con la pena.

En segundo lugar, al ser la demanda apta, le corresponde a la Sala pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. Para proceder de este modo, en vista de que en esta materia

es también relevante la norma prevista en el artículo 450 del Código de Procedimiento Penal, la Sala ha debido realizar la integración de esta norma a las demandadas y, sobre esta base, analizar la cuestión.

En este sentido, la Sala ha debido pronunciarse de fondo sobre si la existencia de una condena, que no está en firme, justifica la privación de la libertad de una persona, que se sigue presumiendo inocente, con el propósito de cumplir con la pena impuesta. En otras palabras, en este caso ha debido analizarse si una persona puede ser privada de su libertad para que vaya cumpliendo de manera anticipada una condena que todavía no ha quedado en firme.

Es importante destacar que, en el contexto de este caso, no se discute sobre la privación de la libertad de una persona con fundamento en los motivos previstos para una medida de aseguramiento privativa de la libertad, sino dicha privación de la libertad justificada meramente en la imposición de una pena, por medio de una sentencia judicial que no está en firme.

En tercer lugar, como lo muestra la demanda, en este caso se está ante la particularidad de que el recurso de apelación de la sentencia tiene efecto suspensivo pero, no obstante, no suspende la ejecución de la pena. O, en otras palabras, se está ante la circunstancia de que una persona que todavía se presume inocente, porque la presunción no ha sido desvirtuada por medio de una sentencia en firme, deba cumplir una pena privativa de la libertad, con fundamento en la condena proferida.

El anterior panorama, que ciertamente muestra una relativización o flexibilización de la garantía de la presunción de inocencia, que es inaceptable en términos constitucionales, genera serias preocupaciones en términos de derechos, pues cabe la posibilidad de que la persona, a la que se priva de la libertad para efectos de cumplir la condena que no está en firme, a la postre no sea condenada. Esto puede ocurrir, entre otras razones, porque la sentencia de segunda instancia revoque la del *a quo* y, en su lugar, absuelva al procesado.

En este punto, la garantía de la presunción de inocencia se une a la garantía de la libertad personal, pues no es admisible que, con fundamento en una condena que no está en firme, se prive a una persona de su libertad, para que en un centro de reclusión espere el resultado de su proceso, sin que haya una razón diferente a la existencia de una condena impugnada, para ello.

En cuarto lugar, al analizar en concreto el asunto, la Sala ha debido distinguir entre las normas demandadas, aquellas de las cuales es predicable el fenómeno que se ha descrito, que son las previstas en los artículos 177 y 450 del Código de Procedimiento Penal, y aquellas de las cuales, en rigor, no es predicable dicho fenómeno, pues se refieren a la suspensión de los efectos de la sentencia, pero no en razón de haberse impugnado por medio del recurso de apelación, como es el caso del artículo 63 del Código Penal.

Delimitado así el análisis, la Sala ha debido destacar, para garantizar la supremacía de la Constitución, que el efecto suspensivo que la ley reconoce al recurso de apelación en contra de sentencias, no sólo suspende la competencia de la autoridad judicial que dictó la sentencia, sino también la ejecución de las penas impuestas en la sentencia.

La restricción de la libertad con fundamento en una sentencia en firme afecta de manera sustancial la garantía constitucional de la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal. Si bien la presunción de inocencia no es absoluta,[12] sí constituye una garantía plena y por lo tanto no parcial ni flexible.

En quinto lugar, destacan que, en su criterio, tampoco resulta menor en el estudio lo relativo al principio de igualdad. Ello, debido a que frente a la privación de la libertad con fundamento en una condena que no está en firme habría una evidente diferencia de trato, pues ello sería posible en el contexto de la Ley 906 de 2004, pero no lo sería en el contexto de la Ley 600 de 2000. Esta diferencia de trato, que afecta la regla general que es la libertad, va en contravía de lo que ha sido la tradición procesal penal a partir de la Constitución de 1991.[13] En efecto, para hablar sólo del referente más reciente, la Ley 600 de 2000, según lo previsto en su artículo 188, se tiene que: "…*Si se niega la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la captura solo podrá ordenarse cuando se encuentre en firme la sentencia, salvo que durante la actuación procesal se hubiere proferido medida de aseguramiento de detención preventiva.*" (Subrayas ajenas al texto).[14]

---

[12] En la medida en que, cualquier garantía, principio e incluso, derecho fundamental, puede ser objeto de restricciones legislativas, y la validez constitucional de estas dependerá de una valoración concreta y específica.
[13] Decreto 2700 de 1991 y Ley 600 de 2000.
[14] Presupuesto establecido en el artículo 7 de la Ley 600 de 2000 que como norma rectora consagra la presunción de inocencia, los artículos 2 y 198 del Decreto 2700 de 1991, e incluso, en consonancia y plenamente coincidente con el artículo 7º de la Ley 906 de 2004.

Si bien la Ley 600 de 2000 no es un parámetro de control para las normas demandadas y para la interpretación que de ellas ha hecho la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, tampoco puede pasarse por alto que frente al anterior modelo de enjuiciamiento penal -vigente hoy en día- con independencia de las normas que regulan procedimientos, audiencias e institutos propios, los derechos sustanciales y garantías consagradas en la Constitución tales como: la *presunción de inocencia, el debido proceso, la igualdad, la libertad como regla general y su restricción de carácter excepcional* no varían, imponiéndose así concluir que, la Ley 600 de 2000, pese a fundarse en un modelo de enjuiciamiento de tendencia inquisitiva,[15] respeta la suspensión de la ejecución de la sentencia.

En este sentido, como lo indica en los párrafos anteriores y lo reitera ahora, la privación de la libertad de una persona no puede obedecer al "*cumplimiento anticipado de la pena*", pues una persona que todavía se presume inocente no puede ser recluida en un centro carcelario y/o penitenciario, con esta justificación.

En sexto lugar, ponen de presente que, como lo propuso en el proyecto de sentencia que no fue acogido por la Sala, en este caso ha debido armonizarse las normas demandadas con la Constitución, a partir de un condicionamiento hecho en términos semejantes a los previstos en el artículo 188 de la Ley 600 de 2000.

Lo anterior, por dos razones principales. La primera, porque así las normas resultarían conformes a la Constitución, ya que respetarían la presunción de inocencia, el debido proceso, el principio de igualdad y la prohibición de no regresividad. La segunda, porque de este modo se preserva la garantía de la libertad, que es la regla, dejando a su privación como verdaderamente excepcional y, de paso, se llega a un mismo trato para todas las personas que tengan la condición de procesados ante la justicia penal en Colombia.

En séptimo lugar, precisan que la anterior decisión no sólo no desconoce las Sentencias C-342 de 2017 y SU-220 de 2024, sino que profundiza en la protección de las garantías constitucionales y, además, consolida el único escenario que haría compatible en su concepto la privación de la libertad en virtud del artículo 450 del Código de Procedimiento Penal, esto es, sin que la

[15] En contraposición a un modelo de enjuiciamiento de corte acusatorio adversarial como el contenido en la Ley 906 de 2004.

sentencia se encuentre en firme, en el entendido de que ello es posible sí y solo sí, dentro del proceso se hubiese impuesto en contra del sindicado la medida restrictiva de la libertad de detención preventiva conforme los fines y riesgos establecidos para ello.

Sentencia C-240/25
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente: RE-367

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025, que establece un esquema excepcional de control operacional unificado de la Fuerza Pública durante el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar

1. Norma objeto de revisión

"DECRETO 0118 DE 2025

(enero 30)

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.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales, en especial, las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que, en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política, y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, el Gobierno nacional puede dictar decretos legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias qúe tengan

relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación ya impedir la extensión de sus efectos; (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (ív) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar; (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, y (vi) cuando se trate de medidas que suspendan leyes, se deben expresar las razones por las cuales éstas son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE(sic) y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (i) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (ív) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, "en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San. Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el gobierno Nacional, con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior derivada de fuertes enfrentamientos armados entre grupos ilegales, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que en atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo, excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional consideró 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, en dicha región, así como en el área metropolitana

de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del César.

Que, tal como se explicó en el Decreto 062 de 24 de enero de 2025, 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.

Que para la realización del mencionado objetivo resulta necesario y proporcional que el presidente de la República disponga sobre el control operacional de la Fuerza Pública, con el fin de que, a través de los comandos de las Fuerzas Militares, se puedan conducir y coordinar operaciones militares y los operativos policiales, sin que e8so implique desconocer la naturaleza de la Policía Nacional como cuerpo armado de carácter civil.

Que las atribuciones de control operacional ejercidas por el presidente de la República, a través de los comandos de la Fuerzas Militares, son acordes con la naturaleza constitucional tanto de las Fuerzas Militares, en particular con el artículo 217, conforme con el fin primordial de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden constitucional; como de la Policía Nacional, como cuerpo armado permanente, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como la convivencia pacífica.

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

Que las atribuciones ordinarias de la Fuerza Pública y de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de violencia y para conjurar la situación de grave perturbación del orden público, lo cual atenta, de manera inminente, contra la estabilidad institucional en la zona, la seguridad y defensa del Estado y la convivencia ciudadana, en especial, porque pone en grave riesgo los derechos fundamentales de la población civil.

Que, dada la gravedad de la situación y la insuficiencia de las atribuciones ordinarias, es necesario adoptar medidas extraordinarias para retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos masivos y restablecer el orden público en la región del Catatumbo. Para cumplir dichos propósitos y conforme con el artículo 189, numeral 3, de la Constitución Política, se hace necesario concentrar en un solo comandante militar el mando operacional y de coordinación de los efectivos de la Fuerza Pública para el cumplimiento de las órdenes emitidas por el presidente de la República, a través del Ministro de Defensa.

En mérito de lo expuesto, y con el objetivo de impedir que se consolide la afectación de la estabilidad institucional, la seguridad de la región y la convivencia ciudadana

que se ha visto agravada de forma inusitada e irresistible, se

DECRETA:

Artículo 1. Comandante Militar. El presidente de la República designará a un comandante militar para que, bajo sus instrucciones, ejerza el control operacional sobre los efectivos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, durante la vigencia del estado de cOl1moción interior, en la región del Catatumbo, conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto,' Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, ya los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar.

Artículo 2. Funciones del comandante militar. El comandante militar ejercerá, en la zona delimitada por el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, las siguientes funciones:

a) Planear, coordinar y 'conducir las operaciones militares y operativos policiales necesarios para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos en la zona.

b) Emitir las órdenes a los comandantes militares y de la Policía Nacional de las unidades asignadas bajo su control operacional, para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos.

c) Garantizar el respeto de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en todas las operaciones militares y operativos de policía.

d) Adoptar, las medidas necesarias para que evitar que, en las operaciones militares y operativos policiales, se produzcan abusos o extralimitaciones por parte de las autoridades.

e) Articular los servicios de inteligencia y contrainteligencia de la Fuerza Pública que permita contrarrestar y afrontar la situación de orden público.

f) Suspender temporalmente la vigencia de permisos de porte de armas de fuego en las zonas que considere pertinente.

g) Coordinar el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar las causas de la. perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos.

h) Reportar diariamente al Ministro de Defensa Nacional sobre el avance de las operaciones y acciones la Fuerza Pública.

Parágrafo 1. Las atribuciones disciplinarias y administrativas del personal y de las unidades asignadas bajo el control operacional del comandante militar permanecerán bajo competencia de las autoridades de origen.

Parágrafo 2. Las órdenes o instrucciones operacionales del comandante militar designado por el presidente de la República, durante el estado de excepción, no podrán desconocer la naturaleza de la Policía Nacional como cuerpo armado de carácter civil.

Artículo 3. Cumplimiento de instrucciones del presidente de la República y colaboración interinstitucional eficaz. Las instrucciones, actos u órdenes que emita el presidente de la República, directamente o a través del ministro de Defensa Nacional, para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las órdenes de gobernadores y alcaldes.

Las entidades, públicas, autoridades de policía, civiles y militares deberán prestar su colaboración al Comandante Militar para garantizar la ejecución efectiva y eficaz de las operaciones y la restauración del orden público en las zonas establecidas, sin perjuicio de sus demás competencias constitucionales y legales.

Artículo 4. Responsabilidad. Los funcionarios, representantes o agentes gubernamentales que abusen o se extralimiten en el ejercicio de las facultades o en la ejecución de las medidas previstas en este decreto serán responsables civil, fiscal, disciplinaria y penalmente.

Artículo 5. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. **El texto completo de la norma puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173185**

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 118 del 30 de enero de 2025 "[p]or 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".

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control automático e integral del Decreto Legislativo 118 de 2025, por medio del cual se adoptan medidas excepcionales en materia de control operacional de la Fuerza Pública en el contexto del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025.

Antes de entrar al estudio de los requisitos formales y materiales, la Corte examinó si el contenido del Decreto 118 de 2025 se encuentra dentro del ámbito de exequibilidad parcial delimitado por la Sentencia C-148 de 2025, en la cual se avaló la declaratoria de conmoción interior únicamente respecto de hechos excepcionales ocurridos desde enero de 2025. En esa sentencia, la Corte consideró habilitada la adopción de medidas extraordinarias orientadas

al fortalecimiento de la Fuerza Pública, la atención humanitaria, la protección de los derechos fundamentales y la financiación de esas finalidades, en respuesta a la intensificación de enfrentamientos armados, los ataques indiscriminados contra la población civil, especialmente líderes sociales y firmantes del Acuerdo de Paz, y una grave crisis humanitaria por desplazamientos y confinamientos masivos.

La Corte concluyó que el Decreto 118 de 2025 se enmarca dentro de ese conjunto de medidas habilitantes, al establecer un esquema excepcional, transitorio y delimitado de control operacional de la Fuerza Pública en cabeza de un comandante militar designado por el Presidente de la República, bajo su conducción directa y por conducto del Ministro de Defensa Nacional. Esta figura permite planear, coordinar y conducir operaciones militares y policiales en los territorios afectados, sin modificar la naturaleza civil de la Policía Nacional ni afectar la distribución ordinaria de competencias disciplinarias o administrativas, que permanecen en cabeza de las autoridades correspondientes.

Al constatar que la materia regulada por el Decreto 118 de 2025 tiene vinculación con las causas excepcionales que motivaron la declaratoria de conmoción interior, la Corte procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Encontró acreditados todos ellos, pues el Decreto fue expedido dentro del término de vigencia del estado de excepción, se aplica exclusivamente al ámbito territorial autorizado, está motivado de manera expresa y suficiente, fue remitido oportunamente a la Corte Constitucional y lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros.

Superada esta etapa, la Corte abordó el examen material del Decreto a partir de los diez juicios constitucionales establecidos en la jurisprudencia. Concluyó que las medidas adoptadas persiguen una finalidad legítima, presentan conexidad interna y externa con los hechos que dieron lugar a la declaratoria, están debidamente motivadas y se ajustan al principio de proporcionalidad, sin incurrir en arbitrariedades ni afectar derechos intangibles. En especial, la Corte resaltó que el diseño institucional del Decreto garantiza el respeto por el carácter civil de la Policía Nacional, no desconoce la supremacía del poder civil, y mantiene incólume la responsabilidad de las autoridades de origen respecto de las actuaciones de los efectivos de la Fuerza Pública bajo control operacional.

Asimismo, el Decreto contiene cláusulas expresas sobre la vigencia limitada de las medidas, su aplicación exclusiva en el ámbito territorial delimitado y la sujeción a los controles disciplinarios, fiscales y penales ordinarios, ante cualquier abuso o extralimitación.

Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 118 de 2025 constituye una medida extraordinaria, idónea y proporcional para conjurar la grave perturbación del orden público en los territorios afectados por la crisis humanitaria y de seguridad, y declaró su exequibilidad por cumplir integralmente los requisitos formales y materiales exigidos por el orden constitucional.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Frente a la anterior decisión, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar** anunció aclaración de voto, mientras que el magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** salvó su voto.

El magistrado **Reyes Cuartas** salvó su voto frente a la decisión de declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 118 del 30 de enero de 2025. A su juicio, tal regulación no superaba el examen de necesidad jurídica, dado que en el ordenamiento vigente existen disposiciones ordinarias que habilitan al presidente de la República para alcanzar los objetivos perseguidos por dicho decreto. Esta conclusión se apoyó en al menos tres argumentos.

Primero. De las consideraciones del decreto no se desprende una explicación específica que demuestre en qué sentido las facultades ordinarias del presidente de la República para dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como comandante supremo, le impiden designar un comandante militar para asegurar la preservación del orden público. En las motivaciones enunciadas por el decreto se refiere la importancia de que el presidente tome el control de las operaciones en el Catatumbo, pero no se advierte por qué, al amparo de sus facultades ordinarias, no es posible prever una organización concreta para el desarrollo de tales operaciones.

Segundo. El carácter marcadamente operativo de las medidas previstas en el decreto legislativo indica que no es necesaria la adopción de disposiciones con fuerza de ley para adoptarlas. En ninguna de las disposiciones que regulan la Fuerza Pública se incluye una prohibición de articulación de sus diferentes componentes bajo un mando unificado, como lo prevé el Decreto 118 de 2025.

Esa ausencia de regulación habilita al presidente de la República -en calidad de Jefe Supremo de la Fuerza Pública conforme lo establece el artículo 189 de la Constitución- para coordinar operativamente a las acciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Tercero. El contenido del decreto no supone una alteración institucional de la fuerza pública ni prevé reglas que, por si mismas, tengan la aptitud de restringir derechos. Se trata, en realidad, de una respuesta operativa concreta. Por ello, la decisión de la Corte puede tener como efecto establecer una reserva legal y, por esa vía, reducir el margen de acción del presidente de la República en materia de orden público. Destacó, respetuosamente, que la Sala desconoció que, tal y como lo indicó la sentencia C-048 de 2001, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución, el presidente de la República "ejerce su autoridad para ordenar, coordinar, dirigir la actuación de la fuerza pública, la definición de los grandes planteamientos de política militar y la determinación de la presencia o el retiro de las tropas en todo el territorio colombiano".

Para el Magistrado Reyes Cuartas, la decisión de la Corte desconoce la radical importancia de enfrentarse a la excepcionalidad con un agudo temor democrático. La declaratoria de un estado de excepción no puede entenderse como el surgimiento de un "nuevo mundo" en el que se deja atrás todo lo existente, como si nunca hubiera estado. La excepcionalidad y la anormalidad, es cierto, a veces son opacas. Pero precisamente por ello, la Corte debe encadenar sus decisiones al régimen ordinario y hacerlo resistente. Y solo cuando allí no se encuentre una solución, una estrategia, una forma eficiente de actuar, debe ser posible activar el poder presidencial de excepción. Cuando esa cadena con lo ordinario se rompe, cuando se desconoce que la Constitución y el legislador han intentado establecer reglas para enfrentar los problemas más agudos, inicia aquel peligroso camino en el que el miedo a la excepción empieza a disolverse, en fin, a desaparecer. Cuando ello ocurre la suficiencia del régimen ordinario deja de ser un freno. Y eso, afirmó el magistrado Reyes Cuartas, no fue lo que quiso el constituyente de 1991.

Para el Magistrado Reyes Cuartas, es necesario volver a afirmar que en este decreto como en casi todos los demás, es patente la carencia de motivos suficientes para la declaratoria de la emergencia en cuestión, y en específico, para la expedición de medidas como las aquí discernidas, pues, como *supra* se ha descrito, el sistema jurídico provee de medios suficientes para enfrentar problemáticas como las aquí tratadas. Puede notarse sin muchos esfuerzos, que el gobierno en función de legislador de excepción tiende a reduplicar reglas ya existentes cuando no a pretender a regular *ex novo* asuntos de sobra ya normatizados. Y es importante repetir con Angarita Barón que "*Una*

interpretación tolerante y laxa de los requisitos de los estados de excepción por parte de esta Corte, bien puede llevar a cualquier gobierno a querer siempre sustituir al Congreso con el fácil expediente de la declaratoria de emergencia" (SV C-004/92).

Por ello queda en el aire el pálpito de que más allá de la existencia de un caos terrible que a su vez constituye un drama humanitario, como lo es la situación actual de la zona del Catatumbo, la declaratoria de un estado de emergencia como el dispuesto en el Decreto 062 de 2025, es utilizado simplemente de manera abusiva e innecesaria, desfigurando de esa manera el Estado social y democrático de Derecho prometido en la Carta de 1991. Otra vez citando el SV de Angarita Barón ya reseñado "*poco importa que la justificación se haga en nombre de la justicia social, de la libertad, de la verdad o de la voluntad general; lo grave no está en la justificación sino en lo justificado, en el mecanismo de excepción;" (Introducción a la Teoría del Estado; Depalma, 1981, p. 200)*".

La Corte no puede renunciar a examinar con un absoluto rigor y estrictez tanto la declaratoria de emergencia como los decretos de desarrollo, porque lo que está en cuestión es la esencia misma de la democracia en punto de la esencial tridivisión del poder, la cual se desfigura e irrespeta cuando sin mayor razón o como mero pretexto, se apela a la legislación de emergencia, acaso para simplemente cubrir déficits de imagen del gobierno de turno o con cualquiera otro fementido fin. Ya había dicho esto Angarita Barón de otra manera: "*una crisis del gobierno no siempre conlleva perjuicios para la sociedad; más aún, en ocasiones existe una especie de derecho ciudadano a que las crisis de los gobiernos conduzcan a la caída de los mismos o por lo menos a su descrédito*".

Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia