

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-222/25

DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR
EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO-Inexequible

DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR
EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO-No cumple el requisito formal que exige la firma del
Presidente y de todos los ministros

(...) el Decreto Legislativo 137 del 05 de febrero de 2025 incumple con el requisito de suscripción por parte del presidente de la República y de todos los ministros en ejercicio, exigido de manera expresa por el artículo 214.1 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto, durante el periodo probatorio surtido con ocasión del control automático de constitucionalidad del decreto sub examine, se evidenció que, al menos dos suscriptores, no se encontraban en pleno ejercicio del cargo que allí se enunciaba para su fecha de expedición.

ESTADOS DE EXCEPCION-Características/ESTADOS DE EXCEPCION-Naturaleza

ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR-Alcance

ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR-Requisitos de orden formal

ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR-Requisito de la firma del Presidente y de todos los ministros

(...) el Constituyente previó la firma del decreto declaratorio del estado de excepción, así como de los decretos de desarrollo, como un elemento esencial para el ejercicio de los controles jurídico y político que caben sobre la decisión del presidente y todos los ministros de acudir a un régimen excepcional, de manera que se prevenga y, si es del caso, se sancione, el abuso del poder, la extralimitación de las funciones y la ruptura eventual del orden constitucional.

DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro

Ante el incumplimiento del requisito formal de suscripción por parte de todos los ministros del despacho, en los términos del artículo 214.1 de la Constitución, corresponde a la Corte declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo 137 de 2025, con efectos hacia futuro, según lo indica el artículo 45 de la Ley 270 de 1996

EXHORTO-Unidad Nacional de Protección

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-222 de 2025

Referencia: Expediente RE-377

Asunto: Control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 137 del 5 de febrero de 2025, “Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025”

Magistrado Ponente:

Miguel Polo Rosero

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones legales y constitucionales, específicamente las previstas en los artículos 214.6 y 241.7 del Texto Superior, profiere esta providencia, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

En este acápite la Corte presentará una síntesis de la sentencia, expondrá los hechos relevantes en el marco de la revisión automática de constitucionalidad de los Decretos Legislativos dictados con ocasión del estado de excepción y, con posterioridad, se recapitularán los argumentos y medidas dispuestas en el Decreto Legislativo 137 de 2025 objeto de control, las intervenciones presentadas dentro del plazo correspondiente y el concepto rendido por el Procurador General de la Nación.

A. Síntesis de la decisión

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

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

3. En el análisis preliminar, la Sala Plena encontró que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 137 estaban amparadas por la sentencia C-148 de 2025, por cuanto guardan relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, específicamente, aquellos relacionados con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, 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 con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos, que desbordó la capacidad institucional del Estado para garantizar atención básica a la población.

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

5. A partir de las pruebas recaudadas en el proceso, se comprobó que el Decreto Legislativo 137 fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025. Para ese momento, quien ejercía el empleo de ministro de despacho, código 005, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, era Martha Viviana Carvajalino Villegas. Sin embargo, la ministra no firmó el Decreto Legislativo 137 de 2025. En cambio, quien lo hizo fue el funcionario Polivio Leandro Rosales Cadena, quien, en ese momento, no ejercía el empleo de ministro, sino de viceministro, código 0020, del despacho del Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

7. Ante esta situación, la Sala Plena determinó que, en tanto presupuesto de validez y fundamento de la responsabilidad política por la declaratoria del estado de excepción y la expedición de los decretos de desarrollo, el vicio previamente descrito tiene el carácter de insubsanable y, en consecuencia, el Decreto 137 de 2025 debía ser declarado inexecutable con efectos hacia futuro. En todo caso, en atención al principio de razonabilidad y a la necesidad de evitar posibles consecuencias desproporcionadas por la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de las medidas contenidas en el citado decreto, la Corte estimó necesario realizar las siguientes precisiones en torno al alcance de esta decisión.

8. Por un lado, en cuanto al artículo 5 del decreto en cuestión, señaló que esta decisión no afecta la validez de las medidas de protección implementadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) en el marco del Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE), conforme con el protocolo oficializado el 13 de marzo de 2025, instrumento que fue adoptado para asegurar respuestas ágiles y diferenciales de protección individual y colectiva, incluidas en los artículos 2 y 3 del decreto, en los municipios priorizados, en atención a los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior. No obstante, una

vez proferida esta decisión, advirtió que cesará la posibilidad de aplicar nuevas medidas amparadas en el artículo 5 del decreto o en el referido protocolo, salvo que se adopten mecanismos para su continuidad, a través de las facultades ordinarias de las autoridades competentes. Y, por el otro, en relación con el artículo 6, por medio del cual se dispuso que el MINHACIENDA apropiaría los recursos necesarios para la implementación de las medidas integrales de protección colectiva e individual, con enfoque en seguridad humana, para la transformación del territorio establecidas en el presente decreto, la Corte consideró que esta declaratoria de inexecuibilidad no afectaría la validez de las apropiaciones presupuestales que hubiesen sido efectivamente comprometidas y ejecutadas hasta la fecha de esta decisión. En todo caso, advirtió que, en caso de que hubiese un remanente de los recursos no ejecutados, estos no podrán ser utilizados en adelante para los fines previstos en dicho artículo, dada la declaratoria de inexecuibilidad de la medida.

9. Finalmente, en atención al impacto que la declaratoria de inexecuibilidad puede causar sobre las poblaciones en situación de riesgo, la Corte exhortó a la Unidad Nacional de Protección (UNP) para que, en el marco de sus competencias y a través de los instrumentos jurídicos y presupuestales ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, adopte de forma inmediata y sin dilaciones, las medidas necesarias para asegurar la continuidad de acciones de protección individual y colectiva, similares o equivalentes, en cuanto sea posible, a las que venían ejecutándose bajo el amparo del Decreto Legislativo 137 de 2025, con el fin de no generar un impacto regresivo en la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas y comunidades en situación de riesgo.

B. De la revisión automática de constitucionalidad

10. A través del Decreto 0062 de 2025, el Gobierno Nacional declaró el estado de conmoción interior “en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, por el término de noventa (90) días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del citado

decreto, esto es, a partir del 24 de enero de 2025.

11. Por medio de la sentencia C-148 de 2025, la Corte declaró la exequibilidad parcial de la declaratoria de conmoción interior decretada por el Gobierno Nacional mediante el decreto en cita, “únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, 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 incluyó “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 [dicha] providencia”.

12. En contraste, la Corte declaró la inexequibilidad del Decreto 0062 de 2025 respecto de los hechos y consideraciones relacionados con “(i) la presencia histórica del ELN, los GAO 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”.

13. Como consecuencia de la declaratoria del estado de excepción, se expidió el Decreto Legislativo 137 del 05 de febrero 2025 “[p]or medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de

2025". Una copia de esta normativa fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio con fecha del 6 de febrero de 2025, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

14. El mismo día en que se recibió el decreto en cuestión, la Sala Plena realizó el reparto de rigor, correspondiéndole su conocimiento al suscrito magistrado. Por ende, la Secretaría General de la Corte remitió dicho expediente a este despacho al día siguiente.

15. El artículo 241.7 de la Constitución, le atribuye a la Corte la función de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 del Texto Superior. La disposición en mención guarda armonía con la misma competencia dispuesta en el numeral 6 del artículo 214 del Texto Superior, en lo que corresponde al estado de conmoción interior. Por su parte, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción), dispone que el control que ejerce este Tribunal es automático. En línea con lo anterior, los artículos 37 y 38 del Decreto Ley 2067 de 1991 regulan el procedimiento que debe surtir para efectos del control ante esta corporación.

16. En auto del 12 de febrero de 2025, el magistrado sustanciador resolvió: (i) asumir el conocimiento del asunto; (ii) comunicar el inicio del proceso al Gobierno Nacional; (iii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iv) ordenar la fijación en lista para la intervención ciudadana e invitar a algunas entidades e instituciones para que, si lo estimaban pertinente, emitieran concepto sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 137 de 2025; y (v) dar traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto a su cargo.

17. Seguidamente, en auto del 28 de febrero del año en curso, se requirió a algunas autoridades señaladas, con el fin de recaudar información faltante y solicitar nuevas pruebas

que se estimaban pertinentes, de conformidad con los artículos 10 del Decreto 2067 de 1991 y 65 del Acuerdo 02 de 2015. Por último, el 07 de abril siguiente, se profirió un nuevo auto de pruebas, a través del cual se requirió a la Presidencia de la República, por tercera vez, con el propósito de aclarar y profundizar ciertos elementos de juicio.

18. Aportadas las pruebas decretadas, en autos del 12 y 28 de febrero y del 07 de abril de 2025, el magistrado sustanciador ordenó continuar el trámite del presente asunto.

19. Una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 137 de 2025.

C. Decreto legislativo objeto de control

“DECRETO 137 DE 2025

(febrero 05)

Por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025

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

(...)

DECRETA

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025. por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

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

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

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

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

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

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

adoptado en el presente Decreto.

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

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

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

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

motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

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

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

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

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

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

D. Relación de siglas y abreviaturas

21. La Corte Constitucional empleará el siguiente listado de siglas y abreviaturas para facilitar la lectura de esta decisión:

LISTADO DE SIGLAS

Unidad Nacional de Protección

UNP

Ministerio del Interior

MINTERIOR

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UARIV

Agencia para la Reincorporación y la Normalización

ARN

Ley Estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994)

LEEE

Acuerdo Final de Paz

AFP

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MINHACIENDA

Mecanismo Extraordinario de Emergencia

MEE

Derechos humanos

DDHH

Derecho internacional humanitario

DIH

Grupos Armados Organizados Residuales

E. Intervenciones

22. Durante el trámite del presente asunto se recibieron nueve (9) escritos de intervención. En general, (i) cuatro piden a esta Corporación que se declare exequible el Decreto 137 de 2025[1]; (ii) tres solicitan su inexequibilidad[2]; y (iii) se radicaron dos escritos que no formulan una pretensión expresa sobre la materia[3].

23. Solicitudes de exequibilidad. Estas concluyen en que el Decreto 137 de 2025 cumple con los requisitos formales y materiales requeridos. Frente a los primeros, sostienen que el decreto fue suscrito por el presidente y por todos sus ministros, que está debidamente motivado y geográficamente delimitado, y que fue expedido en vigencia del EE declarado por el Decreto 062 de 2025 y remitido oportunamente a la Corte para su estudio.

24. En cuanto a las exigencias materiales destacan varios puntos. Primero, se supera el juicio de finalidad, toda vez que las medidas adoptadas están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos de las causas de la perturbación, al adoptar acciones urgentes para contener la violencia y proteger los derechos fundamentales. Segundo, las medidas son necesarias para atender la emergencia, ya que el marco jurídico existente en materia de protección es ineficaz e insuficiente para conjurar la crisis, debido a las dificultades de operatividad, articulación institucional y de orden presupuestal. En concreto, refieren que estas medidas son indispensables para crear herramientas jurídicas de protección que respondan de forma ágil y articulada ante situaciones extraordinarias.

25. Tercero, las medidas adoptadas también son proporcionales, toda vez que son idóneas para afrontar la intensidad de la crisis; están limitadas al ámbito material y territorial afectado; fueron creadas exclusivamente para la protección y mitigación de sus efectos; y su alcance está justificado por la gravedad y urgencia de la situación. Además, señalan que las medidas adoptadas: están suficientemente justificadas en los considerandos del decreto; no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; no son contrarias a la Constitución o a tratados internacionales y tampoco desconocen los artículos 36, 37 y 38 de la Ley 137 de 1994; no imponen un trato discriminatorio; y cumplen con el juicio de temporalidad. Igualmente, otras intervenciones aseguran que el decreto también cumple con los presupuestos fáctico, valorativo y el juicio de suficiencia.

26. Solicitudes de inexequibilidad. Los intervinientes coinciden en que la crisis que motiva la expedición del Decreto 137 de 2025, puede y debe enfrentarse a través de los mecanismos ordinarios que se prevén en el ordenamiento jurídico. El argumento principal se centra en que el decreto no supera el juicio de necesidad. En este sentido, la situación en

regiones como el Catatumbo no corresponde a un evento súbito o imprevisible, sino a un escenario estructural y prolongado. Por ello, se requiere el despliegue de los mecanismos permanentes y de la oferta institucional que el Estado actualmente brinda.

27. Como consecuencia de lo expuesto, no se considera que sea jurídicamente imprescindible recurrir a las facultades legislativas de excepción propias de un estado de conmoción interior. Lo que descarta, a juicio de la Fundación para el Estado de Derecho, no solo que el decreto supere el juicio de necesidad, sino también los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente y proporcionalidad.

28. Por su parte, el Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos detallan la existencia de una oferta institucional con miras a garantizar los derechos de las personas, grupos, comunidades y organizaciones, a través de la adopción de medidas de protección, enfatizando en la presunción constitucional del riesgo (establecida en el Decreto 4912 de 2011 y aplicable a diversos actores como líderes sociales, firmantes de paz, etc.), así como en programas como el de Prevención y Protección (Decreto 1066 de 2015), el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH, el Programa Integral de Seguridad y Protección de Comunidades y Organizaciones, y el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (SIPARR). La existencia de esta oferta institucional ordinaria, según ellos, torna innecesaria la creación de un mecanismo extraordinario de protección.

29. De otro lado, tanto la Fundación para el Estado de Derecho como el ciudadano Sua Montaña refieren que el Decreto 137 no cumple con los requisitos formales para su expedición. La primera afirma que el decreto presenta de un vicio formal insubsanable, toda vez que no fue firmado por la ministra de agricultura que se encontraba en ejercicio en la fecha en que fue expedido y publicado, lo cual afecta la validez del decreto. El segundo asegura que no hay constancia alguna del acto que confiere competencia para firmar a Polivio Leandro Rosales Cadena e Iván Daniel Jaramillo Jassir, así como tampoco se evidencia

la motivación del Decreto y su constancia en el Diario Oficial.

30. Se precisa que, dentro de este grupo, algunos solicitan la inexequibilidad por consecuencia del decreto 137, siempre que el Decreto 062 de 2025 sea declarado inconstitucional. No obstante, solo la intervención del citado ciudadano pide que, de no ser así, se declare exequible el Decreto 137 de 2025, al menos en ese punto.

31. Escritos sin solicitudes expresas. Dos intervinientes no formularon de forma explícita una pretensión en torno a la constitucionalidad del decreto. Por un lado, el Ministerio de Transporte intervino para destacar sus competencias y la importancia de la infraestructura, ofreciendo acompañamiento al MINTERIOR en relación con el Plan Institucional de Prevención y Protección Colectiva contemplado en el decreto. Por su parte, el Representante a la Cámara, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, describió el contexto del decreto, las causas de la conmoción interior, y el fundamento constitucional de las facultades. Expresó su respaldo a las medidas considerándolas oportunas y necesarias para restablecer el orden.

32. Las intervenciones presentadas en este proceso de constitucionalidad, que se detallan en el Anexo 2 de esta providencia, se resumen de la siguiente manera:

SENTIDO DE LA INTERVENCIÓN

INTERVINIENTE

Inexequibilidad por consecuencia. En subsidio, exequibilidad

Harold Sua Montaña

Inexequibilidad

Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Fundación para el Estado de Derecho

Exequibilidad

Universidad Libre de Colombia

Gobernación de Norte de Santander

Universidad Católica de Colombia

Defensoría del Pueblo

Sin solicitud expresa

MINTRANSPORTE

Ciro Antonio Rodríguez Pinzón

F. Pruebas recaudadas

33. En los autos del 12, 28 de febrero y 07 de abril de 2025 se decretaron pruebas[4]. Las respuestas aportadas se sintetizarán en el Anexo 3 de esta sentencia. Con todo, en lo que sea pertinente, esa información será examinada en la presente providencia.

G. Concepto del Procurador General de la Nación

34. En concepto del 02 de mayo de 2025, el Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación declarar la inexecutable del Decreto 137 de 2025 y, subsidiariamente, la executable “del artículo 1 y del párrafo 4 del artículo 1 (sic)”[5]. Para empezar, el Ministerio Público sustentó su concepto en el incumplimiento del requisito de suscripción “(...) porque para el 5 de febrero de 2025 (fecha de expedición del Decreto Legislativo 137), los señores Luis Carlos Reyes y Polivio Rosales no tenían competencia para actuar como ministro y ministro encargado, respectivamente”[6]. De ahí que, a su juicio, el Decreto 137 cumple parcialmente los requisitos formales previstos en el artículo 214 Superior y en la Ley 137 de 1994.

35. Luego, la Procuraduría analizó los requisitos materiales del Decreto Legislativo 137 de 2025. Al respecto, sostiene que las medidas adoptadas satisfacen los juicios de finalidad, conexidad, motivación suficiente, necesidad, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, no contradicción específica, no discriminación, incompatibilidad, proporcionalidad, y prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por militares. Concluye que las medidas se encuentran dentro del marco de competencias del ejecutivo para conjurar los efectos de la grave perturbación del orden público.

36. Sin perjuicio de lo anterior, sostuvo que la irregularidad formal en la que incurrió el Gobierno Nacional es de tal entidad que conlleva la inconstitucionalidad del decreto. Subsidiariamente, y sin detenerse en mayores explicaciones, pidió declarar la executable “del artículo 1 y del párrafo 4 del artículo 1 (sic)”[7], por ajustarse materialmente a la Constitución y la ley.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

37. La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 137 del 05 de febrero de 2025, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 y 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991.

38. La competencia anotada no se afecta por el hecho de que el decreto que declaró el ECI haya sido levantado por medio del Decreto 467 del 23 de abril de 2025, en el que se prorrogó por noventa días el Decreto 137 del año en cita. Al respecto, la Corte ha sustentado su competencia para surtir el control frente a los decretos primigenios, luego prorrogados con base en las atribuciones que otorga el artículo 213 de la Carta, a partir del principio de perpetuatio jurisdictionis y la necesidad de precaver la elusión del control constitucional[8].

B. Cuestión preliminar: Respecto a la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de 2025

39. En la sentencia C-148 de 2025, como previamente se mencionó, la Corte avaló parcialmente la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar. Ello, al considerar que este se ajustaba a la Constitución exclusivamente en lo relacionado con los hechos y medidas dirigidos a enfrentar dos situaciones concretas:

(i) La intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades indiscriminados contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC.

(ii) La crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos, que desbordó la capacidad institucional del Estado para garantizar atención básica a la población.

40. En relación con estos escenarios, la Corte concluyó que se cumplían los tres presupuestos que justifican la declaratoria de un estado de conmoción interior conforme con los artículos 213 de la Constitución y 34 de la LEEE, es decir: (i) el presupuesto fáctico, por la ocurrencia de hechos graves y verificables; (ii) el presupuesto valorativo, por el carácter inusitado y extraordinario de la crisis; y (iii) el presupuesto de insuficiencia, por la incapacidad de las medidas ordinarias para conjurar la perturbación del orden público y atender a la población afectada de forma oportuna y eficaz.

41. La Corte resaltó que la exequibilidad de estas causas únicamente habilitaba la adopción de medidas orientadas al fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, la garantía de los derechos fundamentales de la población civil, incluyendo los firmantes del AFP, y a la financiación de tales fines.

42. Por el contrario, mediante la sentencia en cita, esta Corporación declaró inexecutable las disposiciones del Decreto 062 de 2025 fundadas en causas estructurales o crónicas, que no cumplían con el presupuesto valorativo. Entre ellas se encuentran: (i) la presencia histórica del ELN, GAOr y GDO en la zona objeto de declaratoria; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) las falencias en la implementación del PNIS; (iv) las necesidades básicas insatisfechas por fallas estructurales en la política social; y (v) los daños a infraestructura energética, vial y operaciones del sector hidrocarburos. La Corte reiteró que los estados de excepción no pueden emplearse como herramienta para resolver

problemáticas históricas cuya solución corresponde al marco institucional ordinario.

43. Como se indicó, la sentencia C-148 de 2025 delimitó con claridad el ámbito material de validez de los decretos legislativos de desarrollo habilitados para ser expedidos durante el estado de conmoción. En consecuencia, antes de realizar el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 137 del 05 de febrero de 2025, corresponde verificar si su contenido se encuentra dentro del marco de habilitación definido por la Corte o si, en contraste, regula materias estructurales que fueron excluidas expresamente de dicho ámbito, evento en el cual procedería su inexequibilidad por consecuencia.

44. Sobre la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción. La inconstitucionalidad por consecuencia constituye una figura jurisprudencial que incide directamente en la validez de las disposiciones adoptadas durante los estados de excepción, en particular, los decretos legislativos de desarrollo[9]. Esta situación se presenta cuando la Corte declara la inexequibilidad del decreto que dispone la declaratoria del estado de excepción, evento en el cual, por derivación necesaria, los decretos legislativos que se expidieron bajo su amparo también devienen inconstitucionales, por carecer de sustento jurídico habilitante.

45. Al respecto, la jurisprudencia en la materia ha precisado que “si la declaración de la situación excepcional por parte del Presidente de la República es considerada inexecutable por la Corte Constitucional, los decretos legislativos derivados de ella y contentivos de las medidas dirigidas al restablecimiento de la normalidad, carecerán igualmente de validez y deberán ser declarados inconstitucionales por su inescindible relación de consecuencia”[10].

46. Particularmente en el contexto del estado de conmoción interior, la Corte ha explicado que el decreto declaratorio reviste al Presidente y su gabinete de facultades

legislativas excepcionales. Por ello, cuando dicho decreto declaratorio es excluido del ordenamiento jurídico, “los decretos legislativos dictados a su amparo han de correr igual suerte”[11]. Así, no resulta jurídicamente viable adelantar un análisis autónomo de validez formal o material sobre tales decretos, dado que todos carecen de causa jurídica válida. Como ha señalado la jurisprudencia, en estos casos, la decisión “no podría implicar un pronunciamiento acerca de la compatibilidad de las medidas decretadas con la Constitución, sino que tendría que considerar la ausencia de sustento jurídico de la norma”[12].

47. Ahora bien, la jurisprudencia ha reconocido que la inexecutable del decreto declaratorio puede ser modulada, ya sea mediante el diferimiento de sus efectos o su declaración parcial respecto de determinadas causas. En tales eventos, subsiste un marco habilitante que impone verificar si el decreto de desarrollo guarda conexidad específica con los hechos declarados exequibles. Así lo señaló la Corte, por ejemplo, en la sentencia C-383 de 2023, al admitir el examen de fondo sobre los decretos expedidos en desarrollo de un estado de emergencia cuya declaratoria fue declarada inexecutable con efectos diferidos. En consecuencia, cuando la declaratoria es parcialmente exequible, la validez de los decretos de desarrollo dependerá de su vinculación directa con las causas constitucionalmente habilitadas. De no acreditarse esta relación, se configura la inconstitucionalidad por consecuencia.

48. La materia regulada en el Decreto 137 de 2025 guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de 2025. En el presente caso, la Sala observa que la materia regulada por el Decreto Legislativo 137 de 2025 guarda conexión directa y específica con los hechos y las finalidades que sustentaron la declaratoria del estado de conmoción interior. En efecto, el decreto adopta medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por violaciones graves a los DDHH y al DIH, ocasionadas por el accionar de grupos armados organizados en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, en el departamento del Cesar.

49. El decreto en mención está compuesto por siete (7) artículos, en los cuales se desarrolla: (i) el objeto de su expedición; (ii) las medidas integrales de protección colectiva; (iii) en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 062 de 2025; las medidas de protección individuales en dicho territorio; los recursos económicos extraordinarios para atender el estado de conmoción interior y la vigencia de las medidas a adoptar.

50. En síntesis, el Decreto 137 de 2025 indicó que su objeto es adoptar medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los DDHH y al DIH, ocasionados por los GAOR y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025 (art. 1°). En este sentido, dispone la adopción de medidas colectivas (art. 2°), mediante planes institucionales formulados por entidades del Ejecutivo en coordinación con la UNP y las comunidades beneficiarias, con acciones de protección, atención humanitaria y apoyo a firmantes del AFP. Asimismo, se prevén medidas de protección individual para líderes sociales, autoridades locales, firmantes del Acuerdo y personas desplazadas (art. 3°). Por lo demás, el Decreto estableció que, durante la vigencia del estado de conmoción interior, las órdenes de trabajo para la evaluación del riesgo, de las solicitudes de protección en las rutas individual y colectiva, que se adelanten por el trámite ordinario, en el área de influencia geográfica definida contemplados en el Decreto 0062 de 2025, deberán pasar al trámite de emergencia (art. 4°)

51. A lo anterior agregó que el director de la UNP debía reglamentar el MEE y “lo pertinente a la aplicación efectiva del (...) decreto, mediante protocolos y/o procedimientos” (art. 5°) y precisó que el MINHACIENDA “apropiará los recursos necesarios para la implementación de las medidas integrales de protección colectiva e individual con enfoque en seguridad humana para la transformación del territorio establecidas en el presente decreto” (art. 6°).

52. Dichas medidas, preliminarmente, fueron diseñadas para responder a las situaciones excepcionales identificadas por la Corte, como el aumento de homicidios, desapariciones forzadas y confinamientos masivos, así como la incapacidad de las instituciones locales para desplegar acciones de protección y asistencia. Además, también parecen orientarse a atender situaciones relacionadas con la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos, identificada por la Corte, como uno de los supuestos que justificaron de forma parcial la declaratoria del estado de conmoción interior. En ese sentido, las medidas previstas en el decreto bajo estudio guardarían relación con los efectos de la movilidad humana generada por la intensificación del conflicto armado en las zonas focalizadas y, de este modo, el diseño de las medidas previstas en el decreto podría responder a la necesidad de establecer intervenciones urgentes destinadas a conjurar esta situación.

53. En este contexto, el decreto crea un mecanismo extraordinario de emergencia a cargo de la UNP, orientado a adoptar medidas eficaces, urgentes y coordinadas de protección colectiva e individual, dirigidas a garantizar la vida y la integridad de la población en riesgo.

54. En el capítulo de consideraciones, el decreto sub examine expone un contexto de la situación de orden público en el AIG, de este modo, indicó que desde el 16 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo “se ha intensificado como consecuencia del despliegue militar, las hostilidades y las operaciones armadas del ELN en contra de la población civil y las instituciones, lo que ha generado una grave e imprevisible crisis humanitaria que compromete, a poblaciones vulnerables, especialmente al pueblo indígena Barí, líderes(as) sociales, niños(as) y adolescentes, campesinos(as)”[13].

55. Seguido a ello, señala que en el balance del puesto de mando unificado-Catatumbo (en adelante, “PMU”), del 27 de enero de 2025, realizado en la zona de

conmoción interior, se evidenció el agravamiento del orden público en dicha región, con 638 personas evacuadas, entre las cuales se encuentran 31 firmantes del Acuerdo Final de Paz y sus familias, quienes se refugiaron en unidades militares. Además, indicó que persisten restricciones ilegales impuestas por grupos armados organizados, lo que resulta en graves violaciones a los DDHH, como homicidios, desapariciones y lesiones personales. Según indicó el decreto, en el Boletín No. 8 del PMU del Catatumbo se observan cifras “que muestran como la situación de orden público en el Catatumbo se ha intensificado a saber, con cifras lamentables de vidas humanas perdidas y afectadas en sus derechos fundamentales”. En concreto, incluye los siguientes datos[14]:

- a. 50 homicidios confirmados.
- b. 12 firmantes del Acuerdo de Paz desaparecidos.
- c. 50.949 personas desplazadas forzadamente.
- d. 28.549 personas confinadas con restricciones de movilidad.
- e. 14 personas lesionadas en hechos violentos.
- f. 5 firmantes de paz asesinados.

56. En suma, en la sentencia C-148 de 2025, esta corporación advirtió que, en relación con los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior, el Presidente demostró estos hechos: (i) el fortalecimiento reciente del ELN y de otros actores armados en la región del Catatumbo; (ii) el incremento de los enfrentamientos armados entre esos grupos, así como entre el ELN y el Ejército Nacional; y (iii) 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. Por lo demás, la Corte consideró (i) un incremento del 567% del número de víctimas de desplazamiento forzado en la región, incluidas 180 personas firmantes del Acuerdo de Paz y sus núcleos

familiares; (ii) la existencia de más de 30.000 personas confinadas, con corte al 3 de febrero de 2025, y (iii) el homicidio de al menos seis firmantes de paz en tres días[15].

57. En línea con lo anterior, al comparar el contenido del Decreto 137 de 2025 con los aspectos que fueron objeto de inexequibilidad en la sentencia C-148 de 2025, se evidencia que no regula problemáticas estructurales ni introduce soluciones de largo plazo, sino que atiende circunstancias excepcionales mediante medidas operativas y temporales, acordes con el marco de habilitación conferido por la Corte en el estado de excepción.

58. Con base en lo expuesto, la Sala encuentra que el contenido del Decreto Legislativo 137 de 2025, se ajusta a los hechos y finalidades cuya regulación fue expresamente habilitada por la Corte en la sentencia C-148 de 2025. En este sentido, las medidas adoptadas tienen una relación directa con la atención humanitaria y la garantía de derechos fundamentales de la población civil afectada y, además, por la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos, que desbordó la capacidad institucional del Estado para garantizar atención básica a la población. En consecuencia, corresponde proceder con el examen escalonado de validez del decreto, iniciando con la verificación de los requisitos formales, y si estos se llegan a encontrar acreditados, con el subsiguiente análisis material del decreto, conforme con los parámetros establecidos en la Constitución y en la LEEE.

C. Problema jurídico y método de análisis

59. Para adelantar el control de constitucionalidad del decreto legislativo sometido a examen de este tribunal, la Sala Plena deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 137 de 2025 cumple con los requisitos formales y materiales señalados por la Constitución, la LEEE, las normas que integran el DDHH y el DIH, y la jurisprudencia constitucional?

60. Para resolver esta cuestión, en la presente providencia se seguirá el siguiente orden metodológico. En primer lugar, se realizarán algunas consideraciones sobre la regulación de los estados de excepción por la Constitución Política de 1991 y se hará una breve alusión a los rasgos distintivos del estado de conmoción interior. En segundo lugar, se abordarán las facetas del control constitucional sobre los decretos de desarrollo expedidos en virtud de la declaratoria de dicho estado de excepción, con énfasis en el alcance del requisito formal de suscripción del decreto por parte del presidente de la República y todos sus ministros. En tercer lugar, para dar respuesta al problema formulado, la Sala comenzará por verificar si el Decreto 137 de 2025 fue expedido con sujeción a los requisitos formales. Solo en el caso de que se constaten tales exigencias, se adelantará el examen material de sus disposiciones, a partir de la delimitación de su contenido y alcance, conforme con los parámetros previstos en la Constitución, la LEEE, los tratados que integran el DDHH y el DIH, y la jurisprudencia constitucional.

61. La Constitución de 1991 regula, en los artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el presidente de la República, con la firma de todos ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior, y (ii) emergencia económica, social y ecológica.

62. El artículo 213 de la Carta regula el estado de conmoción interior, el cual podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros, “[e]n caso de 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”. La declaratoria del estado confiere al Gobierno Nacional “las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”. La principal manifestación de dichas facultades es la posibilidad de que el Gobierno

expida normas con fuerza de ley[16]. En este sentido, entre otras, la Constitución permite al presidente y a sus ministros dictar decretos legislativos para “suspender las leyes incompatibles con el [e]stado de [c]onmoción”. Estos decretos legislativos dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público, salvo que el Gobierno prorrogue por noventa días más su vigencia.

63. Esta Corporación ha precisado que los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no es omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios sujetos, en todo caso, a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

64. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados constan en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución Política que regulan los estados de excepción, como ya se dijo, en los artículos 212 a 215; (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE[17]; y (iii) las normas de derecho internacional de los DDHH y DIH que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles), precisados en el inciso 1 del artículo 93[18] y 214.2 CP[19]. Así, la naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se ratifica por medio de la estricta regulación de las normas descritas, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial, este último, a cargo de la Corte.

E. Facetas del control judicial de los decretos de desarrollo que se dictan en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior

65. La jurisprudencia ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de conmoción interior tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean respetados por el Gobierno Nacional[20].

(i) Examen de los requisitos formales

66. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de cuatro exigencias básicas: (a) si fue expedido en desarrollo del decreto que declaró el estado de conmoción interior o el que dispuso su prórroga; (b) si se dictó dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior, incluidas sus posibles prórrogas; (c) si está debidamente motivado con el señalamiento de las razones o causas que dieron lugar a su expedición; y (d) si lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros de despacho[21]. Por motivo de las particularidades del control que debe surtir en esta oportunidad, la Sala Plena considera necesario profundizar en el sustento y alcance de este último requisito.

67. De acuerdo con el numeral 1 del artículo 214 de la Constitución, los decretos legislativos dictados en ejercicio de los estados de excepción deben estar suscritos por el presidente de la República y por todos los ministros del despacho. Además, su contenido debe guardar una relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. En consecuencia, el cumplimiento del requisito formal de firmas no se agota con la suscripción presidencial, pues exige la participación de la totalidad del gabinete ministerial. Esta Corporación ha señalado que la importancia de esta exigencia

radica, por lo menos, en estos aspectos[22].

68. La necesidad de asegurar la responsabilidad política conjunta del Gobierno Nacional, tanto del presidente como de los ministros, por la declaratoria del estado de excepción y por las medidas dictadas en su desarrollo. La situación de crisis o anormalidad revelada en el orden constitucional debe provenir de una específica declaración que suscribe el presidente y los ministros, y en la que se expresa la correspondiente situación de excepcionalidad (guerra exterior, conmoción interior o emergencia). En este sentido, el artículo 214.1 de la Constitución establece que los decretos legislativos expedidos bajo la conmoción interior “llevarán la firma del presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción”.

69. A su turno, el artículo 214.5 ibidem refuerza la importancia del deber constitucional de la firma, cuando estipula que el presidente y los ministros serán responsables: (i) por declarar los estados de excepción sin haber ocurrido las hipótesis habilitantes para ellos, o (ii) por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 212 y 213, dentro de las cuales se incluye la expedición de los decretos legislativos. Esta misma regla está prevista en el artículo 215 constitucional que regula el estado de emergencia económica, social y ecológica[23].

70. En desarrollo de lo anterior, el inciso 1 del artículo 52 de la LEEE dispone que “[c]uando se declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior, conmoción interior, o emergencia económica, social y ecológica, serán responsables el presidente de la República y los ministros”. Además, también dispone que serán responsables los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que se hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan y que, para tal efecto, durante los estados de excepción, también regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre la

responsabilidad política, civil, administrativa y penal de las personas.

71. Conforme con el anterior parámetro, es claro que el Constituyente previó la firma del decreto declaratorio del estado de excepción, así como de los decretos de desarrollo, como un elemento esencial para el ejercicio de los controles jurídico y político que caben sobre la decisión del presidente y todos los ministros de acudir a un régimen excepcional, de manera que se prevenga y, si es del caso, se sancione, el abuso del poder, la extralimitación de las funciones y la ruptura eventual del orden constitucional.

72. La importancia de contrarrestar el déficit de deliberación democrática que caracteriza la expedición de los decretos legislativos. El deber constitucional de la suscripción del presidente y todos los ministros también busca contrarrestar el déficit de deliberación democrática inherente a la expedición de decretos legislativos en contextos excepcionales, y prevenir la concentración desproporcionada de poder bajo la titularidad del presidente de la República. En efecto, durante los estados de excepción se altera transitoriamente el principio de legitimidad democrática propio de los tiempos de normalidad institucional, en tanto las medidas se adoptan mediante decreto legislativo, y solo después son sometidas a control político por el Congreso y a control judicial por parte de la Corte Constitucional. Por ello, a fin de prevenir el reconocimiento de una potestad omnímoda, el Constituyente no dejó en manos exclusivamente del presidente la declaratoria de los estados de excepción y de las medidas expedidas bajo su amparo, sino que dispuso que todos los ministros participen en dicho trámite, con la consecuente aceptación de las responsabilidades derivadas por la eventual transgresión de los límites establecidos por la Constitución y la ley[24].

73. Por lo demás, para la Corte, el mandato constitucional referente a que todos los ministros del despacho suscriban los decretos legislativos que se expiden en virtud del estado de excepción, “constituye uno de los presupuestos de forma que rige el trámite de expedición de dichos actos normativos y cuyo claro fundamento de principio se concreta en

la responsabilidad política que tienen estos altos funcionarios no solo en relación con el contenido de la respectiva declaratoria, sino también con sus desarrollos normativos, en el interés de garantizar la vigencia del principio democrático aun en circunstancias de inestabilidad institucional y limitar el ejercicio discrecional de las facultades excepcionales y transitorias otorgadas al presidente a las estrictamente necesarias para atender, repeler y superar la crisis surgida”[25].

(ii) Examen de los requisitos materiales

74. Por su parte, frente al examen material, en la sentencia C-070 de 2009, la Corte indicó que, además de cumplir una serie de ritualidades, la declaratoria del estado de conmoción interior debe estar materialmente fundada. Al respecto, se indicó que dicha exigencia se satisface si se reúnen los presupuestos señalados en el artículo 213 constitucional, es decir: (i) ocurren hechos que generen una alteración del orden público; (ii) esa alteración es grave y atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y (iii) ella no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

75. En este sentido, la declaratoria del estado de conmoción interior es legítima, si los hechos generadores son verificados, si de ellos se infiere razonablemente, tanto la grave perturbación del orden público, como la circunstancia de que tal perturbación solo puede conjurarse acudiendo a medidas extraordinarias. Y, no debe perderse de vista, que el artículo 213 de la Constitución determina el alcance de las facultades conferidas al presidente, al señalar que serán “(...) las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”. En coherencia con lo anterior, el artículo 214.1 dispone 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”[26].

76. De este modo, el condicionamiento material que la Constitución hace del estado de conmoción interior no solo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio, sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. En ese orden de ideas, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento. A su turno, si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración contrarían también el Texto Superior y deberán ser declarados inexecutable. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

77. Bajo esta consideración, el examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. En la sentencia C-215 de 2020, la Corte unificó su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios a realizar e indicó el orden en que deben ser aplicados[27]. En consecuencia, siempre que se supere el examen de los requisitos formales mencionados, el control constitucional material del decreto de desarrollo dictado bajo el amparo de un estado de conmoción interior supondrá el desarrollo de los siguientes juicios: (i) finalidad[28]; (ii) conexidad material[29]; (iii) motivación suficiente[30]; (iv) ausencia de arbitrariedad[31]; (v) intangibilidad[32]; (vi) no contradicción específica[33]; (vii) incompatibilidad[34]; (viii) necesidad[35]; (ix) proporcionalidad[36]; y (x) no discriminación[37].

F. Examen de los requisitos formales. El Decreto Legislativo 137 de 2025 incumple con el requisito de la suscripción de todos los ministros

78. La Sala constata que el Decreto Legislativo 137 del 05 de febrero de 2025 incumple con el requisito de suscripción por parte del presidente de la República y de todos

los ministros en ejercicio, exigido de manera expresa por el artículo 214.1 de la Constitución Política. Lo anterior, por cuanto, durante el periodo probatorio surtido con ocasión del control automático de constitucionalidad del decreto sub examine, se evidenció que, al menos dos suscriptores, no se encontraban en pleno ejercicio del cargo que allí se enunciaba para su fecha de expedición. En efecto, se corroboró que respecto de los ministerios de (i) Agricultura y Desarrollo Rural y (ii) Comercio, Industria y Turismo, el decreto objeto de examen no fue suscrito por el funcionario que válidamente ejercía el cargo de ministro para ese momento.

79. Para explicar las razones que sustentan esta conclusión, a continuación, la Sala hará una referencia concreta al régimen jurídico de las situaciones administrativas que rigen la comisión de servicios, el permiso remunerado y el encargo; y expondrá en detalle las situaciones en que se encontraban los funcionarios que suscribieron el decreto en representación de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Comercio, Industria y Turismo. Con base en ello, se explicará los motivos por los cuales, en el caso concreto, no se acreditó el requisito de la suscripción del decreto por la autoridad competente.

(i) Régimen jurídico de las situaciones administrativas de comisión de servicios, permiso remunerado y encargo

80. En cuanto a la figura del encargo, el artículo 24 de la Ley 909 de 2004[38], modificado por el artículo 1 de la Ley 1960 de 2019, prevé que, para los cargos de libre nombramiento y remoción, la citada situación administrativa procede: (i) en caso de vacancia temporal o definitiva del cargo; (ii) el cual puede ser asignado a empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción que cumplan los requisitos para su desempeño. En el evento de vacancia definitiva, (iii) el encargo será hasta por el término de tres meses prorrogables por tres meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

82. Por su parte, el Decreto 1083 de 2015[43] prevé que la vacancia temporal del empleo público acontece por: (i) vacaciones; (ii) licencia; (iii) permiso remunerado; iv) comisión, salvo en la de servicios al interior; (v) encargo en empleo, separándose de las funciones del cargo del cual es titular; (vi) suspensión del cargo por decisión disciplinaria, fiscal o judicial; (vii) por periodo de prueba en otro empleo de carrera; y, (viii) por descanso compensado.

83. Conforme con el artículo 2.2.5.5.25 del Decreto 1083 de 2015, la comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país y se otorga para “ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado”. Además, conforme con el artículo 2.2.5.5.23 ibídem, cuando el funcionario comisionado sea un ministro o director de departamento administrativo, la comisión se conferirá mediante decreto ejecutivo. Esta situación, que implica la separación física y funcional del funcionario respecto del cargo que ocupa, configura una vacancia temporal del empleo, en los términos del mismo Decreto. Por ende, esta situación puede dar lugar a la figura del encargo, mientras se mantiene la ausencia temporal del titular.

84. A su turno, el artículo 2.2.5.5.17 del Decreto 1083 de 2015 establece el permiso remunerado como una situación administrativa que faculta a los nominadores de las entidades para autorizar, por razones justificadas, la ausencia temporal del funcionario en el ejercicio de sus funciones. Esta figura también genera vacancia temporal del empleo, en tanto el funcionario se aparta del cumplimiento de sus funciones durante el tiempo del permiso. Por lo cual, ello puede habilitar la aplicación del encargo.

85. De igual forma, el Decreto 1083 de 2015 dispone que, ante la vacancia temporal de un empleo de libre nombramiento y remoción, “el encargo se efectuará durante el término de ésta”[44]. Al vencimiento de la vacancia temporal, “la persona que lo venía ejerciendo [en referencia al encargado] cesará automáticamente en el desempeño de las funciones (...) y asumirá las del empleo del cual es titular, en caso de no estarlos desempeñando simultáneamente”[45]. El Consejo de Estado y la Corte Constitucional han coincidido en señalar que, a partir de estas condiciones, la temporalidad es una característica esencial del encargo[46], por lo que se trata de una medida excepcional para enfrentar eventos igualmente excepcionales que se cumplen en plazos cortos[47].

86. Por último, cabe resaltar que la jurisprudencia constitucional ha indicado que el hecho de que decretos legislativos dictados en los estados de excepción[48], sean suscritos por funcionarios encargados de alguna cartera ministerial, no implica la omisión del requisito formal de suscripción[49]. En este sentido, el que los funcionarios firmen en condición de encargo como partícipes del Gobierno nacional y bajo la responsabilidad que ello puede acarrear, al asumir las funciones del empleo encargado, en los términos de los artículos 115 y 214 constitucionales, permite considerar satisfecho el requisito en mención. Particularmente, la Corte ha sostenido que “no existe irregularidad por el hecho de que[,] en algunos casos, el Decreto fue firmado por viceministros encargados de las funciones del ministro respectivo, pues éste habrá asumido las funciones políticas de aquél. Así mismo, la responsabilidad de que trata el artículo 214 de la Carta”[50]. En sentido contrario, existirá una irregularidad insubsanable, si el decreto legislativo es suscrito por un funcionario que no está habilitado para hacerlo, por ejemplo, porque ya había finalizado su encargo como ministro o el ministro titular no se encontraba en ejercicio de sus funciones.

(ii) Situaciones administrativas de los funcionarios que firmaron el Decreto Legislativo 137 del 05 de febrero de 2025, en representación de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y Comercio, Industria y Turismo

87. El señor Polivio Leandro Rosales Cadena, viceministro de Desarrollo Rural, no estaba en ejercicio de la función de ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en encargo, al momento de suscribir el Decreto Legislativo 137 de 2025. Sobre el particular, cabe mencionar, en representación de la cartera ministerial de Agricultura y Desarrollo Rural, el Decreto 137 de 2025 fue suscrito por el señor Polivio Leandro Rosales Cadena, viceministro de Desarrollo Rural, presuntamente en calidad de ministro encargado. Con ocasión de las pruebas allegadas y practicadas en este proceso, la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República informó que dicho funcionario: “fue encargado de las funciones del empleo de Ministro Código 005 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio del Decreto 0054 del 21 de enero de 2025. El día 31 de enero de 2025, según acta de posesión No. 1207, con efectos fiscales a partir del 2 de febrero de 2025, el señor Polivio Leandro Rosales Cadena tomó posesión de las funciones del empleo de Ministro Código 005 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el carácter de encargado”[51].

88. El Decreto 0054 del 21 de enero de 2025 “[p]or el cual se autoriza a una servidora pública para aceptar una invitación, se confiere comisión de servicios al exterior y se hace un encargo”, en el artículo 4 dispuso: “Encargo. Encargar de las funciones del empleo de Ministro Código 005 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al doctor (...), quien se desempeña en el cargo de viceministro, Código 0020 del Despacho del Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura Y Desarrollo Rural, sin separarse de las funciones del empleo del cual es titular, durante el tiempo en el cual fue conferida la comisión de servicios al exterior, es decir, del 2 al 4 de febrero de 2025” (énfasis propio).

89. Conforme con lo anterior, es claro que el viceministro de Desarrollo Rural ejerció válidamente las funciones propias del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural exclusivamente entre los días 2, 3 y 4 de febrero de 2025. De esta manera, Martha Viviana Carvajalino Villegas, ministra titular, a quien se le había conferido “comisión de servicios al

exterior del 2 al 4 de febrero de 2025” debía retornar al ejercicio de su cargo, el día 5 de febrero de ese año, fecha en la cual, se expidió el Decreto 137 de 2025.

90. El señor Luis Carlos Reyes Hernández, ministro titular de Comercio, Industria y Turismo, suscribió el decreto bajo estudio, pese a que no estaba habilitado para tal efecto. En representación de la cartera ministerial de Comercio, Industria y Turismo, el Decreto 137 de 2025 fue suscrito por el ministro titular. No obstante, solamente con ocasión del tercer requerimiento efectuado por la Corte, con el fin de que se informara con claridad la situación administrativa de los funcionarios que suscribieron en calidad de ministros el decreto bajo estudio, el 10 de abril de 2025, la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió copia del Decreto 0065 del 24 de enero de 2025, “[p]or el cual se concede un permiso remunerado y se efectúa un encargo”, en el cual se observa lo siguiente:

(i) Por medio del artículo 1 se concedió “permiso remunerado al doctor Luis Carlos Reyes Hernández (...), quien desempeña el empleo de ministro, Código 0005 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por el período comprendido entre el 05 de febrero al 07 de febrero de 2025”[52].

(ii) A su turno, mediante el artículo 2 se encargó “de las funciones del empleo de Ministro, Código 0005 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la funcionaria Ana María Zambrano Solarte (...), quien desempeña el empleo de libre nombramiento y remoción de Asesor, Código 1020, Grado 18 del Despacho del Viceministerio de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, durante la ausencia del titular, sin perjuicio del ejercicio de las funciones que tiene asignadas en su empleo actual”[53].

91. De lo anterior se colige que, para la fecha de expedición del Decreto 137 de 2025, Luis Carlos Reyes Hernández, quien suscribió el decreto en representación del

ministerio en mención, no ejercía las funciones del empleo de ministro Código 0005 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en tanto había solicitado un permiso remunerado para apartarse del cargo. Por ello, era la funcionaria encargada quien, para el 05 de febrero de 2025, ejercía válidamente dichas atribuciones, situación que, como se advirtió, solamente fue informada a esta Corporación por la Presidencia de la Republica hasta el 10 de abril del año en curso.

(iii) El Decreto Legislativo 137 de 2025 no satisface el requisito formal de suscripción por parte del presidente de la República y de todos los ministros del despacho

93. Por una parte, durante la etapa probatoria se acreditó que, con base en los actos administrativos remitidos por la Presidencia de la República, para el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el funcionario que suscribió el decreto, es decir, el viceministro de Desarrollo Rural, solo ejerció válidamente las funciones ministeriales entre el 2 y el 4 de febrero de 2025, en virtud de un encargo conferido por comisión al exterior de la ministra titular. Sin embargo, el Decreto 137 fue expedido el 5 de febrero de 2025, fecha en la cual dicho encargo ya había expirado; de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.5.5.46 del Decreto 1083 de 2015, según el cual, al “vencimiento del encargo [de] la persona que lo venía ejerciendo cesará automáticamente en el desempeño de las funciones de éste y asumirá las del empleo del cual es titular, en caso de no estarlos desempeñando simultáneamente”. Por lo tanto, es claro que no era Polivio Leandro Rosales Cadena, sino la entonces ministra titular, quien tenía la competencia constitucional y legal para suscribir el decreto legislativo.

94. Y, por la otra, respecto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el entonces ministro titular que aparece como firmante, se encontraba en uso de un permiso remunerado entre el 5 y el 7 de febrero, periodo durante el cual fue encargado de sus

funciones otra funcionaria, quien no suscribió el acto bajo revisión, pese a que era la facultada legalmente para hacerlo. Cabe recordar que el permiso remunerado, al igual que la comisión de servicios, implica vacancia temporal del empleo, por ello, se explica que el presidente de la República hubiese encargado del empleo de ministro, código 005, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a otra funcionaria. Por lo anterior, no hay duda de que al momento de la suscripción y publicación del Decreto Legislativo 137 de 2025, quien ejercía el empleo de ministro de despacho era Ana María Zambrano Solarte, y no Luis Carlos Reyes Hernández. De ahí que, no era este último, sino la primera funcionaria quién tenía la competencia constitucional y legal para suscribir el decreto citado.

95. El incumplimiento del requisito de la firma de todos los ministros constituye un vicio insubsanable. Las irregularidades anotadas causan un vicio insubsanable, por cuanto el Decreto 137 de 2025 fue expedido sin el lleno de los requisitos formales previstos por la Constitución y la LEEE. Esto es así, por cuanto no contiene la firma de todos los ministros del despacho, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales. Tal y como se explicó, las firmas de los decretos que declaran y desarrollan los estados de excepción, por parte de todos los ministros, son un presupuesto de validez formal constitucional, que no puede limitarse a una mera exigencia procedimental, sino que constituye un mecanismo esencial de garantía de la corresponsabilidad política del gabinete en los estados de excepción, lo cual refuerza la legitimidad democrática y actúa como límite al ejercicio discrecional del poder presidencial. Al respecto, la Corte ha sido enfática en admitir que el requisito de suscripción por todos los ministros es una expresión concreta del principio de deliberación democrática, en contextos donde se amplía el margen de acción del Ejecutivo. De ahí que, su incumplimiento, afecta de manera directa la validez del decreto[54].

96. En este orden de ideas, la suscripción del Decreto Legislativo 137 de 2025 por parte de personas que no ostentaban formalmente la calidad de ministros, al momento de su expedición, compromete de manera directa la constitucionalidad del acto, por cuanto quebranta el principio de legalidad formal que rige los decretos legislativos, significa la expedición sin competencia de medidas extraordinarias, y desconoce la exigencia

constitucional de que su adopción esté respaldada por la totalidad del gabinete ministerial en funciones. Para esta Corporación, este defecto no puede considerarse meramente accesorio o de forma, pues se traduce en una ruptura de la cadena de responsabilidad política que la Constitución impone al Ejecutivo, en su conjunto, durante los estados de excepción. Lo anterior, en la medida de que la suscripción por parte del presidente y todos los ministros habilitados para ejercer válidamente sus funciones constituye un límite imprescindible a la discrecionalidad presidencial, cuyo incumplimiento vulnera el principio democrático.

97. A su turno, la ausencia de competencia de los funcionarios mencionados para la suscripción del Decreto Legislativo 137 de 2025, genera un efecto adverso adicional, en tanto se configura una falta de certeza en relación con quien sería el funcionario sobre el cual, de conformidad con el artículo 52 de la LEEE y el desarrollo jurisprudencial, recaería la responsabilidad política derivada del contenido del decreto. El hecho de que éste no hubiese sido firmado por el funcionario encargado en el empleo de ministro y el ministro titular, respectivamente, desdibuja el principio de responsabilidad política y afecta el mecanismo de frenos y contrapesos que debe operar, en el contexto de los estados de excepción. Esta situación, a su vez, compromete la posibilidad de exigir cuentas y establecer con claridad el régimen de responsabilidad al funcionario competente, ambigüedad que, a su vez, genera un impacto en la finalidad prevista para los escenarios excepcionales, respecto del control democrático y judicial del ejercicio de las facultades habilitadas en cabeza del Gobierno Nacional.

98. Sobre los argumentos planteados por la Presidencia de la República frente a la suscripción del Decreto 137 de 2025. La Sala Plena advierte que no le asiste razón a la Presidencia de la República en el planteamiento conforme al cual, el momento de suscripción del Decreto Legislativo 137 de 2025, debe ser analizado de manera separada e independiente de su fecha de publicación, con fundamento en una analogía con el proceso de formación y promulgación de las leyes en el Congreso de la República. Según el criterio del Gobierno Nacional, el hecho de que un ministro firmante del decreto ya no ostentara

dicha calidad, al momento de su publicación, no compromete la validez del acto legislativo, por cuanto la existencia del mismo se habría consolidado previamente, con la suscripción del texto el día anterior.

99. En este sentido, la apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y el apoderado del Departamento Nacional de Planeación (DNP) remitieron un escrito con destino al proceso RE-377, en el que admiten que el viceministro Polivio Leandro Rosales Cadena desempeñó las funciones de ministro encargado hasta el 4 de febrero de 2025. Afirman, sin embargo, que la suscripción de los decretos legislativos por el Presidente y los ministros constituye un acto separado de su publicación. Señalan que el viceministro jura haber firmado varios Decretos Legislativos el 4 de febrero, entre ellos, el número 137 bajo estudio, y que eso es suficiente para tener por satisfecho el requisito de validez previsto en el artículo 214.1 de la Constitución. Lo mismo ocurre con el ministro Reyes Hernández, quien, en un escrito aportado al expediente, manifiesta bajo la gravedad de juramento, que suscribió varios decretos, entre ellos, el 137, el día 4 de febrero de 2025.

100. En concreto, los apoderados proponen asimilar el proceso de formación de la ley con el de los decretos legislativos expedidos al amparo de la conmoción interior. Por esa vía sostienen que la publicación de estos últimos es solo una operación administrativa material de fuente legal que corresponde cumplir al Gobierno “y que constituye una condición necesaria para la obligatoriedad de la ley frente a terceros, siendo a su vez un requisito necesario para su entrada en vigencia, pero que en ningún caso afecta la existencia y validez del acto jurídico”[55].

101. La Corte discrepa integralmente de la argumentación esgrimida por el Gobierno Nacional. Además de que carece de fundamento jurídico, parte de una equiparación equivocada entre el procedimiento legislativo ordinario y las facultades legislativas extraordinarias que la Constitución le confiere al Gobierno Nacional, en el marco de los

estados de excepción. En efecto, los decretos legislativos no son el producto de una deliberación plural y escalonada en el Congreso de la República, como ocurre con las leyes, sino de una decisión unitaria del Ejecutivo, que concentra transitoriamente funciones legislativas, razón por la cual la Constitución exige, como mínima salvaguarda, que dichos actos cuenten con la firma del presidente y de todos los ministros en ejercicio, al momento de su publicación, esto es, cuando el decreto existe y adquiere eficacia jurídica como norma excepcional con fuerza de ley. Dicha exigencia ha sido interpretada por esta Corte como un requisito formal y presupuesto de validez, fundado en la necesidad de reforzar la responsabilidad política del Gobierno Nacional y contrarrestar el déficit de deliberación inherente al ejercicio del poder legislativo por vía ejecutiva.

102. Así, mientras que en el proceso legislativo ordinario la promulgación constituye una etapa posterior que determina la vigencia y oponibilidad de la ley, en el régimen de los estados de excepción, la validez del decreto se consolida únicamente cuando el mismo es suscrito por el conjunto de autoridades habilitadas para ello, y en el momento dispuesto por la Constitución y la ley, que no puede diferirse ni condicionarse a una etapa posterior a la de la publicación en el Diario Oficial[56].

103. Con todo, la Sala estima oportuno precisar que, en el contexto de los estados de excepción, el momento de la firma del decreto legislativo no puede dissociarse de su promulgación como acto de existencia normativa. A diferencia del procedimiento legislativo ordinario, en el cual la promulgación es una fase posterior que marca la entrada en vigencia de la ley, los decretos legislativos se originan como decisiones unilaterales del Ejecutivo y adquieren existencia jurídica con su publicación, la cual constituye simultáneamente el momento de eficacia.

104. En este orden de ideas, la Corte advierte que las declaraciones juramentadas allegadas por funcionarios firmantes del Decreto 137 de 2025, mediante las cuales afirman haber suscrito el texto el 4 de febrero de 2025, no tienen la entidad de desvirtuar la fecha

de promulgación del decreto, ni permiten enervar el vicio formal derivado de la falta de competencia funcional al momento de su publicación. Por consiguiente, los principios de publicidad y transparencia que rigen incluso en contextos excepcionales fueron desconocidos, lo cual refuerza el carácter insubsanable del vicio identificado.

105. Sobre la base de las razones expuestas, la Sala Plena concluye que el Decreto Legislativo 137 del 5 de febrero de 2025 presenta un vicio de forma insubsanable y, en consecuencia, debe ser declarado inexecutable, por cuanto incumplió con el requisito de la firma de todos los ministros —para el 5 de febrero, fecha de expedición y publicación del decreto, el viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural ya había finalizado su encargo, y el ministro de Comercio, Industria y Turismo estaba en permiso remunerado—. Esta irregularidad desconoce el requisito constitucional de firma conjunta, pilar de la corresponsabilidad política en la declaratoria de los estados de excepción y sus decretos de desarrollo.

106. En armonía con la jurisprudencia constitucional, la Sala reitera que el incumplimiento del requisito de suscripción del decreto legislativo por parte del Presidente de la República y de todos los ministros en funciones configura un vicio de forma insubsanable, que compromete la validez constitucional del acto. Esta conclusión se ajusta a lo establecido por la Corte en la sentencia C-256 de 2020, en la que la Corte declaró inexecutable un decreto legislativo por no contar con la firma de dos ministros que no se encontraban en ejercicio del cargo al momento de su expedición y publicación. En esa decisión, además, se señaló que la única forma de subsanar este tipo de irregularidades es mediante la expedición de un nuevo decreto legislativo que contenga las mismas medidas, suscrito esta vez por el Presidente y por todos los ministros en funciones, siempre que el estado de excepción aún se encuentre vigente, situación que en este caso como se ha establecido, no ocurrió. Esta regla refuerza la importancia de la corresponsabilidad política del Gobierno Nacional en la adopción de medidas excepcionales con fuerza de ley.

G. Análisis de los efectos de la decisión de inexecuibilidad del Decreto Legislativo 137 de 2025

107. Ante el incumplimiento del requisito formal de suscripción por parte de todos los ministros del despacho, en los términos del artículo 214.1 de la Constitución, corresponde a la Corte declarar la inexecuibilidad del Decreto Legislativo 137 de 2025, con efectos hacia futuro, según lo indica el artículo 45 de la Ley 270 de 1996[57]. En todo caso, en atención al principio de razonabilidad y a la necesidad de evitar posibles consecuencias desproporcionadas por la expulsión inmediata del decreto examinado del ordenamiento jurídico, la Corte estima necesario realizar varias precisiones, en cuanto al alcance de esta decisión.

108. En primer lugar, respecto de las medidas adoptadas mediante el artículo 5 del Decreto 137 de 2025, referidas al Mecanismo Extraordinario de Emergencia (MEE), se aportó a este proceso el protocolo oficializado por la UNP el 13 de marzo de 2025, que establece lineamientos operativos para su implementación inmediata. Dicho instrumento fue adoptado para asegurar respuestas ágiles y diferenciales de protección individual y colectiva, incluidas en los artículos 2 y 3 del decreto, en los municipios priorizados, en atención a los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior[58].

110. En virtud de lo anterior, y en aplicación del principio de conservación del derecho, esta decisión no afecta la validez de las actuaciones adoptadas por la UNP, con fundamento en el protocolo del MEE, durante el período de vigencia del Decreto 137 de 2025, incluidas aquellas desarrolladas con fundamento en los artículos 2, 3 y 5 del mismo. En efecto, además del MEE, en sus artículos 2 y 3, el decreto dispuso medidas integrales de protección colectiva e individual en el área de influencia geográfica definida, orientadas a garantizar los derechos fundamentales de poblaciones especialmente vulnerables. Las actuaciones

ejecutadas por las autoridades competentes con base en dichas disposiciones se presumen conformes a derecho, al haber sido adoptadas bajo un marco normativo formalmente vigente. No obstante, una vez proferida esta decisión, cesará la posibilidad de aplicar nuevas medidas amparadas en los referidos artículos del decreto, salvo que se adopten mecanismos para su continuidad, mediante el ejercicio de las competencias ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico.

111. En segundo lugar, frente al artículo 6 del Decreto Legislativo 137 de 2025, relacionado con la asignación de recursos presupuestales, a partir de las pruebas remitidas a este proceso por el MINHACIENDA, se constata que la UNP solicitó recursos adicionales a los que ordinariamente le son asignados por un valor inicial de \$ 315.499.250.580, en aras de implementar las medidas de protección previstas en el citado decreto. Posteriormente, ajustó su requerimiento a \$163.505.000.000, conforme con la priorización de necesidades y disponibilidad fiscal[59].

112. Frente a lo anterior, el MINHACIENDA señaló que la disponibilidad de dichos recursos dependería de lo proyectado en el Decreto 175 de 2025[60] y la programación del gasto conforme con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, informó que la apropiación inicial para el funcionamiento ordinario de la UNP, durante 2025, ascendía a \$ 2.692.367.984.693, según lo dispuesto en el Decreto 1523 de 2024[61].

113. Al respecto, si bien las pruebas aportadas al proceso no permiten concluir con certeza si los recursos solicitados por la UNP en virtud del artículo 6 del Decreto 137 de 2025 fueron efectivamente desembolsados por el Minhacienda, la Sala estima relevante resaltar el volumen de solicitudes de protección recibidas por dicha entidad durante la vigencia del decreto. En efecto, según la información allegada por la UNP, en respuesta al auto de pruebas de 28 de febrero de 2025, entre el 10 de febrero y el 4 de marzo de ese año se presentaron 460 solicitudes individuales, 9 colectivas y 21 de firmantes del AFP, todas correspondientes a municipios incluidos en el ámbito territorial de la declaratoria de

conmoción interior. Con base en lo anterior, de haberse apropiado, asignado y ejecutado los recursos para los fines descritos en ese artículo, se advierte que esta decisión no afectará su validez.

114. Lo anterior, sin perjuicio de que, en caso de que hubiese un remanente de los recursos no ejecutados, estos no podrán ser utilizados para la implementación de las medidas extraordinarias de las que trata el decreto objeto de control, por los efectos de la declaratoria de inexecuibilidad. Adicionalmente, en atención al principio de legalidad del gasto público, tales recursos tampoco podrán ser destinados a financiar nuevas medidas que la UNP eventualmente decida adoptar en ejercicio de sus competencias ordinarias y en cumplimiento del exhorto proferido por esta Corte, conforme con el punto resolutivo segundo de esta providencia.

115. Finalmente, la Sala recuerda que, como se señaló al resolver la cuestión preliminar, el contenido del Decreto Legislativo 137 de 2025 se enmarcaba dentro de las causas habilitadas por la sentencia C-148 de 2025, al referirse a situaciones como: (i) el recrudecimiento de enfrentamientos entre grupos armados organizados y ataques a la población civil, incluidos firmantes del Acuerdo Final de Paz; (ii) las agresiones contra personas en proceso de reincorporación; y (iii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos y confinamientos. Es relevante aclarar que dicha constatación tiene un alcance exclusivamente preliminar y no implica un juicio material sobre la validez de las medidas adoptadas, el cual resulta improcedente ante la verificación de un vicio formal insubsanable.

116. Sin embargo, en atención a este contexto y dado el riesgo que podría derivarse de un eventual vacío institucional en materia de protección como consecuencia de la inexecuibilidad que aquí se adopta, la Corte estima necesario realizar un exhorto a la Unidad Nacional de Protección (UNP) con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y comunidades en situación de riesgo que venían siendo beneficiarias de las

medidas adoptadas bajo el amparo de dicho decreto. En particular, se exhortará a la UNP para que, en ejercicio de sus competencias y con apoyo en los instrumentos jurídicos y presupuestales ordinarios disponibles, adopte sin dilaciones las acciones necesarias para asegurar la continuidad de esquemas de protección individual y colectiva similares o equivalentes, en cuanto sea posible, a los que estaban siendo ejecutados en el marco del MEE. En efecto, las cifras descritas previamente (véase, *supr.* Núm. 113) permiten inferir la magnitud de la demanda de protección generada por la situación de orden público y la necesidad de mantener la asignación prioritaria de recursos para atenderla, ahora bajo el marco de las competencias ordinarias de la UNP y en cumplimiento del exhorto que formulará por esta Corte.

117. Esta medida resulta imperativa para evitar que la decisión de inexecuibilidad, sustentada en un vicio formal insubsanable, conduzca a escenarios de desprotección o abandono institucional de poblaciones altamente vulnerables, como líderes sociales, personas en proceso de reincorporación, comunidades étnicas y defensores de DDHH. Sobre todo, cuando, como ya se advirtió, el decreto examinado en esta ocasión había sido objeto de prorroga en el Decreto 467 de 2025. Por tanto, corresponderá a la UNP, en adelante, aplicar, ajustar y revisar las medidas de protección anteriormente adoptadas conforme con el marco normativo ordinario y los protocolos vigentes en atención a las condiciones concretas de riesgo que subsistan en los territorios afectados.

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

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

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con aclaración de voto

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

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] La Universidad Libre de Colombia, la Universidad Católica de Colombia, la Gobernación de Santander y la Defensoría del Pueblo.

[2] Ciudadano Harold Sua Montaña, Fundación para el Estado de Derecho y el Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

[3] El Ministerio de Transporte y el Representante a la Cámara Ciro Antonio Rodríguez Pinzón.

[4] Se solicitó información a la Presidencia de la República, el MINTERIOR, la Defensoría del Pueblo, la ARN, la UNP, el MINHACIENDA y la UARIV.

[5] Expediente RE-377, archivo “RE0000377-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-02 17-15-53).pdf”.

[6] Expediente RE-377, archivo “RE0000377-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-02 17-15-53).pdf”.

[7] Ibid.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009.

[9] Corte Constitucional, sentencias C-357 de 2003, C-354 de 2006, C-030 y C-176 de 2009 y C-253, C-332 y C-374 de 2010.

[10] Corte Constitucional, sentencia C-071 de 2009.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-239 de 2009.

[12] Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2023.

[13] Decreto 0137 de 2025.

[14] Ibid.

[15] Corte Constitucional, sentencia C-148 de 2025.

[16] Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2023.

[17] Parámetro constitucional y estatutario desarrollado a su vez en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

[18] “Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocer los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

[19] “Artículo 214.2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de

conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”.

[20] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-070 de 2009.

[21] Corte Constitucional, sentencias C-802 de 2002, C-176 de 2009.

[22] Corte Constitucional, sentencia C-256 de 2020.

[23] Sobre este particular, en la sentencia C-004 de 1992, la Corte explicó que “[e]n este extremo, dominado por la interpretación – no por la discrecionalidad – el presidente debe acertar, so pena de comprometer su responsabilidad política y penal, pues su apreciación está unívocamente vinculada a los criterios primarios de calificación de los únicos hechos que pueden sustentar la respectiva declaración. En cada momento histórico, conforme a dichos criterios, sólo habrá una solución que corresponda al correcto entendimiento de tales categorías constitucionales. De lo contrario, carecería de sentido la admonición del artículo 215 que hace responsables al presidente y los ministros cuando declaren la emergencia sin haberse presentado algunas de las circunstancias previstas en el inciso primero” (énfasis propio).

[24] Corte Constitucional, sentencia C-256 de 2020.

[25] Corte Constitucional, sentencia C-256 de 2020.

[26] Constitución Política, artículo 214.1.

[27] Aunque la providencia anotada se dictó en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, en aquella ocasión se realizó una interpretación de los requisitos constitucionales y estatutarios previstos de modo general para los decretos de desarrollo de los estados de excepción, por lo que dicha sistematización y explicación de los juicios resulta aplicable al estado de conmoción interior.

[28] Está previsto en el artículo 10 de la LEEE, según el cual, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

[29] Se desarrolla en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, mediante los cuales se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En la sentencia C-215 de 2020, la Corte señaló que: “la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia”.

[30] Frente a este juicio, se ha estimado que complementa la verificación formal, por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Esta motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, como se deriva del artículo 8 de la LEEE.

[31] Por medio de este juicio se busca comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

[32] Este principio parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia sobre el carácter “inmutable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

[33] Este juicio tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de conmoción interior, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 34 a 45 de la LEEE.

[35] Está desarrollado en el artículo 11 de la LEEE e implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo deben ser las indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas, para lograr los objetivos de la medida excepcional.

[36] Se desprende del artículo 13 de la LEEE y exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad impone que las restricciones a derechos y garantías constitucionales sea en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

[37] Encuentra fundamento en el artículo 14 de la LEEE e implica que las medidas adoptadas con ocasión de los estados no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis supone verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

[38] “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

[39] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 6 de mayo de 2021, Rad: 0728-19.

[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 9 de junio de 2022.

[41] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 7 de marzo de 2013, Rad: 1571-10.

[42] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección

A. Sentencias del 7 de marzo de 2013, Rad: 1571-10 y del 6 de mayo de 2021, Rad: 0728-19.

[43] Artículo 2.2.5.2.2., modificado por el artículo 1 del Decreto 648 de 2017 y adicionado por el artículo 1 del Decreto 770 de 2021.

[44] Artículo 2.2.5.5.43.

[45] Artículo 2.2.5.5.46.

[46] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, Rad: 1239-12 y Corte Constitucional, sentencias C-428 de 1997 y C-126 de 2018.

[47] Corte Constitucional, sentencia C-428 de 1997.

[48] Esta subregla ha sido aplicada en los casos en que se revisan decretos dictados en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, y con ocasión del estado de conmoción interior. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-802 de 2002, C-939 de 2002, C-1007 de 2002, C-1065 de 2002, C-327 de 2023, C-070 de 2009, C-723 de 2015, C-466 de 2017, C-215 de 2020, C-178 de 2020, C-186 de 2020 y C-311 de 2020.

[49] Corte Constitucional, sentencias C-206 de 1993, C-939 de 2002, C-1007 de 2002, C-1065 de 2002, C-008 de 2003, C-070 de 2009; C-380 de 2011, C-216 de 2011, C-381 de 2020, C-409 de 2020, C-410 de 2020, C-464 de 2023, C-468 de 2023 y C-539 de 2023.

[50] Corte Constitucional, sentencia C-1065 de 2002. Lo mismo aplica para los encargos interinstitucionales: “el hecho de que algunos ministerios estén encargados a los ministros de otras carteras, en nada afecta la constitucionalidad formal del decreto, pues el requisito está dirigido a que el gobierno, en el sentido indicado en el artículo 115 de la Constitución, participe de la decisión de declarar el estado de conmoción interior. Así, se trata de una decisión colegiada, reservada a aquellas personas que tienen funciones políticas: los ministros, sea que sean directores de una sola entidad o varias”. Corte Constitucional, sentencia C-939 de 2002.

[51] Respuesta de la Presidencia de la República visible en expediente digital, archivo “9.-

RE-377 Respuesta Presidencia y Ministerio del Interior. al OPC-104”.

[52] Decreto 0065 del 24 de enero de 2025.

[53] Ibid.

[54] Corte Constitucional Sentencia C-256 de 2020.

[55] Expediente digital, archivo: “9.-RE-377 Respuesta Presidencia y Ministerio del Interior. al OPC-104”.

[56] Ley 489 de 1998, art. 119.

[57] La norma en cita dispone que: “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.”

[58] Protocolo visible en expediente digital, archivo “8.2. RE-377 Anexos de Respuesta a oficio de pruebas OPC-148-25 – Unidad Nacional de Protección”.

[59] Las solicitudes en mención fueron formalizadas mediante oficios OFI25-00006724 del 7 de febrero y OFI25-00012386 del 5 de marzo de 2025. Para el efecto, véase expediente digital, archivos “12. RE-377 Anexo Ministerio de Hacienda y Crédito Público. a la respuesta OPC-109 de 2025” y “7. RE-377. Ministerio Hacienda y Crédito Público. Respuesta al OPC-150 de 2025 – (Anexo)”.

[60] “Por el cual se adoptan medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y González del departamento del Cesar”.

[61] “Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025”.

This version of Total Doc Converter is unregistered.