C-217-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-217 de 2025

Referencia: Expediente: RE-369

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 120 del 30 de enero de 2025, “Por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar”

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D. C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, en particular de la prevista en el artículo 241.7 de la Constitución, dentro del proceso

adelantado en los términos del Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 120 del 30 de enero de 2025, “Por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar.”

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó y declaró ajustado a la Constitución el Decreto Legislativo 120 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 120 de 2025 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.

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).

En consecuencia, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 120 de 2025 en su integridad.

I. ANTECEDENTES

Trámite procesal

8. La remisión del Decreto 0120 de 2025 y de otros documentos anexos. El 31 de enero de 2025 la ciudadana Paula Robledo Silva, en su condición de Secretaria Jurídica de la

Presidencia de la República, actuando en nombre y representación del Presidente de la República,[1] conforme a lo previsto en el artículo 214 de la Constitución, remitió a la secretaría de esta Corte copia auténtica del Decreto 120 del 30 de enero de 2025, “Por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte en el marco del Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.” Además de la copia auténtica del decreto, se remitió copia auténtica del decreto de nombramiento de referida ciudadana y copia del acta de posesión en el cargo.

9. La decisión de asumir conocimiento del asunto y el decreto de pruebas. Por medio de Auto del 5 de febrero de 2025, el magistrado sustanciador resolvió asumir el conocimiento del Decreto Legislativo 120 de 2025 y decretó la práctica de pruebas, relacionadas con las condiciones socioeconómicas de la población de la zona; con las rutas de transporte que tienen origen y/o destino en el territorio en el cual se declara el estado de conmoción interior; con los hechos de violencia que hayan afectado el servicio público de transporte terrestre en los últimos dos años; y con los riesgos que existen en relación con la prestación de dicho servicio. Por otra parte, se dispuso que una vez se haya recibido las pruebas y se las haya valorado, se procediera a fijar en lista el asunto, a dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo y se comunicara la iniciación del proceso a la presidencia de la República y a todos los ministerios.

10. La recepción de las pruebas, su valoración y la decisión de proseguir con el trámite. La Secretaría General de esta Corporación, por medio de informes del 13, 17 y 18 de febrero de 2025, remitió al despacho del magistrado sustanciador los documentos enviados con destino a este proceso.

11. El Ministerio de Transporte informó que en el territorio en el cual se declaró el estado de conmoción interior operan 10 empresas de transporte terrestre,[2] en 88 rutas, con las frecuencias, recorridos y horarios que se precisan en los documentos anexos a dicho

informe.[3] Por otra parte, señaló que “(d)entro de los hechos más relevantes en los dos últimos años” se podía enunciar los siguientes:

“1. El 15 de octubre de 2024, hombres armados incendiaron una retroexcavadora utilizada en la pavimentación de la vía que conecta Tibú con Cúcuta, específicamente en el kilómetro 12 hacia el corregimiento Campo Dos. Este acto de vandalismo interrumpió las obras de infraestructura vial y generó preocupación entre las empresas contratistas debido a la inseguridad en la zona.

2. Incineración de Tractomulas en la Vía Cúcuta-Ocaña (noviembre 2022): El 22 de noviembre de 2022, varios vehículos de carga fueron incendiados en la vía que une Cúcuta con Ocaña, en el sector conocido como La Curva, municipio de Bucarasica. Este ataque fue atribuido a grupos armados ilegales que operan en la región y generó un rechazo generalizado por parte de gremios transportadores, quienes exigieron al gobierno medidas para garantizar la seguridad en las carreteras.

3. Ataques con Explosivos a Vehículos Militares y Policiales:

– Febrero 2023: Un camión del Ejército Nacional fue atacado con explosivos en la vía que comunica a Santiago y Salazar de las Palmas. Aunque no hubo víctimas fatales, el hecho evidenció la vulnerabilidad de las rutas en la región.

– Marzo 2023: Policías de tránsito fueron atacados con explosivos en la vía Cúcuta-Puerto Santander. Afortunadamente, no se registraron pérdidas humanas, pero el incidente resaltó la persistente amenaza contra las fuerzas de seguridad en las vías.

– Saqueo de Vehículos de Carga: En marzo de 2024, se reportó el hurto y saqueo de un vehículo de carga en Norte de Santander. Este tipo de incidentes no solo afecta la economía local, sino que también pone en riesgo la integridad de los conductores.

12. De otra parte, el ministerio en comento, al referirse a los riesgos que existen en relación con la prestación del servicio de transporte terrestre, puso de presente que:

"La persistencia de estos hechos violentos indica una problemática estructural en materia de seguridad en Norte de Santander. La presencia de grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y disidencias de las FARC, contribuye a la inestabilidad en la región, afectando directamente al sector del transporte, adicional a estos hechos es importante indicar la presencia continua de los grupos ilegales en los corredores viales causando zozobra e intranquilidad en los actores viales que transitan nuestra región, cabe resaltar que la región del Catatumbo converge en frontera con el hermano país de Venezuela generando una vulnerabilidad por el uso de estas posiciones estratégicas como corredores estratégicos del conflicto armado. // Esta territorial ha estado atenta realizando seguimiento por medio de las empresas de transporte de Radio de Acción Nacional sobre los hechos que afectan la movilidad en sus recorridos (rutas destino – origen), desde hace tres años tenemos instaurado el PMU que reúne las autoridades de la región con el fin de realizar seguimiento continuo a las vías del departamento Norte de Santander."

13. El DANE, al referirse a las condiciones socioeconómicas de la población de la zona, destacó que "los municipios seleccionados en la muestra de la operación estadística GEIH no se representan a sí mismos debido al diseño estadístico y muestral de la encuesta. En este sentido, los datos por municipio no son usados para estimar información de cada uno de éstos. El diseño de la mencionada operación estadística establece que, cada una de las 23 ciudades y áreas metropolitanas son representativas cuando la muestra es agregada

en trimestres, lo que no sucede para los demás municipios seleccionados que no tienen auto representación, como es el caso de los municipios que componen la región del Catatumbo.”[4] En consecuencia, la información remitida se circunscribe al área metropolitana de Cúcuta. Entre los datos más relevantes, se destaca que en el año 2024 la tasa de desocupación fue del 12.8 %, la tasa global de participación fue de 61.4 % y la tasa de ocupación de 53.5 %; que las principales actividades económicas son el comercio y reparación de vehículos, las industrias manufactureras, la administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana y las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios.

14. Luego de valorar las pruebas recibidas, por medio de Auto del 28 de marzo de 2025, el magistrado sustanciador ordenó dar cumplimiento a lo dispuesto en los ordinales tercero a sexto del proveído del 5 de febrero de 2025.

La norma objeto de revisión de constitucionalidad

15. El texto del Decreto Legislativo 120 de 2025 es el siguiente:

“DECRETO 120 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:

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, 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 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 Bari 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 Rio 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 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, así como en el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y González del departamento del César.

Que el restablecimiento de las condiciones de seguridad y convivencia pacífica en la región del Catatumbo trasciende el control militar y demanda la provisión de condiciones en la prestación del servicio público de transporte que coadyuven a la mejora en la condición de vida de los habitantes del Catatumbo, garantizando adecuados niveles de funcionamiento, oportunidad y frecuencia en el servicio.

Que las condiciones socioeconómicas de la población general de la región del Catatumbo, agravadas por las alteraciones de orden público, dado su bajo ingreso promedio (el ingreso por habitante en Norte de Santander es inferior al 50% de la media nacional-Boletín DANE PIB Departamental por habitante a precios corrientes 2023) y su residencia en zona rurales o en municipios apartados de las capitales de los departamentos, conllevan una necesaria dependencia de la población en relación con los servicios de transporte público.

Que la Subdirección de Transporte del Ministerio de Transporte identificó ochenta y ocho (88) rutas que tienen como origen y destino a los municipios comprendidos dentro de la zona objeto de la declaración de conmoción interior, y a diez (10) empresas de servicio público terrestre de transporte de pasajeros por carretera autorizadas en dichas rutas, que en vehículos automóviles, camionetas, vans, microbuses y buses conectan los municipios entre sí y a éstos con otras regiones del país.

Que los eventos recientes de violencia en la región, paralizaron el servicio de transporte público terrestre, lo que amerita una respuesta pronta del Estado para que éste pueda

prestarse por parte de las empresas autorizadas en la zona, de manera que circulen en horarios, o en caravanas, o por vías específicas en que se garantice su seguridad.

Que, para superar la suspensión del servicio de transporte público en la región del Catatumbo, es necesario permitir que este servicio se preste durante los momentos y en las vías en que las autoridades puedan garantizar mejores condiciones de seguridad o eventualmente, haciendo uso, de caravanas de varios vehículos. Lo anterior en condiciones normales no es posible, ya que los despachos a las empresas se encuentran separados en cada permiso específico para evitar la competencia y generar riesgos de seguridad vial.

Que el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, establece que el servicio público de transporte de pasajeros se encuentra sujeto a rutas autorizadas, entendidas estas como el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.

Que el artículo 16 de la Ley 336 de 1996, dispone que “sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional.”

Que, dada la grave situación de orden público en la región del Catatumbo y los municipios señalados en el Decreto 062 de 2025, las condiciones habituales establecidas en el artículo 16 de la Ley 336 de 1996, resultan incompatibles con las actuales necesidades de seguridad.

Que, considerando la situación de orden público que se presenta en la región del Catatumbo,

la sujeción a recorridos y horarios predecibles, así como la separación de vehículos, aumenta el riesgo para la vida de los usuarios y dificulta la prestación del servicio público de transporte, por lo que es necesario suspender temporalmente dichas disposiciones con el fin de garantizar la seguridad y movilidad de los ciudadanos.

Que, durante el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, se requiere que las empresas habilitadas con permisos de operación en origen-destino en los municipios del área, ajusten los horarios, recorridos y frecuencias para el momento en que los actos violentos sean menos probables, o en aquellos en que se cuente con apoyo de personal de la fuerza pública.

Que la medida propuesta, no altera el núcleo de derechos constitucionales que la Carta Política consagra, por el contrario, busca garantizar el derecho constitucional a la circulación del que son titulares quienes residen en la región del Catatumbo, y como consecuencia, garantizar su seguridad e integridad.

Que, en todo caso, la prestación del servicio de transporte se debe brindar por empresas habilitadas, cuya organización, oficinas, personal, vehículos homologados y equipos se encuentren disponibles en la región del Catatumbo, quienes, por conocer precisamente esa zona, pueden responder a las condiciones que, en cuanto a infraestructura y seguridad sean exigidas durante el estado de conmoción interior, garantizando que los usuarios del servicio mantengan un nivel de servicio, de coberturas y de capacidad de respuesta instantánea frente a sus necesidades.

Que, de conformidad con lo anterior y para conjurar la situación de movilidad, se requiere que las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que tengan permiso de operación en la región del Catatumbo y su movilización sea dentro de este territorio, puedan operar conforme a sus eficiencias en la actividad transportadora y sin

sujeción a rutas ni horarios, obviando lo dispuesto originalmente en sus permisos de operación hasta que se restablezca el orden público en dicha región.

Que, en el mismo sentido, se requiere las empresas de transporte público terrestre automotor mixto en el radio de acción nacional, habilitadas para la prestación del servicio que tengan como origen, destino o recorrido autorizado en los municipios señalados en el Decreto 062 de 2025, operen sin sujeción a los permisos o zonas de operación específicos.

Que esta medida tiene conexidad con la Constitución Política y la ley, toda vez que se busca garantizar el servicio público de transporte en su nivel más básico, como una garantía del cumplimiento de los fines del estado y del derecho fundamental a la locomoción, protegiendo el derecho fundamental a la vida y materializando el principio de acceso al transporte dispuesto en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993.

En mérito de lo expuesto, y con el objetivo de garantizar el derecho constitucional a la vida y a la circulación, el acceso al servicio público de transporte y la seguridad de los usuarios y de los transportadores,

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.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Bogotá, D.C., a los 30 días del mes de enero del año 2025.

GUSTAVO PETRO URREGO

El Ministro del Interior,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

La Directora Técnica de la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

ADRIANA DEL ROSARIO MENDOZA AGUDELO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

La Ministra de Justicia y del Derecho,

ANGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ

IVAN VELÁSQUEZ GÓMEZ

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural,

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS

El Ministro de Salud y Protección Social,

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ

La Ministra de Trabajo,

GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS

El Ministro de Minas y Energía,

OMAR ANDRÉS CAMACHO MORALES

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ

El Ministro de Educación Nacional,

JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN

La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

El Viceministro de Transformación Digital del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encargado del empleo del Despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

BELFOR FABIO GARCÍA HENAO

La Subdirectora General de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social encargada del empleo del Despacho del Ministro de Transporte,

MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA

El Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes,

JUAN DAVID CORREA ULLOA

La Ministra del Deporte,

LUZ CRISTINA LÓPEZ TREJOS

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación,

OCTAVIO HERNANDO SANDOVAL ROZO

La Ministra de Igualdad y Equidad,

FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MINA.”

Las intervenciones y los conceptos técnicos especializados

9. El ciudadano Harold Sua Montaña, luego de referirse a la Sentencia C-349 de 2023, al expediente de tutela T-9.489.339 y al Auto de la Sala de Selección de Tutelas No. 7, y de hacer digresiones sobre la prueba de que el señor Octavio Hernando Sandoval Rozo “hubiese colocado su firma para la expedición del objeto de control o las motivaciones del mismo”, concluye que “el objeto de control es hallado ajustado a la Constitución de llegar a declarar esta corporación la exequibilidad del decreto declaratoria (sic.) de conmoción interior en torno al cual deviene la competencia para la expedición de dicho objeto o de lo contrario viene siendo entonces inconstitucional por consecuencia.”

10. El Ministerio del Transporte destaca que el decreto sub judice se dictó en respuesta a la grave alteración del orden público “causada por enfrentamientos entre grupos armados organizados (ELN y disidencias de las FARC).” En este sentido, el propósito del decreto es “garantizar la prestación del servicio público esencial de transporte, en cumplimiento del artículo 5 de la Ley 336 de 1996” y “proteger la vida e integridad de los usuarios.” Para ilustrar sus asertos, el ministerio alude a varias consideraciones del decreto, a partir de las cuales, a su juicio, resulta evidente que “desde el Sector Transporte se deben tomar las medidas pertinentes que tienen por objeto flexibilizar una regulación que fue concebida, y se aplica en todo el país, pero en tiempos de normalidad.”

11. De otra parte, indica el ministerio que el decreto “se justificó en la obligación que tiene el Estado para (sic.) garantizar el acceso a servicios esenciales en situaciones de emergencia”, como es el caso del transporte terrestre. Ante los riesgos que se siguen de la situación de violencia, es necesario “permitir que las empresas de transporte operen sin restricciones de recorridos, horarios y frecuencias”, con lo cual se minimizan los riesgos asociados al servicio de transporte terrestre. Agrega que en condiciones normales lo anterior no es posible, porque “los despachos de las empresas están separados en cada permiso específico para evitar la competencia que genera riesgos de seguridad vial.” Por ello, se considera que es necesario adoptar medidas de rango legal para que las empresas prestadoras del servicio no se sujeten a los recorridos, horarios y frecuencias autorizados, sino a aquellos “en que se tuviera menor probabilidad de ocurrencia de los actos violentos, y/o en aquellos en que se cuente con apoyo de personal de fuerzas policiales o militares.”

12. Destaca también que las medidas adoptadas no afectan el núcleo esencial de ningún derecho fundamental. Por el contrario, están encaminadas a garantizar el derecho a la circulación de las personas, sin afectar de manera significativa la operación de las empresas prestadoras del servicio. Estas medias, además, tienen conexidad con los hechos que motivan la declaración del estado de conmoción interior, “toda vez que se busca garantizar el servicio público de transporte en su nivel más básico, como una garantía de cumplimiento de los fines del estado y del derecho fundamental a la locomoción, protegiendo el derecho fundamental a la vida y facilitando el principio de acceso al transporte dispuesto en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993.”

13. Por último, el ministerio pone de presente que el decreto cumple con todos los requisitos formales, pues fue suscrito por el presidente de la República y todos los ministros, tiene una motivación expresa, clara y suficiente, se enmarca en los ámbitos territoriales y espaciales del decreto que declaró la conmoción interior y fue remitido oportunamente a la Corte Constitucional, para su revisión.

14. La Fundación para el Estado de Derecho, representada por el ciudadano Andrés Cabo Borrero (representante legal), considera que el decreto sub examine no supera los juicios de conexidad, motivación suficiente, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad. A su juicio, este decreto "revela una utilización desproporcionada e inadecuada de las medidas excepcionales que deben tomarse en el marco de un estado de conmoción interior."

15. En cuanto a la conexidad, de una parte, se destaca que la justificación que trae el decreto es genérica y no se acompaña de "evidencia concreta, ni diagnósticos técnicos que sustenten la necesidad de inaplicar el régimen jurídico ordinario del transporte" y, de otra, no se establece un vínculo concreto entre las alteraciones del orden público y la prestación del servicio del transporte terrestre. De este modo se concluye que no "se evidencia una relación directa, inmediata y específica ni con las justificaciones internas del decreto ni con las motivaciones del decreto de conmoción interior." A esto se agrega que "la afectación del transporte terrestre en esta región no constituye un fenómeno reciente ni estrictamente excepcional."

16. En cuanto a la motivación suficiente, sostiene que, si bien el decreto tiene una motivación formal, en ella no se ofrece "una justificación concreta, específica ni técnicamente sustentada que permita validar la adopción de medidas legislativas excepcionales en el sector transporte. La omisión de un análisis riguroso sobre la ineficacia de las herramientas ordinarias y la necesidad de inaplicar normas legales compromete la validez del decreto, frente al juicio de motivación suficiente."

17. En cuanto a la incompatibilidad, se señala que el decreto pretende inaplicar lo previsto en el artículo 16 de la Ley 336 de 1996, pero en la práctica se afecta también lo previsto en los artículos 3, 5 y 9 ibidem, en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y en el artículo 2.2.1.5.3.3. del Decreto 1079 de 2015. Esto se hace "sin una motivación que permita valorar su necesidad, idoneidad o proporcionalidad. Esta omisión impide que el

Decreto supere el juicio de incompatibilidad.”

18. En cuanto a la necesidad se indica que, ante problemas estructurales, como los de la región, medidas transitorias como las adoptadas no brindan una respuesta adecuada. De otra parte, ante la existencia de “mecanismos como la modificación de habilitaciones, la reconfiguración de rutas y frecuencias, la coordinación con la fuerza pública y la gestión de planes de contingencia para operar en contextos de riesgo, que podían haberse empleado mediante actos administrativos ordinarios”, no era necesario adoptar medidas con el rango y jerarquía de leyes. En este sentido, se indica que en el artículo 20 de la Ley 336 de 1996 se autoriza, de manera expresa, expedir permisos especiales o transitorios para garantizar la prestación del servicio, cuando se presenten alteraciones graves. A esto se agrega que esta misma ley y la Ley 105 de 1993, permiten realizar ajustes operativos en rutas, frecuencias y horarios, entre otros motivos, por razones de orden público. Esto puede hacerse, por tanto, por medio de actos administrativos ordinarios.

19. Por último, en cuanto a la proporcionalidad, se pone de presente que en el artículo 2 del decreto se alude a autorizar la prestación de servicios de transporte terrestre mixto en el “radio de acción nacional”, lo cual resulta ser abiertamente desproporcionado, pues desborda el contexto del estado de conmoción interior.

El concepto del Procurador General de la Nación

20. En el concepto 7.438, el Procurador General de la Nación solicitó que se declare la exequibilidad de los artículos 1, 2 y 4 del decreto sub judice y la inexequibilidad del artículo 3. Esto último, porque la medida allí prevista no supera el juicio de necesidad jurídica, pues el gobierno puede adoptarla “en ejercicio de su facultad reglamentaria.”

21. Luego de destacar que el decreto cumple con todos los requisitos formales y de advertir que, pese a las diferencias existentes, “es posible aplicar al caso los elementos fijados para el estudio de los decretos legislativos de desarrollo expedidos con ocasión de declaratorias de emergencia económica, social o ecológica”, el concepto pasa a analizar lo relativo a los requisitos sustanciales.

23. En cuanto a la conexidad material interna y motivación suficiente, indica que “si bien el Gobierno Nacional pudo desarrollar con mayor profundidad la argumentación tendiente a superar estos presupuestos, lo cierto es que el cuerpo normativo los satisface”, pues las medidas adoptadas buscan garantizar el derecho a la vida, la circulación y el acceso al servicio público de transporte y la seguridad de los usuarios y de los transportadores.

24. En cuanto a la ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, precisa que las medidas sub examine no afectan derechos fundamentales ni intangibles, no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni eliminan o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

25. En cuanto a la incompatibilidad, destaca que la suspensión de la norma prevista en el artículo 16 de la Ley 336 de 1996 está justificada, porque “la normatividad ordinaria no prevé la utilidad que revisten las medidas extraordinarias. Con el Decreto Legislativo se establece la posibilidad de prestar el servicio a cualquier hora y por carreteras distintas, de esta manera resulta más difícil que los grupos armados organizados al margen de la ley identifiquen tales recorridos. Con ello se reducen los riesgos asociados al transporte y se permite un tránsito más seguro.”

26. En cuanto al juicio de necesidad, en el concepto se divide en dos el análisis. En primer lugar, en lo relativo a las medidas adoptadas en los dos primeros artículos del decreto señala que, “a pesar de que en el ordenamiento jurídico se prevén procedimientos para la modificación de rutas, en este caso no se pretende dicha alteración, sino la suspensión de los permisos otorgados en cuanto a las condiciones de rutas, frecuencias y horarios. Esto quiere decir que no se trata de nuevos permisos o alteraciones a los otorgados, sino de la habilitación de que se omitan las condiciones autorizadas por la autoridad competente en el marco de la conmoción interior.”

27. En segundo lugar, en lo relativo a la medida adoptada en el tercer artículo, pone de presente que, si bien ella es necesaria desde el punto de vista fáctico, no lo es desde el punto de vista jurídico, pues “el Presidente, los gobernadores y alcaldes tienen a su disposición mecanismos ordinarios que permiten conjurar los efectos de la grave perturbación del orden público.” A esto se agrega, a partir de la distinción entre poder, función y actividad de policía, que “las premisas normativas de la (sic.) que tratan los artículos 14 y 199 de la Ley 1801 de 2016 coinciden, en gran parte, con la justificación que da el ejecutivo para soportar la necesidad jurídica de la medida extraordinaria.” Ante ello, se destaca que “la medida prevista en el artículo 3 del Decreto Legislativo no es necesaria desde el punto de vista jurídico, pues existen mecanismos ordinarios que facultan al Presidente, a los gobernadores y a los alcaldes para que adopten una medida como la estudiada en ejercicio de sus facultades reglamentarias.”

28. En cuanto al juicio de proporcionalidad, luego de reiterar que “las medidas propuestas en el Decreto que se analiza no contribuyen de manera directa a conjurar las causa que dieron lugar a la declaratoria de la conmoción interior, lo cierto es que son útiles para mitigar sus efectos, especialmente en lo que tiene que ver con la población civil y sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad personal, a la locomoción y a acceder a un servicio básico de transporte público”, indica que ellas generan claros beneficios, en tanto contribuyen a garantizar la prestación del servicio.

29. En cuanto a la no contradicción específica, la no discriminación y la prohibición de investigar o juzgar civiles por militares, manifiesta que no se contradice la Constitución ni los tratados internacionales sobre derechos humanos, no incurren en discriminaciones, ni quebrantan dicha prohibición.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

30. Esta Corporación, conforme a lo previsto en el artículo 241.7 de la Constitución, es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 120 de 2025, dictado en desarrollo de las facultades propias del estado de conmoción interior declarado por el Decreto 062 de 2025.

Cuestión previa: existe o no relación entre el decreto sub examine y aquello que fue declarado exequible del Decreto 062 de 2025

31. El Decreto 062 de 2025 y su exequibilidad parcial. En la Sentencia C-148 de 2025 esta Corporación declaró la exequibilidad parcial del Decreto 062 de 2025, en los siguientes términos:

“Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) 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 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. Esta decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para 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, de conformidad con los términos de esta providencia.

Segundo. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.”

32. Para fundar la primera declaración, la sentencia analizó tres ejes temáticos principales, a saber: (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr y ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil; (ii) ataques y hostilidades dirigidos contra la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación; y (iii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y

transfronterizos- y confinamientos masivos que han desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

33. En cuanto al primer eje, la Sala constató, en cuanto al presupuesto fáctico, que ha habido un fortalecimiento reciente del ELN y de otros actores armados en la región del Catatumbo; que ha habido un incremento en los enfrentamientos entre dichos actores y entre el ELN y el ejército; y que dichas hostilidades también han ocurrido en contra de la población civil, con varias personas asesinadas, lesionadas, desplazadas y confinadas. Estos hechos, a juicio de la sentencia, en lo que atañe al presupuesto valorativo, son graves y tienen la condición de extraordinarios y han producido una afectación inminente a las instituciones del Estado y a la convivencia, dado que generan un desbordamiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales y producen varias restricciones en acceso a bienes y servicios como salud, acueducto, alcantarillado y educación. Y, además, se cumple el presupuesto de suficiencia, porque las atribuciones ordinarias son insuficientes para conjurar la perturbación y sus efectos, porque el escalamiento de la violencia ha sido muy intenso, la crisis humanitaria es de las más significativas registradas y la capacidad de las autoridades nacionales y locales ha sido desbordada.

34. En cuanto al segundo eje, la Sala verificó que los antedichos hechos afectaron de manera desproporcionada a la población firmante de paz y que las medidas legales vigentes en materia de seguridad, protección y asistencia humanitaria no son suficientes y eficaces para atenderla.

35. En cuanto al tercer eje, la Sala estableció que la crisis humanitaria adquirió una dimensión que no tiene precedentes. Los desplazamientos registran un número muy superior al que se tenía en la región en los últimos 12 años, tiempo en el cual se tiene una estadística desagregada. Esto, además, ocurrió en muy poco tiempo, de suerte que se desbordó la capacidad institucional para hacerle frente.

36. Para fundar la segunda declaración, la Sala puso de presente que, si bien en relación con los hechos allí indicados se cumple el presupuesto fáctico, no se cumple con el presupuesto valorativo, dado que se trata de situaciones estructurales, anteriores a la declaratoria de conmoción interior. Luego de reiterar que en un estado de excepción no se está permitido el uso expansivo de los poderes excepcionales para resolver problemas crónicos o estructurales, la Sala destacó que los asuntos relativos a "la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO, la concentración de cultivos ilícitos, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos, tienen carácter estructural, no surgieron de manera repentina y son ampliamente conocidas de tiempo atrás. De ahí que la respuesta a dichos problemas deba buscarse a través de los mecanismos ordinarios y en las instancias democráticas y participativas."

37. En vista de los anteriores referentes, la Sala constata que el decreto sub examine se enmarca en los hechos y consideraciones que fueron objeto de declaración de exequibilidad en el ordinal primero de la Sentencia C-148 de 2025. En particular, observa que el Decreto 120 de 2025 guarda una relación directa con la crisis humanitaria generada por la situación de orden público, así como con la protección de los derechos y garantías fundamentales de la población civil. Por ende, en este asunto no se configura el fenómeno de la inconstitucionalidad por consecuencia. El anterior aserto se funda en las razones que se exponen enseguida.

38. En la Sentencia C-008 de 2003 se puso de presente que, durante los estados de conmoción interior, las normas "deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz" que dieron origen a la crisis. En la misma providencia se señala que cada medida debe perseguir con nitidez los fines de la declaratoria, es decir, ser necesaria para alcanzar los objetivos de la conmoción interior.

39. Conforme a dicho criterio, en la Sentencia C-148 de 2025 se precisó que la declaratoria del estado de conmoción interior hecha en el Decreto 062 de 2025, en cuanto se centra en la crisis humanitaria, es compatible con la Constitución. En esta línea se destaca en el decreto sub examine pretende tomar medidas para garantizar la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, a fin de garantizar el ejercicio del derecho fundamental de la libertad de circulación de las personas que se encuentran en la región del Catatumbo. Se trata de una situación coyuntural, requerida por la crisis, pues debido al incremento de los hechos de violencia, las personas requieren movilizarse de los territorios afectados con condiciones de seguridad, a fin de poner a salvo su vida y su integridad, que pueden resultar afectadas en caso de no poder transportarse.

40. A su turno, la Sala advierte que incluso en los estados de excepción el Estado debe preservar la vida, la integridad física y los derechos fundamentales de las personas. En ese contexto, si bien en la Sentencia C-179 de 1994 se indicó que la libertad de circulación es de aquellos derechos que puede ser limitado bajo estados de conmoción interior, “por razones de seguridad nacional o de orden público, como para proteger la vida de las personas, su salud, u otros de sus derechos fundamentales”, este derecho no puede suspenderse del todo. En efecto, la libertad de circulación, consagrada en el artículo 24 de la Constitución, puede ser objeto de restricciones proporcionadas cuando resulte estrictamente necesario para prevenir riesgos de mayor entidad. En ese caso, las medidas de control de movilidad se justifican precisamente para preservar la vida y la integridad en zonas inseguras.

41. En efecto, la afectación a la libre circulación decretada en áreas conflictivas cumple el fin constitucional de salvaguardar el derecho a la vida y a la integridad personal. En este entendimiento, las normas del decreto que limitan la circulación de personas o vehículos están diseñadas para impedir la perpetración de más ataques o masacres, a fin de restablecer las condiciones básicas de seguridad pública. Al mismo tiempo, se protegen así los derechos de quienes habitan las zonas afectadas. Por ejemplo, imponer medidas excepcionales contra la logística de los grupos ilegales (control de insumos o restricción de

áreas) busca mitigar directamente amenazas concretas a la vida y la seguridad personal de los civiles y combatir los efectos de los enfrentamientos.

42. En este caso, la Sala destaca que el decreto sub examine no pretende restringir el derecho a la libertad de circulación, sino justamente lo contrario, garantizarlo en condiciones razonablemente seguras. A partir de la coyuntura extraordinaria que motivó la declaración del estado de conmoción interior hecha en el Decreto 062 de 2025, la norma que es objeto de control busca garantizar la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, en medio de las dificultades de orden público que justificaron dicha declaración, para contribuir a mitigar o conjurar los efectos de la crisis humanitaria, al hacer posible a las personas que están en los territorios afectados por la situación de violencia, trasladarse a otros lugares.

43. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluye que sí existe una relación directa entre el Decreto 120 de 2025 y los hechos y consideraciones del Decreto 062 de 2025 que fueron objeto de la declaración de exequibilidad hecha en la Sentencia C-148 de 2025.

Problemas jurídicos a resolver y metodología de la decisión

44. Corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si el Decreto 120 de 2025 cumple o no con los requisitos de formación que le son exigibles. En el caso de que así ocurra, corresponderá a la Sala establecer si las medidas adoptadas en este decreto son o no compatibles con la Constitución.

45. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, se hará una caracterización general de los estados de excepción y, especialmente, el de conmoción interior. En segundo lugar, se dará cuenta del alcance del control judicial de los decretos legislativos dictados al amparo de un estado de conmoción interior. En tercer lugar, se describirá el contenido del Decreto Legislativo 120 de 2025. Con fundamento en estos elementos de juicio, en cuarto lugar, se procederá a verificar si el decreto sub judice cumple con los requisitos formales que le son exigibles. Y, en caso de que los cumpla, en quinto lugar, la Sala analizará la compatibilidad de las medidas adoptadas en el decreto y la Constitución.

Caracterización general de los estados de excepción y, especialmente, el de conmoción interior

46. La Constitución regula los estados de excepción en los artículos 212 a 215. Con fundamento en dichas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, está habilitado para declarar un estado de excepción, que puede ser de (i) guerra exterior, (ii) de conmoción interior o (iii) de emergencia.

47. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se estructura sobre tres principios fundamentales: su carácter reglado, excepcional y limitado. En desarrollo de dichos principios, la Constitución establece un complejo sistema de controles, que refleja “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”[5] y que garantiza que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad.” La consagración de estos principios se encuentra en el texto constitucional[6] y en la Ley Estatutaria 137 de 1994,[7] (en adelante LEEE), que regula el uso de las facultades de los estados de excepción, y en los mecanismos especiales de

control político y jurisdiccional establecidos para tales eventos.[8]

48. La Constitución establece un entramado de controles políticos específicos frente al uso de las facultades de los estados de excepción.[9] Además, en complemento al control político, se establece un control judicial constitucional automático respecto de los decretos legislativos dictados conforme a lo previsto en los artículos 212, 213, 214, 215, 241.7 y 242.5 de la Constitución el cual ha sido desarrollado por el artículo 55 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, así como por los artículos 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991.

49. De conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el estado de conmoción interior puede ser declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en todo el territorio nacional o en parte de este, por un término inicial que no exceda de noventa días. Este puede ser prorrogado hasta por dos períodos iguales, siendo necesaria, para la segunda prórroga, la obtención de concepto previo y favorable del Senado de la República. La declaratoria procede ante la ocurrencia de una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

50. La Constitución delimita el ámbito material sobre el cual pueden versar los decretos legislativos que expida el Presidente de la República en ejercicio de tales facultades,[10] al disponer que estos únicamente pueden referirse a asuntos que guarden una relación directa y específica con la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción. Esta exigencia, al igual que las anteriores, se orienta a evitar que la prerrogativa presidencial de dictar normas con fuerza y rango de ley sea utilizada para intervenir en ámbitos ajenos a la crisis. Así mismo, el ejercicio de tales facultades debe observar un conjunto de principios estructurales que se desprenden de una lectura sistemática de la regulación constitucional sobre los estados de excepción. Entre estos principios se encuentran: (i) el de proporcionalidad, que exige que las medidas excepcionales sean

adecuadas, necesarias y razonables en relación con los fines perseguidos; (ii) el de necesidad, que impone la adopción exclusiva de medidas indispensables; (iii) el de intangibilidad de los derechos humanos, que protege el núcleo esencial de los derechos fundamentales incluso en contextos excepcionales; (iv) el de temporalidad, que impide que las medidas se perpetúen más allá del tiempo estrictamente requerido para superar la perturbación; y, (v) el de legalidad, conforme al cual toda actuación excepcional del Ejecutivo debe fundarse en la Constitución, la ley estatutaria que regula los estados de excepción y las disposiciones del bloque de constitucionalidad.[11]

Alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de un estado de conmoción interior

51. Consideraciones generales. En consideración del carácter reglado, excepcional y limitado de los estados de excepción, el ordenamiento jurídico establece una serie de requisitos y condiciones que deben observarse tanto en el decreto legislativo mediante el cual este se declara, como en aquellos otros que contienen las medidas adoptadas para enfrentar la situación crítica. La observancia de dichos requisitos justifica, a su vez, la competencia de la Corte para verificar la conformidad de tales actos con la Constitución, dado que, si bien se trata de herramientas excepcionales, su validez está condicionada al cumplimiento de exigencias expresamente previstas en la Constitución.

52. Esta Corporación ha indicado que los requisitos de validez provienen de tres fuentes normativas que integran el parámetro de constitucionalidad: (i) los artículos 212 a 215 de la Constitución; (ii) la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción; y (iii) el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en lo relativo a los requisitos sustantivos de la declaratoria y a los derechos intangibles, conforme a los artículos 93.1 y 214 superiores. Este marco normativo concreta el principio de legalidad, el cual exige que el Gobierno actúe conforme a las normas internas aplicables y que toda suspensión de derechos sea compatible con las obligaciones internacionales del Estado, incluidas las

derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.[12]

53. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad. El examen formal de los decretos legislativos dictados en el marco de un estado de excepción exige que la Corte verifique, de manera sucesiva, el cumplimiento de tres condiciones fundamentales: (i) que el decreto haya sido suscrito por el Presidente de la República y la totalidad de los ministros; (ii) que su expedición se haya producido con motivo de la declaratoria del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) que cuente con una motivación suficiente. Adicionalmente, cuando la declaratoria del estado de excepción se ha circunscrito a un ámbito territorial específico, resulta necesario constatar que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos no excedan el límite geográfico fijado en el decreto declaratorio.

54. El examen material comporta una serie de juicios sustantivos que, conforme lo ha sostenido reiteradamente la Corte, dan aplicación concreta a los principios que rigen los estados de excepción. La jurisprudencia constitucional ha establecido que dichos juicios son los siguientes.

55. El juicio de finalidad, previsto en el artículo 10 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, exige que toda medida contenida en los decretos legislativos se encuentre orientada de forma directa y específica a conjurar las causas que motivaron la perturbación del orden y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

56. El juicio de conexidad material,[13] previsto en el inciso segundo del artículo 213 y en el numeral 1° del artículo 214 de la Constitución Política, y desarrollado en el artículo 36 de la LEEE, tiene como finalidad establecer si las medidas adoptadas mediante el decreto legislativo guardan una relación sustancial con las causas que motivaron la declaratoria del

estado de excepción. En el caso particular del estado de conmoción interior, de vieja data, la Corte ha señalado que la evaluación de este juicio exige verificar que el Gobierno se haya ceñido a las facultades "estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos",[14] tal como lo dispone la Constitución. Asimismo, debe constatarse que las disposiciones contenidas en el decreto legislativo se refieran exclusivamente a materias que presenten una relación "directa y específica" con la situación que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción, lo que implica un vínculo sustantivo, no meramente incidental, entre las medidas adoptadas y el fundamento fáctico de la crisis que se pretende superar.

57. El juicio de motivación suficiente complementa el examen formal, en cuanto permite establecer si, además de haberse enunciado una justificación general del decreto legislativo, el Presidente de la República presentó razones que resulten adecuadas y suficientes para sustentar cada una de las medidas adoptadas. Este deber de motivación es exigible frente a todo tipo de medidas, y adquiere especial relevancia respecto de aquellas que implican limitaciones a derechos fundamentales.[15] En efecto, el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, dispone que los decretos de excepción "deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales."

58. El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad verificar que el contenido del decreto legislativo se ajuste a los límites materiales que el ordenamiento constitucional, la Ley 137 de 1994 y los tratados internacionales de derechos humanos imponen al ejercicio de las facultades excepcionales. En particular, la Corte debe constatar que las medidas adoptadas (i) no suspendan ni vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales; (ii) no afecten el funcionamiento regular de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no supriman ni modifiquen la estructura ni las funciones esenciales de las instituciones encargadas de la acusación y el juzgamiento.

59. El juicio de intangibilidad se fundamenta en el reconocimiento jurisprudencial del carácter inderogable de ciertos derechos,[16] cuya protección se mantiene incluso durante los estados de excepción, conforme a lo previsto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y el artículo 4 de la Ley 137 de 1994.[17] También se consideran intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

60. El juicio de no contradicción específica tiene como propósito verificar que las medidas adoptadas en el decreto legislativo (i) no entren en contradicción con normas constitucionales o tratados internacionales de derechos humanos, y (ii) respeten los límites sustantivos fijados por la LEEE para la actuación del Ejecutivo.

61. Este juicio parte del principio según el cual la Constitución mantiene plena vigencia durante los estados de excepción.[18] Conforme a la Ley 137 de 1994, el Gobierno puede ejercer (i) las facultades especiales previstas para estos estados (art. 38 ejusdem) y (ii) las generales reconocidas por la Constitución (art. 36 ejusdem). La constitucionalidad de su ejercicio exige la ausencia de contradicción específica con la Constitución o los tratados internacionales.[19] Si bien los estados de excepción permiten excepciones a reglas ordinarias, ello no autoriza el desconocimiento de los límites materiales que el ordenamiento impone.

62. El juicio de incompatibilidad, previsto en el artículo 12 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, exige que los decretos legislativos que suspendan normas legales expresen de manera clara y suficiente las razones que justifican su incompatibilidad con el estado de excepción declarado.

63. El juicio de necesidad,[20] previsto en el artículo 11 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, exige verificar que las medidas adoptadas mediante el decreto legislativo sean indispensables para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del

estado de excepción. Este juicio se estructura en dos dimensiones: (i) necesidad fáctica, que se orienta a constatar si las medidas son idóneas para superar las causas de la perturbación del orden o impedir la extensión de sus efectos, y si el Presidente de la República, en su condición de suprema autoridad de conservación del orden público, incurrió o no en un error manifiesto al apreciar dicha idoneidad; y, (ii) necesidad jurídica o juicio de subsidiariedad, que busca establecer si dentro del ordenamiento jurídico ordinario existen disposiciones preexistentes adecuadas y suficientes para alcanzar los mismos objetivos, sin necesidad de recurrir al uso de facultades excepcionales.

64. El juicio de proporcionalidad,[21] consagrado en el artículo 13 de la LEEE, tiene por objeto establecer si las medidas adoptadas durante el estado de excepción guardan una relación de equilibrio con la gravedad de los hechos que motivaron su declaratoria. En particular, exige que las restricciones a los derechos fundamentales solo sean admisibles en la medida estrictamente necesaria para restablecer el orden constitucional, de modo que cualquier exceso en su formulación o alcance torna la medida inexequible por desproporcionada.

65. Este juicio presenta dos manifestaciones.[22] La primera, de orden policivo, evalúa si la intensidad de la medida se corresponde con la gravedad de la amenaza que busca conjurar.[23] Así, resultaría inconstitucional restringir de forma severa derechos fundamentales para obtener un beneficio mínimo en términos de orden público. La segunda, de carácter garantista, impone verificar que no exista un medio menos gravoso que permita alcanzar el mismo objetivo con igual o mayor eficacia.[24] En tales casos, la medida también resulta desproporcionada. Como ha sostenido reiteradamente esta Corte, el principio de proporcionalidad es un concepto relacional, que exige equilibrio entre los fines perseguidos y los medios empleados, y cuya aplicación resulta especialmente exigente en el marco del ejercicio de las facultades excepcionales.

66. Finalmente, el juicio de no discriminación, previsto en el artículo 14 de la LEEE,

impone a la Corte verificar que las medidas adoptadas durante los estados de excepción no introduzcan tratos diferenciados injustificados ni configuren discriminaciones fundadas en motivos de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, o en otras categorías sospechosas.

Descripción del contenido del Decreto Legislativo 120 de 2025

67. En desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025, se dictó el Decreto Legislativo 120 de 2025. Su finalidad consiste en adoptar medidas especiales 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.

69. El artículo 2 amplía las disposiciones del artículo anterior a las empresas de transporte mixto con cobertura nacional. Así, dichas empresas pueden operar en los municipios afectados sin estar limitadas por las condiciones previstas en los permisos de operación o en las zonas previamente autorizadas. Esta medida busca reforzar la capacidad logística en el territorio, permitiendo la movilización de personas y bienes en condiciones de mayor flexibilidad, dadas las restricciones impuestas por la situación de orden público.

70. El artículo 3 establece una condición de coordinación interinstitucional. Las empresas de transporte que se acojan a las disposiciones del decreto deben acordar previamente con las autoridades militares o de policía las condiciones de seguridad para la prestación del servicio, incluyendo horarios, rutas e infraestructura disponible. Asimismo,

deben coordinar con la Dirección Territorial del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) respecto del estado de transitabilidad de las vías alternativas que se empleen, garantizando que la operación se realice bajo parámetros mínimos de seguridad y viabilidad técnica.

71. Finalmente, el artículo 4 fija la vigencia del decreto, estableciendo que comenzará a regir a partir de su promulgación y se mantendrá vigente por el mismo periodo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025.

Solución al primer problema jurídico: verificación de los requisitos formales

72. La Sala constata que el Decreto Legislativo 120 de 2025 cumple con los requisitos formales previstos por la Constitución y por la LEEE.

73. En primer lugar, el decreto sub examine fue firmado por el Presidente de la República y todos los ministros titulares, a excepción de (i) la ministra de Relaciones Exteriores, (ii) el ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (iii) la ministra de Transporte y (iv) la ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación. En su lugar y, respectivamente, firmaron como encargados de los respectivos Ministerios (i) la directora técnica de la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores, como encargada de las funciones del despacho de la ministra de relaciones exteriores;[25] (ii) el viceministro de Transformación Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encargado del empleo del despacho del ministro de tecnologías de la información y las comunicaciones;[26] (iii) la subdirectora general de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargada del empleo del despacho de la Ministra de Transporte;[27] y (iv) el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, encargado de

las funciones del despacho de la Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación.[28]

74. En segundo lugar, en lo temporal se tiene que el Decreto 120 fue expedido el 30 de enero de 2025, en el marco de vigencia del estado de conmoción decretado por el Decreto Legislativo 062 de 2025, que iba desde el 30 de enero de 2025 hasta el 24 de abril de 2025. En virtud de lo dispuesto en el Decreto 467 de 2025, la vigencia del Decreto 120 de 2025 fue prorrogada por 90 días a partir del 24 de abril de 2025.

75. De otra parte, en lo espacial se tiene que el Decreto se refiere a la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera a las empresas habilitadas en esta modalidad, para prestar el servicio con origen o destino en municipios que se encuentran en el ámbito territorial de aplicación del Decreto 062 de 2025.

76. En tercer lugar, el decreto sub judice expone de forma suficiente los distintos elementos fácticos y jurídicos que motivan su expedición, incluyendo un recuento de los hechos de violencia que conllevaron a la paralización del servicio de transporte público terrestre y las razones por las cuales las medidas ordinarias resultarían insuficientes para generar la protección perseguida con las medidas. En este orden se señala, por ejemplo, que resulta “necesario permitir que este servicio se preste durante los momentos y en las vías en que las autoridades puedan garantizar mejores condiciones de seguridad o eventualmente, haciendo uso, de caravanas de varios vehículos.”

Solución al segundo problema jurídico: verificación de los requisitos materiales

77. Superado lo relativo a los requisitos formales, la Sala debe ocuparse ahora de

verificar si se cumplen los requisitos materiales, lo que se hace en los siguientes párrafos.

78. Se cumple con el juicio de finalidad, en tanto las medidas en él contenidas buscan evitar la expansión de los efectos de la crisis humanitaria en curso, garantizar la prestación segura del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en las zonas afectadas por el conflicto armado, y de este modo contribuir a conjurar los riesgos asociados a la movilidad en contextos de alteración grave del orden público. Las disposiciones no persiguen fines ajenos a los que justificaron la declaratoria de conmoción interior, que fueron objeto de la declaratoria de exequibilidad hecha en la Sentencia C-148 de 2025.

79. Se cumple con el juicio de conexidad material. En su dimensión externa, se advierte una relación directa y específica entre las medidas adoptadas y los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior, particularmente, los ataques contra la infraestructura vial, la presencia de actores armados ilegales en los corredores de movilidad y los desplazamientos masivos de población que desbordaron la capacidad institucional. En su dimensión interna, se constata que las disposiciones del Decreto Legislativo 120 de 2025 guardan relación directa con la finalidad de este, ya que la suspensión temporal de las condiciones operativas previstas en los permisos de transporte busca viabilizar la prestación del servicio en condiciones mínimas de seguridad, mediante su coordinación con autoridades de policía y de tránsito.

80. Se cumple con el juicio de motivación suficiente. El Decreto 120 de 2025 expone de manera suficiente las razones fácticas y jurídicas que justifican las medidas adoptadas. La motivación parte de un diagnóstico de la situación de orden público, el impacto de la violencia sobre el transporte terrestre y la insuficiencia de las herramientas ordinarias para conjurar dicha afectación. Asimismo, el decreto expone las razones que sustentan la suspensión transitoria de las condiciones previstas en los permisos de operación, señalando que estas disposiciones resultan incompatibles con la necesidad de ajustar rutas y horarios en función de los momentos y vías que presenten menores riesgos, o en los cuales sea posible contar con acompañamiento de la fuerza pública.

81. Se cumple con el juicio de ausencia de arbitrariedad. Las medidas contenidas en el Decreto sub examine no son arbitrarias, ni implican una suspensión o afectación del núcleo esencial de derechos fundamentales. Tampoco interfieren con el funcionamiento regular de las ramas del poder público, ni modifican la estructura de los órganos del Estado. El decreto no altera la titularidad del servicio público ni su regulación estructural, sino que se limita a levantar, de forma temporal, las restricciones operativas relacionadas con recorridos, horarios y frecuencias, en aras de garantizar la prestación del servicio bajo condiciones mínimas de seguridad.

82. Se cumple con el juicio de intangibilidad. El contenido del Decreto 120 de 2025 no restringe derechos que, de conformidad con los artículos 93 y 214 de la Constitución, se consideran intangibles incluso durante los estados de excepción. En efecto, las medidas no afectan el derecho a la vida, la prohibición de desaparición forzada, la prohibición de tortura, la libertad de conciencia o el debido proceso, ni los mecanismos judiciales destinados a su protección.

83. Se cumple con el juicio de no contradicción específica. Las medidas adoptadas no contravienen disposiciones constitucionales ni tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. En efecto, las facultades ejercidas por el Presidente de la República se ajustan a los límites establecidos en los artículos 213 y 214 de la Constitución y a lo previsto en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

84. El decreto cumple con el juicio de incompatibilidad. En este caso, la medida suspende parcialmente lo previsto en el artículo 16 de la Ley 336 de 1996,[29] en cuanto a la exigencia de sujeción estricta a recorridos, frecuencias y horarios autorizados. No obstante, la norma contiene una motivación expresa, clara y suficiente sobre las razones por las cuales esa disposición resulta incompatible con la situación de orden público imperante

en la región. En particular, el decreto advierte que la previsibilidad de los recorridos y horarios aumenta el riesgo para la vida e integridad de usuarios y transportadores, y que dicha rigidez impide a las autoridades diseñar operativos de movilidad ajustados a las condiciones reales del territorio. Por ello, se permite operar con mayor flexibilidad y en coordinación con la fuerza pública, sin que ello implique una derogatoria sustancial del régimen legal ordinario.

85. Las medidas superan el juicio de necesidad. En su dimensión fáctica, se advierte que las disposiciones adoptadas son idóneas para conjurar los efectos de la perturbación y garantizar el funcionamiento del transporte terrestre en contextos de alta conflictividad. En su dimensión jurídica, se constata que los instrumentos previstos en el régimen legal ordinario, tales como los permisos especiales o ajustes operativos, no son adecuados ni suficientes para responder a la magnitud y urgencia de la situación descrita. En este sentido, la suspensión transitoria de ciertas disposiciones legales se justifica en la necesidad de evitar una parálisis total del servicio, que podría agravar la crisis humanitaria en la región.

86. Las medidas satisfacen el juicio de proporcionalidad. Las disposiciones adoptadas no implican la restricción de derechos fundamentales, sino que flexibilizan aspectos operativos del servicio público de transporte, con el propósito de garantizar su prestación segura. La intensidad de la medida se corresponde con la gravedad de la amenaza, y no se advierte un medio alternativo menos gravoso que permita alcanzar el mismo propósito con igual eficacia. Así, el equilibrio entre el objetivo perseguido y el contenido de las medidas adoptadas se mantiene dentro de los límites constitucionales.

87. Finalmente, se cumple el juicio de no discriminación. El Decreto Legislativo 120 de 2025 no introduce distinciones fundadas en categorías sospechosas ni tratos diferenciados injustificados. Las medidas aplican de forma general a todas las empresas habilitadas para operar en el territorio afectado, y su aplicación depende de criterios objetivos como la existencia de riesgo, la habilitación legal y la coordinación con autoridades

competentes.

Conclusión

88. La Corte Constitucional, al realizar el control integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 120 del 30 de enero de 2025, concluye que este satisface los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la jurisprudencia consolidada de esta Corporación. Las medidas allí contenidas fueron adoptadas en el marco temporal y territorial del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025, y se encuentran debidamente motivadas, suscritas por el Presidente y sus ministros (o sus delegados debidamente autorizados), y están dirigidas a conjurar los efectos de la grave perturbación del orden público que afecta a la región del Catatumbo, al área metropolitana de Cúcuta y a los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

89. En el plano sustancial, la Corte constató que las medidas adoptadas cumplen con los juicios de finalidad, conexidad, motivación suficiente, necesidad, proporcionalidad, incompatibilidad, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica y no discriminación. En particular, se acreditó que la flexibilización temporal del régimen de operación del transporte terrestre automotor en los municipios afectados es necesaria e idónea para enfrentar la grave situación de orden público, proteger los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la circulación, y garantizar la continuidad del servicio público de transporte en condiciones mínimas de seguridad.

90. Por consiguiente, el Decreto Legislativo 120 de 2025 se ajusta a los parámetros constitucionales que rigen el ejercicio de las facultades extraordinarias durante un estado de

excepción y, en consecuencia, será declarado exequible.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

ÚNICO. 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.”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-217/25

En la Sentencia C-217 de 2025 la Corte declaró 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”. Me aparto de la decisión adoptada por considerar que dicha regulación no superaba el examen previo de constitucionalidad (criterios de conexidad y necesidad), lo cual imponía declarar la inexequibilidad por consecuencia del decreto expedido.

Aun cuando la ponencia inicial puesta a disposición de la Sala Plena proponía la inexequibilidad por consecuencia y en el transcurso del debate la mayoría de la Sala concluyó en la exequibilidad pura y simple del decreto de desarrollo, para el suscrito es claro que no se podía dar por cumplida la fase preliminar de control de constitucionalidad. Lo anterior, debido a que no se observaron en su totalidad los supuestos establecidos en la Sentencia C-148 de 2025 al declarar la exequibilidad e inexequibilidad, parciales, del decreto declaratorio de conmoción interior. Se recuerda que los hechos declarados exequibles se predicaron exclusivamente de la intensificación del conflicto y de la situación humanitaria, ligados estos a que (i) se hubiere desbordado la capacidad institucional del Estado y (ii) no tuvieran por objeto solventar las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia de la política social.

A partir de lo expuesto, 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 cumple con los criterios de estricta necesidad y conexidad a partir de 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.

En concreto, 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, esto es, la insuficiencia de las medidas ordinarias: 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, a partir de los mecanismos ordinarios, la crisis generada por la violencia. A manera de ejemplo, bastaba con 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. Por último, 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 declaradas constitucionales por la Corte, la Sala Plena debió declarar 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.

De esta manera, plasmo respetuosamente los argumentos que me llevaron a discrepar de la posición mayoritaria. Fecha ut supra.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

[1] La ciudadana Paula Robledo Silva fue nombrada Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República mediante Decreto 0274 del 5 de marzo de 2024 y ese mismo día tomó posesión de su cargo (Acta de posesión 686 de la Presidencia de la República).

[2] Las empresas son Coopmotilon, Cootragam, Cootragua, Cootranshacaritama, Cootransunidos, Cootrasar, Copetrán, Cotranscat, Peralonso y Cootransoriente.

[3] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=99394.

[4] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=99586.

[5] Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 2020, C-466 de 2017 y C-216 de 2011, entre otras.

[6] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración) y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

[7] “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.”

[8] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.”

[9] Entre ellos, se destacan: (i) la autorización del Senado de la República para declarar el estado de guerra exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del estado de conmoción interior; (iii) la reunión automática del Congreso durante la vigencia de un estado de excepción; (iv) la obligación del Gobierno nacional de rendir informes

periódicos al Congreso sobre la declaratoria y evolución del respectivo estado; y (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente de la República y de sus ministros por declarar un estado de excepción o una grave calamidad pública sin la ocurrencia de las circunstancias previstas en la Constitución, o por incurrir en abuso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas.

[10] Cfr., artículo 214.

[12] En la Sentencia C-328 de 2000, la Corte reiteró que "[L]a obligación constitucional de respetar en los estados de guerra y de conmoción interior el derecho internacional humanitario, deriva en el deber del Estado colombiano de asegurar que, en todo conflicto bélico o interno, tales normas se apliquen."

[13] Tratándose de la declaratoria de emergencias económicas, sociales y ecológicas, la Corte ha reiterado que este análisis debe efectuarse desde dos perspectivas: (i) interna, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y la motivación expresada en el decreto de desarrollo; y (ii) externa, es decir, el vínculo entre dichas medidas y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Cfr., entre otras, Sentencia C-417 de 2020.

[14] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-067 de 1996.

[15] En la Sentencia C-207 de 2025, en el marco de la presente declaratoria de conmoción interior, la Corte encontró acreditado el requisito de motivación suficiente del Decreto Legislativo 0131 de 2025 en la medida que en él se dio "cuenta de las circunstancias justificativas de su expedición, así como de las razones en las que se sustentan las medidas adoptadas, de las finalidades buscadas mediante su adopción, de su relevancia y necesidad."

[16] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003.

[17] Ley 137 de 1994, artículo 4. "Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán 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 del niño, 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 los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

Parágrafo 1. Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Parágrafo 2º. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica."

[18] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003.

[19] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1024 de 2002. La Corte declaró la inexequibilidad del artículo 1 del Decreto 2002 de 2002, porque desnaturalizaba las funciones constitucionales y la independencia de la Fiscalía y de la Procuraduría.

[20] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-179 de 1994 y C-149 de 2003, entre muchas otras.

[21] Tratándose de la declaratoria de estados de emergencia económica, social y ecológica, la Corte se ha pronunciado reiteradamente sobre este juicio en sentencias C-136, C-145, C-146, C-172, C-224, C-225 y C-226 de 2009; C-884, C-911 y C-912 de 2010; C-193, C-218, C-219, C-222, C-223, C-224, C-225, C-226, C-227, C-240 y C-241 de 2011; C-671 de 2015, C-409, C-434, C-437, C-466 y C-467 de 2017.

[22] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003.

[23] Ley 137 de 1994, artículo 13, inciso primero: “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.”

[24] Ley 137 de 1994, artículo 13, inciso segundo: “La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.”

[25] Nombrada en el encargo mediante Decreto 0115 de 2025.

[26] Nombrado en el encargo mediante Decreto 0090 de 2025.

[27] Nombrada en el encargo mediante Decreto 0059 de 2025.

[28] Nombrado en el encargo mediante Decreto 0093 de 2025.

[29] “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.”

This version of Total Doc Converter is unregistered.