C-221-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-221/25

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO-Inexequibilidad por consecuencia

(…) la Corte encuentra que las medidas del decreto están estrechamente relacionadas con hechos que fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-148 de 2025, al tratarse de problemáticas estructurales insuficientes para justificar la declaratoria del estado de conmoción interior. En concreto, la concentración de cultivos ilícitos y las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS. En esta línea, se observa que la motivación del decreto alude a circunstancias estructurales y persistentes y no a hechos excepcionales y sobrevinientes.

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

(…) la inconstitucionalidad por consecuencia es una figura que se utiliza cuando se declara la inexequibilidad del decreto matriz. Lo anterior genera el "decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución".

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA DE DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Improcedencia de análisis formal y material

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-221 DE 2025

Expediente: RE-374

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

Magistrado ponente:

Vladimir Fernández Andrade

Bogotá, D.C., cuatro (04) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

particularmente aquella que le concede el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política[1], y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991[2], profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión:

La Corte conoció la revisión automática del Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, expedido en desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025. Este último habilitó la expedición de normas con fuerza de ley por parte del presidente, y fue objeto de control previo en la Sentencia C-148 de 2025, en la cual la Corte declaró su exequibilidad parcial. En esa decisión, el tribunal avaló únicamente los hechos relacionados con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados, así como la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que desbordaron la capacidad institucional del Estado. En cambio, declaró inexequibles las motivaciones relacionadas con problemáticas estructurales como la presencia histórica del ELN, los cultivos ilícitos y deficiencias en políticas públicas, al considerar que no revestían la excepcionalidad que justifica un estado de excepción.

A partir de esta decisión previa, en esta oportunidad la Corte explicó que el examen del Decreto Legislativo 134 de 2025 requería verificar si sus medidas guardaban una conexidad material estricta con los hechos declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025.

Así, determinó que el Decreto 134 de 2025 imponía restricciones al ingreso y uso de

sustancias químicas controladas particularmente a través de la aduana de Cúcuta, reasignaba funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Justicia y endurecía los requisitos de control sobre el cemento.

La Corte concluyó que estas medidas estaban orientadas a combatir problemas estructurales como el narcotráfico y el desvío de insumos químicos hacia actividades ilegales, los cuales estaban sustentados en razones que en la Sentencia C-148 de 2025 fueron declaradas inexequibles por no cumplir los criterios de excepcionalidad exigidos por la Constitución.

Así, al no existir conexidad entre las medidas y los hechos válidamente amparados por el estado de conmoción interior, la Corte concluyó que se configuraba la inconstitucionalidad por consecuencia. En mérito de ello, declaró inexequible el Decreto Legislativo 134 de 2025.

I. ANTECEDENTES

1. Trámite

1. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 superior, el Gobierno nacional profirió el 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 del Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

2. En desarrollo de dicha declaratoria, el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de

Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

3. El 6 de febrero siguiente la secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió copia del decreto a esta Corporación. Radicado el expediente con el número RE-374, la Sala Plena asignó su estudio al magistrado ponente, en sesión del 6 de febrero de 2025.

4. Mediante Auto del 12 de febrero de 2025, el magistrado sustanciador avocó el conocimiento del asunto, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al procurador general de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

5. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al presidente de la República y a todos los ministros, e invitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Seccional de Estupefacientes de Norte de Santander, al Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, a la Brigada Especial contra el Narcotráfico del Ejército Nacional y de la Armada Nacional, a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a la Cámara de Comercio de Cúcuta, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP) y a distintas facultades de derecho[3] para que se pronunciaran acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 134 de 2025.

6. Finalmente, el citado proveído decretó la práctica de pruebas tendientes a verificar la constitucionalidad de la norma objeto de control. En concreto, se ofició a la Presidencia de la República[4], al Ministerio de Justicia y del Derecho[5], al Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) perteneciente al citado ministerio, al Consejo Nacional de Estupefacientes y a la Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta[6].

7. En comunicación del 20 de febrero de 2025, la Secretaría General rindió informe al despacho sobre las pruebas recaudadas[7].

8. Vencido el término probatorio y evaluada la documentación aportada, por Auto del 26 de marzo de 2025, el magistrado sustanciador dispuso continuar con el trámite de revisión del Decreto Legislativo 134 de 2025, en los estrictos y precisos términos dispuestos en el auto que avocó su conocimiento.

9. Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

2. Texto del Decreto Legislativo

10. A continuación, se transcribe el decreto legislativo sometido a revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 53021 del 5 de febrero de 2025:

“DECRETO 134 DE 2025

(Febrero 05)

Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el

artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 62 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 especifica 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 expresen las razones por las cuales 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: (vii) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (viii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (ix) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (x) 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, Hacari, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indigenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y

Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”

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

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

Que la región del Catatumbo se ha consolidado como un enclave estratégico para las organizaciones armadas ilegales, en particular del Ejército de Liberación Nacional (ELN), posicionándose como una de las regiones de mayor afectación por la presencia de cultivos de uso ilícito y la producción de drogas.

Que el departamento de Norte de Santander registra cerca de 43.867 hectáreas de coca, que representan el 17% del total nacional, con afectación en 14 municipios, de acuerdo con la información reportada por el Observatorio de Drogas de Colombia. Concretamente, en el Decreto 062 de 2025 se indicó que, según el reporte para 2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilicitos (SIMCI), administrado por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región del Catatumbo concentraban 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 63,3% (27.329,49 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata (4.299,8 hectáreas) y Tibú (23.029,7 hectáreas); así mismo, que, desde entonces, dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la

coca para fines ilícitos.

Que, según la misma fuente, para el 2023, la región del Catatumbo ocupó el cuarto puesto de la estimación del potencial de hoja de coca y de Base de Cocaína. Se estimó para ese año una producción potencial de 262.162 toneladas de hoja de coca y un potencial de producción de base de cocaína de 394 toneladas.

Que se ha identificado el desvío de las sustancias o productos químicos controlados, establecidos en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015 emitida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, hacia actividades ilícitas, facilitando la fabricación de drogas y proporcionando recursos económicos que fortalecen la estructura operativa de organizaciones armadas ilegales, incrementando así la amenaza de seguridad y orden público.

Que es necesario interrumpir la producción de clorhidrato de cocaína a través de la interdicción de las infraestructuras y de los insumos químicos que ingresan o circulan en la región, cuando sean utilizados para la producción de drogas ilegales, como medida para afectar las finanzas de las organizaciones armadas ilegales que hacen presencia en ella.

Que, según estimaciones realizadas por UNODC, para procesar las hectáreas de arbusto de coca ubicadas en el departamento de Norte de Santander, se requerirían 210,89 millones de litros de sustancias liquidas y 40,79 miles de toneladas de sustancias sólidas.

Que si bien, durante los años 2023 y 2024, se realizó la incautación de 837.575 kilogramos de sustancias y productos químicos controlados en la región del Catatumbo, es urgente desplegar esfuerzos extraordinarios para afectar la producción ilícita de drogas.

Que el artículo 2 del Decreto Legislativo 1146 de 1990, modificado por el artículo 1 del Decreto 1813 de 1990, y adoptado como legislación permanente mediante el artículo 4 del Decreto Legislativo 2272 de 1991, establece que la introducción de las mercancías listadas en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1146 de 1990-tales como acetona, ácido clorhídrico, metanol, ácido sulfúrico, entre otros- que pueden ser utilizados en la fabricación de narcóticos o drogas de dependencia, solo podrá realizarse a través de las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta, así como por las Zonas Francas ubicadas en Barranquilla, Buenaventura y Cartagena.

Que la normativa vigente, al permitir la introducción de las sustancias mencionadas a través de la aduana de Cúcuta, representa un riesgo significativo para la seguridad y el orden público en la región, por el alto potencial de desvío de estos insumos hacia actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, lo que facilita la proliferación de laboratorios clandestinos y fortalece las estructuras de las organizaciones armadas ilegales que operan en el Catatumbo, en particular el ELN.

Que la introducción de estas sustancias por esa zona impacta negativamente la convivencia ciudadana y la seguridad regional, ya que su circulación podría generar mayores riesgos para la población civil, las autoridades locales y los esfuerzos para conjurar la situación excepcional, por lo que la restricción de su ingreso contribuiría a proteger a la población, reducir la vulnerabilidad de la región y fortalecer la capacidad del Estado para retomar el control efectivo del territorio.

Que en atención a la Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida, desterramos el narcotráfico”, se hace necesario asfixiar los enclaves de producción del clorhidrato de cocaína, implementando medidas de control adicionales en esta zona que interrumpan el desvío de las sustancias y productos químicos que se utilizan en la transformación de la hoja de coca, así como su importación por los pasos fronterizos del departamento de Norte de Santander cercanos a la región del Catatumbo.

Que, por lo anterior, se hace necesario impedir temporalmente la introducción de las sustancias mencionadas por la aduana de Cúcuta, con el objeto de restringir la presencia de estos productos en esa zona, por cuanto son susceptibles de ser desviados o utilizados por organizaciones armadas ilegales, en particular del ELN, para la fabricación de narcóticos, lo que agravaria la crisis actual y fortalecería su capacidad operativa, poniendo en peligro la vida e integridad de la población y las autoridades.

Que, por ello, se requiere suspender de manera parcial y temporal lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Legislativo 2272 de 1991, el cual adoptó como legislación permanente el artículo 2 del Decreto Legislativo 1146 de 1990, con el propósito de restringir la introducción de las mercancías enunciadas en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1146 de 1990, que actualmente permite la importación de sustancias y productos químicos a través de la aduana de Cúcuta, lo cual resulta indispensable para fortalecer el control sobre los

insumos químicos utilizados en la producción de clorhidrato de cocaína, con el fin de prevenir su desvío hacia actividades ilícitas y garantizar la seguridad en la región.

Que la restricción de la introducción de estas sustancias a través de la aduana de Cúcuta no representa una afectación desproporcionada para los sectores legales de la economía que dependen de estos insumos, por cuanto la medida se limita exclusivamente a restringir su ingreso por este punto fronterizo, permitiendo su importación a través de otras aduanas habilitadas en el país, donde se cuenta con mejores condiciones de" seguridad y control para prevenir su desvío hacia actividades ilícitas en la zona de conmoción interior. Además, la restricción tiene un carácter temporal y no conlleva el desabastecimiento de los sectores productivos que requieren estas sustancias para el desarrollo de actividades lícitas.

Que, por otra parte, entre las sustancias controladas utilizadas en la producción de estupefacientes, el cemento desempeña un papel fundamental en la fase de extracción de la pasta base de cocaína, la cual está estrechamente vinculada con la presencia de cultivos ilícitos, razón por la cual su control se ha implementado en los diez (10) departamentos con mayor afectación por estos cultivos, estableciendo un umbral de control a partir de dos (2) toneladas mensuales, mediante la emisión de un certificado de registro en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos – SICOQ. No obstante, actualmente no se cuenta con trazabilidad de los movimientos de cemento por debajo de este límite de control, lo que representa un riesgo potencial de desvío hacia actividades ilícitas. Por ello, se hace necesario fortalecer el seguimiento y control de su uso mediante el registro obligatorio en el sistema mencionado, sin importar la cantidad comercializada.

Que el parágrafo del artículo 1 del Decreto 1146 de 1990 faculta al Consejo Nacional de Estupefacientes para determinar las demás sustancias que puedan ser utilizadas en el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos o drogas que generen dependencia psíquica o física. Asimismo, el artículo 29 del mismo decreto otorga a dicho Consejo la facultad de prohibir o restringir, cuando lo estime necesario, el almacenamiento, conservación o transporte de las sustancias mencionadas en el artículo 1, en determinados sectores del territorio nacional.

Que el artículo 90 de la Ley 30 de 1986 establece que el Consejo Nacional de Estupefacientes está conformado por diversas autoridades, lo que refleja su carácter

colegiado e interinstitucional. Por otra parte, el Decreto 1427 de 2017, mediante el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, dispone que el Despacho del Ministro(a) de Justicia y del Derecho preside dicho Consejo. Además, asigna a la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas la función de secretaría técnica, y a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes la responsabilidad de elaborar y presentar propuestas ante el Consejo Nacional de Estupefacientes en materia de control de estupefacientes, sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas de síntesis y las nuevas sustancias psicoactivas.

Que, en atención a lo anterior, y considerando la necesidad de adoptar medidas inmediatas y efectivas en el marco de la declaratoria de conmoción interior, se requiere que la facultad de regulación sobre los cupos de sustancias químicas que se otorguen en los municipios de la región del Catatumbo, para reasignar las cantidades y autorizar el uso en atención a la necesidad de las personas naturales y jurídicas sujetas al control, sea asumida de manera temporal por el Ministerio de Justicia y del Derecho en la zona sobre la cual se decretó la conmoción interior, para permitir una gestión más ágil y oportuna, evitando los trámites adicionales que implica la intervención del Consejo Nacional de Estupefacientes, y garantizando una respuesta expedita frente a la problemática derivada del desvío de esta sustancia hacia actividades ilícitas en la región afectada por la crisis.

Que la implementación de las medidas contempladas en el presente decreto contribuirá a reducir el aprovisionamiento de los insumos para la producción de clorhidrato de cocaína por parte de las redes dedicadas a dicha actividad ilícita en la región del Catatumbo y, por tanto, permitirá la afectación de la principal fuente de financiamiento de las organizaciones armadas ilegales con presencia en los municipios cobijados por la declaratoria del estado de conmoción interior contenida en el Decreto 062 de 2025, en especial del ELN.

Que, en mérito de lo expuesto, el Gobierno nacional

DECRETA:

Artículo 1. Suspensión de normas de rango legal. Se suspende la vigencia del artículo 2 del Decreto Ley 1146 de 1990, modificado por el artículo 1 del Decreto 1813 de 1990 y adoptado como legislación permanente en el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991, en lo

relativo a la importación de sustancias y productos químicos controlados, señalados en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015 emitida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, por la aduana de Cúcuta.

Artículo 2. Límite al uso de sustancias y productos químicos controlados en el departamento de Norte de Santander. El Ministerio de Justicia y del Derecho, revisará los cupos de sustancias químicas que se otorguen en los municipios de la región del Catatumbo, para reasignar las cantidades y autorizar el uso en atención a la necesidad de las personas naturales y jurídicas sujetas al control.

Artículo 3. Medidas adicionales para el control de sustancias y productos químicos en el departamento de Norte de Santander. La Fuerza Pública llevará a cabo un seguimiento y control operativo especial sobre las sustancias y productos químicos controlados, establecidos en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la aplicación de las siguientes restricciones:

– Se prohíbe la importación de sustancias y productos químicos controlados a través de la aduana de Cúcuta durante la vigencia de dicha situación excepcional.

– Quien transporte sustancias y productos químicos controlados en una cantidad superior a la definida en el artículo 6 de la Resolución 0001 de 2015, deberá presentar a las autoridades, cuando le sea requerido, los documentos o la información que permitan corroborar el origen y el destino lícitos de las sustancias y productos químicos sometidos a control.

– Toda persona que vaya a hacer uso de cemento, sin importar la cantidad, queda obligado a obtener el certificado de registro a través del Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos (SICOQ) y deberá presentar ante la autoridad que lo requiera los documentos de soporte de la transacción (compra, consumo, almacenamiento, distribución, producción) so pena de incautación en caso de incumplimiento. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en el numeral 2 del artículo 17 de la Resolución 0001 de 2015.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.

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

GUSTAVO PETRO URREGO

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

LAURA CAMILA SARABIA TORRES

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

ANGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

IVAN VELÁSQUEZ GÓMEZ

EL VICEMINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DE LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

POLIVIO LEANDRO ROSALES CADENA

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ

EL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DE LA MINISTRA DE TRABAJO,

IVAN DANIEL JARAMILLO JASSIR

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,

LA MINISTRA DEL DEPORTE,

LUZ CRISTINA LÓPEZ TREJOS

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,

ANGELA YESENIA OLAYA REQUENE

LA MINISTRA DE IGUALDAD Y EQUIDAD,

FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MINA".

3. Intervenciones

3.1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

11. La DIAN defendió la constitucionalidad del decreto objeto de análisis, proferido en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar).

12. Explicó que el decreto establece dos medidas principales: la suspensión de la autorización de importación y la prohibición de ingreso de sustancias químicas controladas por la aduana de Cúcuta. Estas medidas buscan, a su juicio, evitar que dichos productos sean desviados hacia actividades ilícitas, especialmente el narcotráfico, que financia a grupos armados ilegales como el ELN. La entidad argumentó que, aunque tiene la capacidad administrativa para ejercer control aduanero, las condiciones geográficas, de seguridad y de orden público en la zona hacen que el control efectivo sea extremadamente difícil. Por ello, consideró que las restricciones temporales son necesarias y proporcionales.

13. Señaló, además, que estas medidas no afectan significativamente el mercado legal, ya que los productos pueden seguir ingresando por otras aduanas con mejores condiciones de seguridad y control. Además, indicó que la mayoría de los sectores productivos acceden a estos insumos a través de proveedores nacionales o por otras rutas de importación.

14. En cuanto a los requisitos constitucionales, la DIAN sostuvo que el decreto cumple con los criterios formales (fue expedido dentro del periodo de vigencia del estado de excepción, firmado por el presidente y todos los ministros, y debidamente motivado) y materiales (proporcionalidad, necesidad, conexidad, temporalidad, ausencia de arbitrariedad y motivación suficiente). Argumenta que las medidas son idóneas para enfrentar la crisis, no afectan derechos humanos intangibles y están directamente relacionadas con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

15. Por lo anterior, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el Decreto Legislativo 134 de 2025, al considerar que cumple con todos los requisitos exigidos por la Carta Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional.

3.2. Harold Eduardo Sua Montaña

16. El ciudadano expuso que existen decisiones judiciales que se encuentran en firme sobre la validez de la posesión de congresistas actuales “Sentencia C-349 de 2023 y un expediente de tutela (T-9.489.339)” que merecen ser tenidas en cuenta para decidir el asunto. Esto, según él, pone en duda la validez del trámite legislativo del decreto bajo revisión, ya que podría haberse tramitado en reuniones inconstitucionales, según el artículo 149 de la Constitución.

17. También cuestionó la validez formal del decreto legislativo, al señalar que no hay evidencia de que todos los ministros lo hayan firmado, como exige “el artículo 243 de la Constitución”. Menciona específicamente a dos funcionarios (Polivio Leandro Rosales Cadena e Iván Daniel Jaramillo Jassir) cuya competencia para firmar no está clara, y afirmó que el decreto no fue publicado en el Diario Oficial, lo cual, según jurisprudencia del Consejo de Estado, le resta eficacia frente a terceros.

18. Por otro lado, criticó que las restricciones impuestas por el decreto no estén sustentadas en una ley en sentido formal y material, como lo exige la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman vs. México. En cambio, dichas restricciones derivan, en su criterio, de decisiones de la Corte Constitucional, lo que considera incompatible con el artículo 84 de la Constitución.

19. El interviniente concluyó que, si la Corte declara exequible el decreto matriz, entonces el decreto legislativo objeto de control también sería constitucional, ya que sus medidas se ajustan a los fines de proteger derechos fundamentales como la vida digna y la seguridad. En caso contrario, si no se valida la declaratoria de conmoción interior, el decreto legislativo sería inconstitucional por consecuencia.

4. Concepto del procurador general de la Nación

20. El procurador general de la Nación formuló una solicitud de inexequibilidad parcial y otra de exequibilidad condicionada como se detallará más adelante. Sostuvo que, en términos generales, el decreto satisface los requisitos formales y materiales exigidos por las normas y la jurisprudencia constitucional.

21. En relación con las exigencias formales, argumentó que el decreto bajo examen las cumple de manera parcial, por cuanto:

(i) Fue suscrito por el presidente de la República y todos los ministros.

(ii) Está debidamente motivado, en tanto señala los hechos que justifican su expedición y

las principales razones que fundamentan la adopción de medidas tendientes a limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados. En este sentido, el Ministerio Público precisó que la implementación de dichas medidas "se encamina a reducir el aprovisionamiento de los insumos para la producción de clorhidrato de cocaína por parte de las organizaciones que emplean esta actividad ilícita en la región del Catatumbo, afectando la principal fuente de financiamiento de las organizaciones armadas ilegales en esa zona"[8].

(iii) Satisface el requisito de temporalidad, dado que se expidió dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior.

(iv) Presenta algunas inconsistencias relacionadas con su ámbito territorial de aplicación, pues el artículo 2 se refiere de manera simultánea al departamento de Norte de Santander y a los municipios de la región del Catatumbo. A su juicio, lo anterior "además de ser contradictorio, excluye al área metropolitana de Cúcuta, así como a los municipios de González y Río de Oro del departamento del Cesar y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, zonas que hacen parte del territorio objeto de declaración del estado de conmoción interior"[9].

De manera similar, el artículo 3 se refiere al departamento de Norte de Santander y excluye a los municipios de González y Río de Oro (Cesar), e incluye otros que no fueron objeto de la declaratoria de conmoción interior.

Por lo anterior, solicita la exequibilidad condicionada del articulado del decreto, "bajo el entendido de que su ámbito de aplicación se circunscribe al territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior prevista en el Decreto Legislativo 062 de 2025"[10].

(v) Está acreditado que el 6 de febrero de 2025 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del decreto a la Corte Constitucional.

22. Por otro lado, el procurador estimó que el decreto cumple las siguientes exigencias materiales:

(i) Juicios de finalidad y conexidad material externa: las medidas pretenden reducir el aprovisionamiento de insumos para la producción de clorhidrato de cocaína, y afectar así la principal fuente de financiamiento de organizaciones que realizan actividades ilícitas en la región del Catatumbo. En ese sentido, se dirigen a contrarrestar las causas de la grave perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

(ii) Juicios de conexidad material interna y motivación suficiente: las medidas adoptadas encuentran fundamento en los considerandos del Decreto Legislativo 134 de 2025. Aquellas se refieren a la suspensión de la importación de sustancias y productos químicos controlados, la limitación de su uso y la exigencia atinente al registro obligatorio del uso de cualquier cantidad de cemento.

Así, en criterio del Ministerio Público, estas medidas "se dirigen a conjurar las causas de la conmoción interior declarada, pues buscan contrarrestar el alto potencial de desvío de las sustancias y productos químicos controlados hacia actividades ilícitas, afectando las finanzas de las organizaciones armadas ilegales en la región del Catatumbo"[11].

(iii) Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad: el articulado del decreto no afecta, suspende o vulnera derechos fundamentales o intangibles en los términos de los artículos 93 y 214 de la Constitución. En efecto, si bien las medidas pueden afectar el desarrollo de

actividades productivas y la libre circulación de bienes y servicios, ello no supone un desconocimiento de garantías superiores.

De igual forma, tampoco se interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni se suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

(iv) Juicio de incompatibilidad y necesidad: el Gobierno explicó razonablemente la suspensión de las normas ordinarias y no incurrió en un error manifiesto al valorar la utilidad de cada una de las medidas, las cuales son idóneas y contribuyen a solventar las causas de la perturbación y a evitar la extensión de sus efectos. Por ende, las medidas superan el juicio de incompatibilidad y el criterio de necesidad fáctica.

Con todo, a juicio del Procurador, el artículo 3 (incisos 3 y 4) no satisface la exigencia de necesidad jurídica. Ello, dado que la Resolución 01 de 2015 prevé algunas medidas adoptadas por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias, a saber:

(a) La competencia de la Policía Nacional para el control de sustancias y productos químicos establecidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes (artículo 9).

(b) La obligación de suministrar la información y documentación requerida por las autoridades en ejercicio del control de sustancias químicas (artículo 11.10).

(c) El tope de dos toneladas por mes en relación con el uso del cemento.

Por lo demás, el Ministerio Público apuntó que, al tratarse de una resolución expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, su modificación no requería de la expedición de una norma con fuerza material de ley. Por consiguiente, solicitó la inexequibilidad de los incisos 3 y 4 del artículo 3 del Decreto 134 de 2025.

(v) Juicio de proporcionalidad: las medidas extraordinarias responden de manera equilibrada a las necesidades derivadas de la alteración del orden público y se orientan a garantizar los derechos fundamentales de la población mediante el restablecimiento de la seguridad.

(vi) Juicio de no contradicción específica: el decreto no contradice la Constitución ni los tratados internacionales. En efecto, sus disposiciones se ajustan al preámbulo y a los artículos 1, 2, 213, 214, 333 y 334 superiores.

(vii) Juicio de no discriminación: la norma no otorga un trato diferenciado ni establece criterios sospechosos de discriminación.

(viii) Juicio de prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por militares: el decreto no faculta a la justicia penal militar para conocer de asuntos que involucren a civiles. Por ello, se ajusta a la Constitución y a la jurisprudencia de esta Corporación.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

23. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente proceso, de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 214 numeral 6º y 241 numeral 7º de la Constitución, en concordancia con los artículos 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante "LEEE") y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1997, por tratarse de un decreto legislativo dictado por el Gobierno nacional en desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025.

24. La Sala estima necesario advertir que, el 24 de abril de 2025, con posterioridad a la expedición del Decreto Legislativo 134 de 2025 que aquí se examina, el Gobierno nacional levantó el estado de conmoción interior mediante el Decreto Legislativo 467 de 2025.

25. A pesar de lo anterior, el Decreto Legislativo 134 de 2025 aún surte efectos jurídicos. Ello, dado que el Decreto Legislativo 467 de 2025 prorrogó su vigencia por 90 días más[12]. Por consiguiente, el levantamiento del estado de conmoción interior no afecta en manera alguna la competencia de esta Corporación.

2. Cuestión previa

26. Mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025, el presidente de la República declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del César. Este decreto fue objeto de control constitucional y, mediante Sentencia C-148 de 2025, esta Corporación declaró exequible solo aquellas medidas relacionadas con: (i) la intensificación de enfrentamientos entre el ELN y otros Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), incluyendo ataques indiscriminados a la población civil y excombatientes de las FARC; y (ii) la crisis humanitaria por desplazamiento forzado y confinamientos que desborden la capacidad institucional.

27. De otro lado, declaró la inexequibilidad de los hechos y consideraciones relacionadas

con: (i) la presencia histórica del ELN; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS; (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política pública y; (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones de hidrocarburos.

28. En este contexto, como cuestión previa, corresponde a la Sala determinar si el Decreto Legislativo 134 de 2025 guarda conexidad material con los hechos que la Sentencia C-148 de 2025 declaró exequibles.

29. Para efectos de lo anterior, la Corte (i) se referirá al alcance del control de los decretos legislativos y la inconstitucionalidad por consecuencia; (ii) describirá el contenido de la Sentencia C-148 de 2025 y del Decreto Legislativo 134 de 2025 y; (iii) realizará el juicio de estricta conexidad material respecto de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 134 de 2025, con sujeción a lo resuelto en la Sentencia C-148 de 2025.

30. En caso de que este análisis de relación temática sea superado por una o varias de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 134 de 2025, la Sala procederá con el análisis de los requisitos formales y materiales respecto de estas. En caso contrario, es decir, si ninguna medida supera tal escrutinio, declarará la inexequibilidad por consecuencia de la norma objeto de control.

2.1. Alcance del control de los decretos legislativos y la inconstitucionalidad por consecuencia

31. El artículo 214 de la Constitución condiciona la expedición de los decretos legislativos

que adoptan medidas bajo el estado de conmoción interior a que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, lo haya declarado válidamente. De igual manera, esta disposición establece que los decretos legislativos “solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción”.

32. En esta línea, la relación entre el decreto declaratorio de un estado de excepción y aquellos que se profieren bajo su amparo, no solo es una condición de habilitación sino también de validez[13]. Esto se fundamenta en que la exequibilidad o inexequibilidad del decreto declaratorio tiene consecuencias jurídicas en relación con cada uno de los decretos expedidos en su vigencia[14].

33. Bajo esta perspectiva, la inconstitucionalidad por consecuencia es una figura que se utiliza cuando se declara la inexequibilidad del decreto matriz. Lo anterior genera el “decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución”[15].

34. Cuando tal situación se presenta, la Corte no puede adelantar el estudio formal y material de los decretos de desarrollo, ya que estos son inconstitucionales independientemente de las medidas que consagren. En efecto, cuando se declara la inexequibilidad total del decreto matriz, el presidente de la República pierde la facultad de ser legislador extraordinario y, por ende, la competencia para dictar normas con fuerza de ley[16].

35. Ahora bien, la situación descrita anteriormente no opera cuando la Corte modula los efectos de la inconstitucionalidad del decreto matriz, ya sea porque los difiere o porque la declara parcialmente[17]. En estos casos, primero debe realizar el juicio de conexidad material externa[18] con la finalidad de verificar si las medidas adoptadas por el decreto de

desarrollo guardan una relación temática con el objeto de la modulación[19].

36. En caso afirmativo, esta Corporación debe proceder con el análisis de los requisitos formales y materiales del decreto. En caso contrario, debe declarar la inexequibilidad por consecuencia.

2.2. La Sentencia C-148 de 2025 y el Decreto Legislativo 134 de 2025

37. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte resolvió:

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".

38. En aquella oportunidad, la Corte consideró que el presupuesto fáctico de las medidas relacionadas con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otro GAOR estaba justificado porque el presidente demostró, entre otras causales, los ataques y hostilidades contra la población civil, "los cuales, entre enero y febrero de 2025, dieron como resultado 70 personas asesinadas, 17 personas lesionadas, más de 60.000 personas desplazadas y

más de 30.000 personas en situación de confinamiento". Asimismo, encontró satisfecho el presupuesto valorativo en relación con la intensificación del conflicto, ya que ello generó una afectación inminente a las instituciones del Estado y a la convivencia ciudadana, así como múltiples restricciones en el acceso a bienes y servicios básicos.

39. En cuanto a la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados —internos y transfronterizos— y del confinamiento que desbordó la capacidad institucional, la Corte estimó que la misma era constitucional en atención a la magnitud de los desplazamientos. De igual forma, precisó que la exequibilidad comprendía aquellas medidas necesarias para (i) el fortalecimiento de la fuerza pública; (ii) la atención humanitaria; (iii) la garantía de los derechos fundamentales de la población civil; y (iv) la financiación para esos propósitos específicos.

40. Finalmente, advirtió la inconstitucionalidad de los hechos 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". Lo anterior, por cuanto se trataba de problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de la conmoción interior.

41. Descripción del contenido del Decreto Legislativo 134 de 2025. En desarrollo del estado de conmoción interior, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 134 de 2025. Su finalidad consiste en "limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

42. El artículo 1º del Decreto suspende parcialmente el artículo 4 del Decreto Legislativo 2272 de 1991, el cual, a su vez, incorpora el artículo 2 del Decreto 1146 de 1990. Esta suspensión implica que, mientras esté vigente el estado de excepción, se restringe el ingreso de sustancias químicas controladas por la aduana de Cúcuta. Lo anterior, según se motivó, dada la alta probabilidad de desvío hacia actividades ilícitas, en particular, la producción de drogas ilícitas.

43. Así, la medida busca cortar uno de los eslabones de la cadena del narcotráfico, ya que estas sustancias son utilizadas como insumos para la elaboración de clorhidrato de cocaína, sustancia que posteriormente es comercializada por organizaciones armadas ilegales que financian sus estructuras mediante economías ilícitas.

44. Por su parte, el artículo 2 establece una reasignación temporal de competencias del Consejo Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Justicia, con el fin de agilizar la gestión y el control de cupos de las sustancias controladas en la zona afectada.

45. Asimismo, el artículo 3 establece que la Fuerza Pública llevará a cabo un seguimiento y control operativo especial sobre las sustancias y productos químicos controlados mediante la aplicación de distintas restricciones. En primer lugar, una prohibición total de los mismos a través de la aduana de Cúcuta.

46. En segundo lugar, las personas que transporten sustancias y productos químicos controlados en una cantidad superior a la definida en el artículo 6 de la Resolución 0001 de 2015 deberán presentar la documentación que permita corroborar su origen y destino lícito.

47. En tercer lugar, la norma consagra una medida particularmente severa respecto del uso del cemento al eliminar cualquier umbral mínimo de control. A partir de la vigencia de esta disposición, toda persona que desee usar cemento, sin importar la cantidad, debe registrarse en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos (SICOQ), y además debe conservar y presentar, cuando se le requiera, los documentos que acrediten la legalidad de la transacción.

48. Finalmente, el último artículo define la vigencia del Decreto Legislativo en los siguientes términos: "entra en vigor desde la fecha de su publicación y, regirá durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025".

2.3. La configuración de la inconstitucionalidad por consecuencia en el caso concreto

49. Visto lo anterior, la Corte encuentra que las medidas desarrolladas en la norma objeto de control no guardan relación con los hechos enlistados en el resolutivo primero de la Sentencia C-148 de 2025. En concreto, no tienen relación con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOR, ni con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, ni tampoco con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

50. Precisamente, la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia reconocieron que el Decreto Legislativo 134 de 2025 tiene por objeto adoptar medidas extraordinarias para restringir el ingreso, porte y uso de sustancias y productos químicos controlados en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y algunos municipios del Cesar. Esto, afirman, responde a la necesidad urgente de controlar el suministro de insumos

químicos empleados en la producción de drogas ilegales, con el propósito de debilitar las estructuras financieras del ELN y otras organizaciones criminales, y así restablecer el orden público en la región del Catatumbo[20].

51. Del mismo modo, las intervenciones apuntaron que las restricciones contenidas en el Decreto Legislativo 134 de 2025 se justifican por la urgente necesidad de impedir que dichos insumos sean desviados hacia actividades ilícitas, en particular, la producción de estupefacientes que financian a grupos armados ilegales como el ELN, responsables de graves alteraciones del orden público, desplazamientos forzados y una creciente crisis humanitaria[21].

52. En particular, desde la perspectiva aduanera, la DIAN destacó que, si bien las importaciones registradas por la aduana de Cúcuta cumplían formalmente con las licencias requeridas, las condiciones geográficas, de seguridad y de infraestructura del área hacen particularmente difícil ejercer controles efectivos, debido a la presencia de pasos irregulares y organizaciones criminales binacionales.

53. Así las cosas, es claro que el Decreto Legislativo 134 de 2025 se refiere a la implementación de medidas orientadas a reducir el aprovisionamiento de sustancias que se emplean en la producción de clorhidrato de cocaína en la región del Catatumbo. Lo anterior, según se motivó, con el propósito de afectar la principal fuente de financiamiento de las organizaciones armadas ilegales con presencia en los municipios objeto de la declaratoria del estado de conmoción interior, en especial del ELN.

54. Si bien podría pensarse que el decreto pretende mitigar las hostilidades, al privar a los grupos ilegales de la financiación de sus actividades ilícitas mediante la restricción del uso y circulación de sustancias químicas empleadas en laboratorios clandestinos, es innegable que estas medidas se centran en un problema estructural como lo es lo relativo a la faceta

económica y financiera del narcotráfico. Asimismo, su posible utilidad en la reducción de las hostilidades es apenas eventual. En esa medida, la norma no satisface los criterios de conexidad y necesidad estricta.

55. Así, la Sala evidencia que se trata de medidas que no contribuyen a remediar la intensificación de las hostilidades entre el ELN y otros GAOR, las consecuencias de los ataques y hostilidades y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos. En esta misma línea, tampoco se advierten necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, la garantía de los derechos fundamentales de la población civil, ni para la financiación de estos propósitos.

56. Igualmente, la Corte encuentra que las medidas del decreto están estrechamente relacionadas con hechos que fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-148 de 2025, al tratarse de problemáticas estructurales insuficientes para justificar la declaratoria del estado de conmoción interior. En concreto, la concentración de cultivos ilícitos y las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS.

57. En esta línea, se observa que la motivación del decreto alude a circunstancias estructurales y persistentes y no a hechos excepcionales y sobrevinientes. Por ejemplo, el incremento de los cultivos de coca desde 2023, los niveles de producción potencial y la cantidad de sustancias químicas incautadas durante 2023 y 2024 en la región del Catatumbo.

58. En suma, la Sala concluye que no existe un vínculo temático verificable entre el Decreto Legislativo 134 de 2025 y los hechos amparados por la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, en los términos de la Sentencia C-148 de 2025.

59. Por consiguiente, se configura el fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia, lo

que impone declarar la inexequibilidad de la norma objeto de control.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

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

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] “Articulo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (…)”.

[2] “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

[3] De las universidades Nacional de Colombia, de los Andes Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, Jorge Tadeo Lozano, de Antioquia, del Norte, EAFIT, Francisco de Paula Santander, Simón Bolívar de Cúcuta, de Santander sede Cúcuta y Libre de Colombia (Seccionales Bogotá y Cúcuta).

[4] “2.1. OFICIAR a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República1 y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, dentro del término de tres (3) días contado a partir de la comunicación del presente auto, en la que se indicará el correo electrónico al cual deberá allegarse la información solicitada, remita a la Corte Constitucional: (i) la memoria justificativa del Decreto Legislativo 0134 del 5 de febrero de 2025 y su correspondiente

estudio de impacto normativo, en caso de que existan, así como los decretos reglamentarios que se hubiesen expedido para lograr su debida ejecución; (ii) las razones que en su criterio justifican la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el mencionado decreto legislativo conforme a los artículos 213 y 214 de la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994, y (iii) copia de los actos administrativos por medio de los cuales se encargó de funciones ministeriales a determinados funcionarios, en los casos que corresponda".

[5] "2.2. OFICIAR al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, dentro del término de tres (3) días contado a partir de la comunicación del presente auto, en la que se indicará el correo electrónico al cual deberá remitirse la información solicitada, rinda informe acerca de los siguientes asuntos referidos al contenido normativo del Decreto Legislativo 0134 del 5 de febrero de 2025:

a) Desarrolle las razones por las cuales se considera que la problemática descrita no puede ser conjurada a partir de las atribuciones ordinarias del Consejo Nacional de Estupefacientes, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 30 de 1986 y, en especial, con el artículo 29 del Decreto 1146 de 1990, adoptado como legislación permanente mediante el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991.

c) Explique de manera concreta qué impactos o interferencias pueden llegar a derivarse de las medidas contempladas en el decreto legislativo en relación con sectores productivos que se sirven de los productos químicos sometidos a control para actividades lícitas.

d) Si se aduce que en otras aduanas del país se cuenta con mayores condiciones de seguridad y control para prevenir el desvío de los productos químicos de que se trata hacia actividades ilícitas, señale qué circunstancias impiden reforzar/mejorar las condiciones de seguridad y control de la aduana de Cúcuta en orden a que logre encarar la crisis en el marco de sus competencias ordinarias.

e) Justifique cómo el ingreso y provisión de los productos químicos de que se trata a través de otras aduanas distintas a la de Cúcuta es conducente para, simultáneamente, (i) prevenir el desabastecimiento y otros eventuales efectos adversos para el desarrollo de actividades lícitas y –partiendo del supuesto de que se asegura la disponibilidad y circulación de esos insumos–, (ii) interceptar de manera eficaz el desvío de dichos productos hacia la fabricación de sustancias ilícitas. En otras palabras, si se garantiza el flujo de los químicos sometidos a

control desde otras aduanas en orden a que los sectores productivos legales puedan continuar con su actividad, qué impide que de igual modo los grupos ilegales que operan en la región se aprovechen también del flujo permanente de aquellos productos hacia la región.

f) Dado que en virtud de la Resolución 0001 del 8 de enero de 2015 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes se instauró la medida relativa a efectuar un control en la comercialización de cemento en los diez (10) departamentos con mayor afectación por cultivos ilícitos (certificado de registro en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos – SICOQ con un umbral a partir de dos (2) toneladas mensuales), exponga las razones fácticas y/o jurídicas que imposibilitarían utilizar las mismas facultades que se usaron al implementar esa medida para efectos de establecer un control sin importar la cantidad comercializada.

g) Describa las consecuencias que se desprenden de la eventual inobservancia tanto de la prohibición contenida en el inciso segundo como de la obligación contenida en el inciso tercero del artículo 3 del decreto legislativo bajo estudio.

h) Precise los efectos en el tiempo y la exigibilidad de la medida contemplada en el inciso cuarto del artículo 3 del decreto legislativo bajo estudio, en relación con las operaciones comerciales de cemento en cantidades inferiores al límite de dos (2) toneladas que hayan sido realizadas con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

i) Informe en qué proporción la fabricación de narcóticos es una de las principales fuentes de financiación de las organizaciones armadas ilegales con presencia en la región del Catatumbo.

j) Brinde estadísticas sobre el número de cultivos de coca presentes en la región del Catatumbo en los últimos dos años.

Asimismo, en relación con los puntos antes relacionados, el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá remitir a este Despacho copia de los documentos técnicos de información disponible".

[6] "2.3. OFICIAR al Observatorio de Drogas de Colombia –ODC– del Ministerio de Justicia y

del Derecho, al Consejo Nacional de Estupefacientes y a la Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta, para que, dentro del término de tres (3) días contado a partir de la comunicación del presente auto, en la que se indicará el correo electrónico al cual habrá de remitirse la información solicitada, se pronuncien sobre todas o algunas de las preguntas antes formuladas que guarden relación con sus funciones o con asuntos de su interés. Asimismo, deberán remitir a este Despacho copia de los documentos técnicos e información disponible en relación con las preguntas formuladas".

[7] En concreto, se refirió a las respuestas allegadas por la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

[8] Concepto PGN, p. 11.

[9] Concepto PGN, p. 12.

[10] Concepto PGN, p. 26.

[11] Concepto PGN, p. 15.

[12] En efecto, el artículo 2 del Decreto Legislativo 467 de 2025 dispone: "Prorróguese por noventa (90) días calendario, a partir del 24 de abril de 2025, la vigencia de los Decretos Legislativos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 y 433 de 2025".

[13] En Sentencia C-488 de 1995 la Corte determinó que el decreto matriz es el que le da al presidente de la República la potestad de dictar normas con fuerza material de ley. No obstante, cuando ese decreto matriz es declarado inexequible, el presidente "queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley."

[14] Por ejemplo, en Sentencia C-310 de 1994 la Corte Constitucional indicó que "la Constitución precisa que para que el ejecutivo pueda ejercer las facultades excepcionales previstas por el artículo 213 se requiere no sólo que efectivamente se presente el supuesto fáctico de la Conmoción sino, además, que el decreto declaratorio sea válido, puesto que éste es un acto condición para que el presidente pueda dictar decretos legislativos. Por consiguiente, habiendo sido declarado inexequible el decreto 874 de 1994, por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 superior, legitiman la declaratoria del Estado

de Conmoción Interior, son también inconstitucionales todos los otros decretos que se hubieran expedido con base en tal declaratoria, pues ha sido retirado del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento."

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995.

[16] En el marco de estados de excepción por conmoción interior la Corte declaró inexequibilidad del decreto matriz en tres oportunidades C-300 de 1994, C-466 de 1995 y C-070 de 2009. En dichas oportunidades los decretos de desarrollo que se dictaron en virtud del estado de conmoción interior fueron declarados inconstitucionales porque ocurrió el fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia. Así, por ejemplo, en relación con la Sentencia C-300 de 1994 la Corte expidió las sentencias C-310 de 1994 y C-338 de 1994 en dicha oportunidad la Corte determinó que por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 legitiman la declaración del estado de conmoción interior son inconstitucionales los otros decretos que se hubieren expedido con base en el decreto matiz. Esto debido a que se retiró del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento. En la misma línea, en relación con la Sentencia C-466 de 1995, la Corte expidió las sentencias C-488 de 1995, C-560 de 1995, C-519 de 1995 entre otras. En dicha oportunidad, la Corte expresó que, al desaparecer el sustento jurídico necesario para proferir los decretos legislativos, esto es, el decreto que declara el estado de conmoción interior, opera la inconstitucionalidad por consecuencia. Lo mismo ocurrió con la sentencia C-079 de 2009, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 3929 de 2008, decreto que declaró el estado de conmoción interior. A raíz de esta la Corte expidió las sentencias C-071 de 2009 y C-073 de 2009, en las cuales indicó que ante la inexequibilidad del decreto base, la Corte no tenía que estudiar ni formal ni materialmente los decretos de desarrollo en tanto que sobrevino su inexequibilidad por consecuencia.

[17] En las sentencias C-252 de 2010 y C-383 de 2023 la Corte declaró la inexequibilidad diferida de los decretos respecto a medidas específicas. Así, en el primer caso, la inconstitucionalidad se difirió en cuanto a las normas que establecían fuentes tributarias de financiación del sistema de salud. De otro lado, en la C-383 de 2023, se prolongaron los efectos de las medidas relacionadas con el agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad del agua.

[18] “[L]a conexidad externa consiste en la verificación sobre el vínculo entre la medida de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia”, Corte Constitucional, Sentencia C467 de 2017.

[19] La Corte con base en la sentencia C-252 de 2010 declaró la inconstitucionalidad sobreviniente de las medidas que no tenían relación temática con las fuentes tributarias de financiación del sistema de salud. Esto se puede evidenciar en las sentencias C-298 de 2010, C-290 de 2010, C254 de 2010, C-288 de 2010, C-291 de 2010, C-332 de 2010, C-289 de 2010, C-374 de 2010, C-255 de 2010 y C-299 de 2010, C-399 de 2010. Asimismo, recientemente, en el estudio de constitucionalidad de las medidas adoptadas en el estado de excepción de la Guajira y, teniendo en cuenta que en la sentencia C-383 de 2023 la Corte difirió los efectos de los mecanismos adoptados en relación con el agua, el Alto Tribunal Constitucional, decidió realizar el estudio de conexidad material externa de los decretos legislativos de desarrollo, esto con la finalidad de determinar si se había configurado la inexequibilidad por consecuencia. Ver al respecto las sentencias C-443 de 2023, C-069 de 2024, C-440 de 2023, C-441 de 2023, C-463 de 2023, C-521 de 2023, C-439 de 2023, C-539 de 2023 y C-468 de 2023 C-492 de 2023.

[20] Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-098 – remitido por el Dr.- Jinnier David Ortiz Herrera – apoderado – Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN”.

[21] Expediente digital, archivos “Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN” y “Intervención ciudadana – remitida por Harold Eduardo Súa Montaña”.

This version of Total Doc Converter is unregistered.