

C-240-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-240 DE 2025

Referencia: expediente RE-367

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 118 del 30 de enero de 2025 “[p]or el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Magistrada ponente:

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 118 del 30 de enero de 2025, expedido en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025 en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, con el propósito de enfrentar una grave perturbación del orden público asociada al escalamiento del conflicto armado, los ataques contra la población civil, incluidos firmantes del Acuerdo Final de Paz, y una crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos.

Luego de constatar que la materia regulada por el Decreto 118 de 2025, se encontraba comprendida dentro del ámbito de exequibilidad parcial declarada en la Sentencia C-148 de 2025, la Corte verificó el cumplimiento de los cinco requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Esto es, la expedición dentro del término de vigencia de la conmoción interior, la aplicación limitada al ámbito territorial autorizado, la existencia de motivación expresa y suficiente, la remisión oportuna a la Corte para control automático, y la suscripción por el presidente y todos los ministros.

En el examen material, la Corte aplicó los diez juicios consolidados por la jurisprudencia en materia de estados de excepción y concluyó que el decreto supera todos ellos. En particular, la medida principal (la creación de un esquema excepcional y transitorio de control operacional de la Fuerza Pública en cabeza de un comandante militar designado por el presidente de la república) fue considerada idónea, jurídicamente proporcional y directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación, al permitir una respuesta

estatal más coordinada, eficaz y focalizada en el territorio afectado. La Corte subrayó que el decreto no desconoce la naturaleza civil de la Policía Nacional, no suspende ni restringe derechos intangibles, no interfiere con el funcionamiento de otras ramas del poder público ni suprime competencias institucionales.

Adicionalmente, la Corte destacó que el articulado del Decreto 118 de 2025 incluye cláusulas expresas de respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, mantiene intactos los regímenes disciplinarios y administrativos ordinarios, y exalta los mecanismos de responsabilidades penal, fiscal y disciplinaria por cualquier abuso en su aplicación. Asimismo, la medida se encuentra delimitada en el tiempo y en el espacio, de acuerdo con el ámbito en el que se extiende la conmoción interior, y se orienta a restablecer la normalidad constitucional en condiciones excepcionales. En consecuencia, al constatar el cumplimiento integral de los requisitos formales y materiales, la Sala Plena declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025.

I. ANTECEDENTES

1. El presidente de la república, el 24 de enero de 2025, dictó el Decreto Legislativo 062 por medio del 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 en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 de la Constitución Política.

2. En el marco del estado de conmoción interior, el 30 de enero de 2025, se promulgó el Decreto 118 “[p]or el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del César”.

3. El 31 de enero de 2025, la Presidencia de la República[1] remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 118 de 2025. Sometido a reparto al interior de la Sala Plena, el expediente fue asignado a la magistrada Diana Fajardo Rivera[2].

4. La magistrada sustanciadora, por Auto del 7 de febrero de 2025, dispuso (i) asumir el conocimiento del asunto; (ii) comunicar la iniciación del asunto al Gobierno nacional; (iii) decretar la práctica de algunas pruebas[3]; (iv) vencido el término probatorio, fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana e invitar a algunas autoridades y organizaciones privadas; finalmente (v) dar traslado al procurador general de la nación para el concepto de rigor.

5. Cumplidos dichos trámites constitucionales y legales, de acuerdo con el control automático en este tipo de asuntos, debe realizarse el correspondiente análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 118 de 2025.

II. TEXTO DEL DECRETO QUE SE REVISA

6. A continuación, se transcribe el contenido del decreto legislativo sometido a revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial n.º 53.015 del 30 de enero de 2025.

“DECRETO 0118 DE 2025

(enero 30)

Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO:

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

Que, en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política, y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, el Gobierno nacional puede dictar decretos legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar

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

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

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

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el gobierno Nacional, con el fin de

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

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

Que, tal como se explicó en el Decreto 062 de 24 de enero de 2025, pese a los esfuerzos conjuntos e interinstitucionales del Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial Colombiana, la Policía Nacional y las autoridades locales para restablecer el orden público, mediante operaciones militares y acciones de estabilización, se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública.

Que para la realización del mencionado objetivo resulta necesario y proporcional que el presidente de la República disponga sobre el control operacional de la Fuerza Pública, con el fin de que, a través de los comandos de las Fuerzas Militares, se puedan conducir y coordinar operaciones militares y los operativos policiales, sin que eso implique desconocer

la naturaleza de la Policía Nacional como cuerpo armado de carácter civil.

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

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

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

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

En mérito de lo expuesto, y con el objetivo de impedir que se consolide la afectación de la estabilidad institucional, la seguridad de la región y la convivencia ciudadana que se ha visto agravada de forma inusitada e irresistible, se

DECRETA:

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

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

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

b) Emitir las órdenes a los comandantes militares y de la Policía Nacional de las unidades asignadas bajo su control operacional, para conjurar las causas de la perturbación al orden

público e impedir la extensión de sus efectos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. PRUEBAS

7. Las entidades requeridas por esta Corporación para dar informes sobre el contexto general del Decreto Legislativo 118 de 2025, su contenido y la satisfacción de los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, allegaron en tiempo sus respuestas. A continuación, se relaciona brevemente el contenido de las mismas.

Entidad

Tema

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Anexó los respectivos decretos de nombramiento y encargo, así como las actas de posesión de los ministros firmantes del Decreto 118 de 2025, a fin de constatar que en la fecha de expedición del referido decreto se encontraban en ejercicio de sus funciones.

Ministerio de Defensa Nacional

Informe sobre el cambio que se ha presentado en cuanto a la presencia de actores armados y organizaciones, que den cuenta sobre el incremento de confrontaciones enunciado en el decreto objeto de estudio.

Al respecto indicó que existe un crecimiento sostenido en los grupos al margen de la ley, a saber: (i) El GAO-ELN pasó de 1.911 miembros en 2022 a 2.030 en el segundo semestre de 2024; (ii) el GAO-E33 duplicó su presencia, al pasar de 225 miembros en 2022 a 449 en 2024; (iii) el Clan del Golfo presentó un crecimiento sostenido hasta mediados de 2023, alcanzando su punto máximo con 173 miembros, aunque posteriormente disminuyó a 166; (iv) también aumentó la presencia del Grupo Delincuencial Organizado “Los Pelusos”.

En relación con el escalamiento de las hostilidades que se ha visto en la región del Catatumbo a partir del 16 de enero de 2025, precisó que se presentaron confrontaciones entre actores armados ilegales, principalmente del GAO-ELN y el GAO-E33, lo que generó una crisis humanitaria sin precedentes en la zona.

Expuso que de 2022 a 2024, se presentaron un total de 18 homicidios contra líderes sociales en la subregión del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta, y 3 homicidios en contra de firmantes de paz, mientras que solo durante el mes de enero de 2025, los homicidios se enfocaron contra la población civil y de manera especial, contra firmantes de paz y líderes sociales, por lo que en ese mes se registraron 9 homicidios de esta población, y solo uno contra un miembro de la Fuerza Pública.

Presentar un reporte sobre la asignación de fuerza policial y militar a la zona objeto de declaratoria de conmoción interior dentro de los últimos años, así como sobre las operaciones que éstas han realizado individualmente y en colaboración para dar respuesta a las actuaciones y confrontaciones de grupos armados.

Hizo alusión al número de oficiales de policía, agentes y patrulleros destinados a preservar el orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta, así como a los municipios de Río de Oro y González. A su vez, se refirió a la presencia de unidades militares en la zona objeto de declaratoria de conmoción interior, en específico, los

efectivos de la Segunda División del Ejército Nacional.

Posteriormente hizo alusión a la composición de la Fuerza Pública en el año 2025, para atender la situación presentada en la región del Catatumbo, en específico las unidades orgánicas de la Segunda División del Ejército y unidades asignadas en apoyo directo y bajo el control operacional, con el propósito de fortalecer la capacidad de la Fuerza en la región.

Por otro lado, se refirió a los resultados operacionales realizados de manera coordinada e individual por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en las zonas referidas, realizadas entre el 1° de enero de 2022 y el 30 de enero de 2025.

Allegar la documentación sobre los mecanismos de coordinación operativa existentes antes de la declaratoria de estado de conmoción interior y un informe que dé cuenta de por qué dichos mecanismos resultaron insuficientes.

En principio hizo alusión a los planes y manuales implementados de manera separada y conjunta por el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Además, destacó que el Comando General de las Fuerzas Militares emitió el Plan de Campaña Estratégico Conjunto “AYACUCHO PLUS 2023-2026”, que es la hoja de ruta para que cada Comando de Fuerza ejecute el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares conjuntas y de permanente coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional, en el que se establecen objetivos estratégicos.

Precisó que a pesar de los esfuerzos interinstitucionales de la Fuerza Pública y de las autoridades locales, además de los mecanismos de coordinación, las atribuciones

ordinarias resultaron insuficientes para conjurar la afectación al orden público en la región del Catatumbo, por lo que se adoptó el control operacional como una medida extraordinaria para retomar el control del territorio afectado, impedir las afectaciones a la población civil y así restablecer el orden público en la región del Catatumbo.

Resaltó que el control operacional tiene las siguientes características: (i) delegación de autoridad en un comandante militar, que recibe el control de ciertas unidades, sin que ello implique un cambio en la misión institucional de cada fuerza; (ii) enfocarse en misiones específicas, esto es, operaciones militares, de seguridad o interinstitucionales en función de objetivos estratégicos, como lo es la lucha contra grupos armados ilegales, interdicción del narcotráfico, control del orden público, operaciones humanitarias, protección de infraestructura crítica, entre otras; y (iii) asegurar que la Policía Nacional tenga presencia permanente en el Estado Mayor de la Segunda División del Ejército Nacional.

Manifestó que, dadas las funciones y roles constitucionales diferenciados entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, no existe una figura que permita un mando unificado de la Fuerza Pública en su conjunto, lo que genera dificultades en la sincronización de esfuerzos y en la coordinación efectiva entre ambas instituciones.

Defensoría del Pueblo

Las alertas tempranas que se han emitido en los últimos años sobre el Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del César, y que den cuenta de la presencia de los grupos armados y otros actores que ponen en riesgo los derechos de los habitantes de dicha zona.

Esta entidad aportó información sobre 11 alertas tempranas, de 2018 a 2024, relacionadas con: (i) factores de violencia y vulnerabilidad social que afectan los derechos de las comunidades indígenas y campesinas; (ii) la dinámica fronteriza de ilegalidad y laxitud en los controles territoriales por parte de las autoridades de Colombia y Venezuela; (iii) la disputa territorial que se viene presentando entre el ELN y el grupo armado Los Rastrojos, la continuidad de la confrontación armada entre el ELN y el EPL y la disputa armada entre las disidencias de las extintas FARC Frente 33 y la denominada Segunda Marquetalia; (iv) la presencia y el accionar de las facciones disidentes de las extintas FARC, lo que representa un riesgo para la población civil; la confluencia de tres actores armados con distintos intereses y motivaciones sobre el territorio; (v) la escalada violenta por parte del ELN, el posible reacomodo del EPL, tras la confrontación que este grupo armado ha mantenido con el ELN desde el año 2018 en el Catatumbo y las pretensiones de fortalecimiento y expansión territorial de grupos disidentes de las extintas FARC desde el Catatumbo, hacia municipios de Santander y sur del Cesar.

Informe sobre la evolución que ha tenido la presencia de grupos armados organizados en las zonas objeto de la declaratoria de conmoción interior.

Explicó que tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, la desmovilización de las FARC-EP generó un “vacío de poder” en los territorios, lo que propició enfrentamientos entre el ELN y el EPL quienes buscaron ampliar su presencia. Además, algunos frentes disidentes rechazaron el acuerdo y continuaron operando en la región. Así, surgió el Frente 33 de las Disidencias de las extintas FARC.

Entre 2018 y 2020, el ELN consolidó su presencia en varios municipios mientras que el EPL afrontó un debilitamiento producto de las confrontaciones. Paralelamente, las disidencias de las extintas FARC comenzaron a fortalecerse, especialmente en zonas rurales y las

Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC comienzan a ingresar a zonas con presencia del ELN. Durante este periodo, se incrementaron los ataques contra líderes y defensores de derechos humanos.

En 2023 y 2024, en la región operaron el ELN a través de su Frente de Guerra Nororiental, las Disidencias de las extintas FARC con el “Frente 33” y el “Frente 10” (Martín Villa), el EPL con su reducto del Frente Libardo Mora Toro, a los que se sumaron varias bandas criminales locales dedicadas a actividades ilícitas como narcotráfico y extorsión.

En la actualidad, el ELN ha logrado afianzar su presencia en áreas rurales y en corredores estratégicos para el narcotráfico y el contrabando. En paralelo, el Frente 33 de las Disidencias de las extintas FARC-EP, intensificó su expansión territorial. El Ejército Gaitanista de Colombia -EGC (antes AGC) mantiene una disputa territorial con el ELN en zonas rurales de Cúcuta y Puerto Santander, lo que afecta a la población civil.

Eventuales riesgos frente a los derechos humanos, de existir, en la figura de Comandante Militar, contenida en el Decreto 118 de 2025.

La Defensoría explicó que ante la amenaza que supone la vulneración de los derechos de la población, la Constitución reconoce la necesidad de recurrir a la defensa armada en zonas específicas del territorio nacional, lo que puede incluir el nombramiento de un Comandante Militar especial y, en ciertos casos, el eventual uso de la fuerza. Sin embargo, estas medidas deben estar estrictamente condicionadas por el cumplimiento de los parámetros establecidos en la Constitución Política y el Derecho Internacional Humanitario con el propósito de evitar cualquier riesgo que afecte los derechos humanos. Especificó que se debe preservar la supremacía del poder civil sobre el militar, así como evitar condicionar

la autonomía de alcaldes y gobernadores a las directrices de la Fuerza Pública, garantizando el efectivo goce de los derechos fundamentales y el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -Uariv

Informe sobre el número de víctimas reconocidas en el Registro Único de Víctimas provenientes de las zonas objeto de conmoción interior en los últimos 3 años, así como las causas que dieron lugar a su inclusión, discriminando por actor armado.

La Unidad remitió datos estadísticos de evolución desde 2022 hasta 2024, en los que se hizo alusión al total de víctimas por semestre de acuerdo con el municipio de ocurrencia. En lo que concierne al hecho de desplazamiento forzado, en el segundo semestre de 2024 se evidenció una disminución de las solicitudes en la mayoría de los municipios, lo que podría obedecer al cese bilateral que se había pactado con el ELN, siendo este uno de los grupos que ejerce mayor control territorial en la zona del Catatumbo. Destacó que los municipios como El Tarra, Teorama, San Calixto y Tibú presentan el mayor número de solicitudes en el RUV por el hecho de desplazamiento forzado, tendencia que se ha evidenciado en aumento en enero de 2025, con la emergencia humanitaria que se encuentra atravesando el Catatumbo.

En general destacó que los municipios como Tibú, San Calixto y Teorama presentan cifras significativamente más altas, lo que refleja la persistencia de dinámicas de violencia y afectaciones a la población en estos territorios históricamente impactados por el conflicto armado. Precisó que la variabilidad en los registros en municipios como Ocaña, Cúcuta y Convención sugiere que hay eventos específicos que aumentan la incidencia en ciertos periodos, lo que podría estar relacionado con reconfiguraciones de grupos armados, operativos estatales o crisis humanitarias, como la que se está desarrollando actualmente. Por otra parte, municipios con bajos valores como San Cayetano, Los Patios y Puerto

Santander podrían no estar reflejando la realidad completa debido a barreras en el acceso a presentar la declaración ante las oficinas que conforman el Ministerio Público, temor a represalias o desconocimiento de instituciones que recogen la información de manera efectiva. En suma, advirtió que los datos evidencian que la violencia y la confrontación continúa siendo una problemática en la región, con impactos diferenciados según el municipio.

Reporte las acciones que ha adelantado la unidad para atender a dicha población y entregue los soportes que den cuenta de ello.

La entidad señaló que se están realizando acciones de monitoreo en la región sobre la dinámica del desplazamiento y se identificaron las personas están arribando a los siguientes municipios: Ábrego: 32 personas; Cúcuta: 8.290 personas aproximadamente; El Tarra: 709; González: 22 personas; Hacarí: 231 personas; Ocaña: 9.474 personas; San Calixto: 690; Tibú: 5.306; Bucaramanga: 47 personas; Sardinata: 23 personas. Además de desplazamiento, se registraron hechos de homicidios (49), heridos (7), secuestros (14), desapariciones (3) y amenazas a firmantes de paz (20).

La Unidad informó que ha venido realizando un monitoreo constante a los hechos presentados en el Catatumbo a través de la Bitácora Diaria de Eventos, la cual presenta un registro detallado y cronológico de los sucesos relacionados con el conflicto, que incluye hechos contra la población civil y acciones armadas con potencial de generar eventos masivos como confinamientos y desplazamientos.

Destacó que, desde el viernes 17 de enero hasta el lunes 20 de enero del 2025, la Unidad para las Víctimas, ha asistido y participado en escenarios técnicos y directivos para la coordinar y atención de la emergencia, allí se orientó a las entidades territoriales sobre la ruta para la activación de los planes contingencia, la toma de declaraciones, tanto

individuales como masivas, así como el proceso para activar el apoyo en subsidiariedad.

Señaló que hasta el momento ha recibido tres oficios de solicitud de Atención Humanitaria en la Inmediatez de Cúcuta, Tibú y Ocaña, las cuales están siendo atendidas bajo el mecanismo de especie.

IV. INTERVENCIONES

8. Dentro del término de fijación en lista, se recibieron diversas intervenciones de entidades estatales, expertos, organizaciones sociales y de ciudadanos quienes propusieron distintas aproximaciones al examen del Decreto Legislativo 118 de 2025. Unos comparten que la medida satisface la totalidad de los juicios y por ende debe ser declarado exequible, otros en cambio estiman que no se satisface alguno de ellos y esto debe conducir a la inconstitucionalidad de la medida.

9. Los escritos pueden consultarse en el expediente de constitucionalidad que es público, excepto aquella información que está sometidas a reserva[4], a continuación, se realizará una breve descripción de su contenido.

Exequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025

Intervinientes

Argumentos

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional

Estas autoridades presentaron escrito en términos similares en los que consideran que el Decreto Legislativo 118 de 2025 es constitucional porque cumple los presupuestos formales y materiales previstos por el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional.

En relación con los presupuestos materiales sostienen que a pesar de los esfuerzos conjuntos e interinstitucionales del Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial Colombiana, la Policía Nacional y las autoridades locales para restablecer el orden público, mediante operaciones militares y acciones de estabilización, las atribuciones ordinarias resultaron insuficientes, por lo que se hizo necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública. En tal sentido, el Decreto 118 de 2025 concentró el poder operacional de la Fuerza Pública, para conducir y coordinar operaciones militares y los operativos policiales, sin que se desconozca la naturaleza de cuerpo armado de carácter civil de la Policía Nacional.

Las autoridades enfatizaron que las atribuciones de control operacional son acordes a la naturaleza constitucional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ya que se enmarcan en la misión de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden constitucional.

Agregaron que la medida es necesaria para responder a los riesgos derivados de la afectación del orden público en la región del Catatumbo, al hacer frente a los riesgos de: (i) seguridad del Estado, debido a que las acciones del ELN enfocadas en controlar las rutas de narcotráfico y expandir su influencia territorial, afecta la integridad territorial y la soberanía al tratarse de la zona de frontera más grande del territorio nacional. (ii)

estabilidad institucional, ya que los hechos ocurridos a partir del 16 de enero de 2025 en la región del Catatumbo desataron una inusitada alteración del orden público; (iii) la convivencia ciudadana, ya que entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2024 no se presentaron enfrentamientos entre los grupos armados ilegales y tan solo en 27 días del año 2025 se han registrado 14 enfrentamientos, sumados a los ataques dirigidos a los líderes sociales y firmantes de paz.

En cuanto los requisitos formales, indicaron que el decreto objeto de examen fue firmado por el presidente y sus ministros, según los decretos de nombramiento y encargo anexos.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo solicitó declarar constitucional el Decreto legislativo 118 de 2025. Además de señalar satisfechos los presupuestos formales, adujo que cumplía con los presupuestos de materiales en la medida que:

Cumple con el requisito de finalidad ya que la medida adoptada se dirige a resolver causas estructurales que dieron lugar a la declaratoria de conmoción, y están relacionadas con las motivaciones que lo sustentan, al guardar una clara relación con la justificación y motivación de la declaratoria de conmoción misma (conexidad externa) así como con la finalidad propuesta en el mismo en su justificación y motivación (conexidad interna).

En cuanto a la conexidad externa, indicó que se requiere retomar el control del territorio afectado, asegurar las condiciones institucionales y de orden público para el pleno ejercicio de la soberanía y la garantía efectiva de los derechos de la población en la región. Así,

destacó que esta medida busca facilitar la conducción articulada de operaciones militares y policiales para recuperar el control territorial, prevenir nuevos desplazamientos masivos y restablecer el orden público en la región del Catatumbo, lo que se enmarca en los objetivos establecidos en el Decreto 062 de 2025, dirigidos a conjurar la perturbación y restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

Respecto a la conexidad interna, refirió que las medidas adoptadas atienden al propósito planteado en la parte considerativa del decreto sometido a examen, ya que las medidas adoptadas en este decreto están orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública. Además, dejó claro que estas medidas se dirigen a un accionar más eficaz en la respuesta ante las alteraciones del orden público a través de la coordinación de las diferentes autoridades con responsabilidades en materia de orden público. En efecto, la concentración del mando operacional en un solo comandante militar y la coordinación efectiva de la fuerza pública para el cumplimiento de las órdenes dadas por el presidente, directamente o a través del ministro de defensa, se dirigen al fortalecimiento de la capacidad de respuesta.

Por otra parte, la Defensoría resaltó que las medidas elegidas por el Gobierno cumplen las exigencias materiales, ya que no comportan limitaciones a derechos fundamentales, por lo que no requiere una justificación adicional (motivación suficiente). Asimismo, no afectan derechos intangibles en el marco de los estados de excepción (intangibilidad), no son discriminatorias al no establecer tratos diferenciados ni utilizar criterios sospechosos, y no suspenden normas expresas. Además, su vigencia se limita al término del estado de conmoción interior, cumpliendo con el principio de compatibilidad normativa (incompatibilidad).

Agregó que el Decreto Legislativo 118 de 2025 no contraría las disposiciones constitucionales. Lo anterior, dado que contiene dos tipos de medidas diferentes que

atienden a las funciones mencionadas y que fueron conferidas por la Constitución al presidente de la república. Por una parte, unas medidas que están dirigidas a la designación de un comandante militar y a establecer unas atribuciones particulares a este comandante (artículo 189, numeral 3º constitucional); y por otra, sobre la aplicación inmediata y la prevalencia de las instrucciones del presidente de la república respecto de las medidas de los alcaldes y gobernadores en asuntos de orden público (artículos 189, numeral 3º y 296 de la Constitución).

Agregó que las medidas resultan necesarias para contrarrestar la conmoción interior y para lograr la finalidad buscada: conjurar la perturbación y restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y el respeto de los derechos fundamentales, puesto que las acciones adelantadas para la recuperación del control del territorio necesitan ser reforzadas, ante la magnitud de la crisis humanitaria causada por el escalamiento abrupto e imprevisible del accionar violento del ELN.

En relación con el juicio de proporcionalidad, la Defensoría consideró que existe equilibrio entre las medidas adoptadas y la perturbación que generó la declaratoria de conmoción interior. No se sacrifica ningún principio, derecho o valor constitucional en pro de alcanzar el objetivo propuesto mediante la medida elegida.

Por último, hizo una consideración respecto a la presencia del pueblo indígena Barí en la zona objeto de las medidas excepcionales del Decreto 118 de 2025, dado que este pueblo cuenta con sus propios sistemas de seguridad a través de sus guardias indígenas, por lo que solicitó que las autoridades civiles y militares dialoguen y coordinen con las autoridades étnicas la formulación e implementación de estas medidas.

Inexequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025

Intervinientes

Argumentos

Colectivo de Abogadas y Abogados José Alvear Restrepo – CAJAR

El CAJAR pidió declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025. Adujo que resulta cuestionable cómo el gobierno no justifica de manera suficiente la conexidad, la necesidad, la proporcionalidad y la insuficiencia de las medidas ordinarias que se han venido implementando para conjurar la situación de violencia. En este decreto el Gobierno debió, en atención a su exigencia de debida motivación de sus actos, identificar las acciones en materia de control territorial y gestión del orden público que desplegaría en condiciones normales, para así justificar mínimamente de manera técnica una necesidad extraordinaria del servicio.

Agregó que de manera ordinaria el Gobierno Nacional cuenta con las facultades para materializarlas, razón por la que dotar de facultades excepcionales resulta completamente innecesario, pues las definiciones operativas de la fuerza pública, el mando operativo, la articulación con los servicios de inteligencia y otras gestiones, pueden ser desplegadas a través una acción interinstitucional en el marco de la ley ordinaria y la Constitución.

En específico indicó que el párrafo 1 del artículo 2 se refiere a las facultades disciplinarias y administrativas sobre el personal militar y policial bajo control del

comandante militar “permanecerán bajo competencia de las autoridades de origen”. Por lo que si se revisan los artículos 102, 103 y 104 de la Ley 1862 de 2017 que expide el Código Disciplinario Militar, se puede ver que las autoridades competentes en materia disciplinaria son los comandantes de las unidades operativas por regla general, lo cual implica que bajo los términos del Decreto Legislativo 118 de 2025 terminan estando bajo la autoridad del comandante militar del Catatumbo, lo cual incide de manera grave en la imparcialidad e independencia de esta función.

Cuestionó que el decreto legislativo no ofrece claridad respecto de la naturaleza de los operativos policiales sujetos de control operacional por parte del comandante militar, que aseguren que las labores de policía judicial se realicen de acuerdo con los estándares constitucionales, que exigen imparcialidad y rigor técnico en la recolección probatoria, así como una adecuada instrucción por parte de una autoridad judicial.

Explicó que las autoridades militares no pueden coordinar las acciones de todas las dependencias del Gobierno que realizan acciones abiertamente disímiles a las funciones de control territorial, ya que el presidente es el único llamado a coordinar todas las acciones del Gobierno, dentro de las cuales están las acciones militares y policiales.

Finalmente hizo alusión a la Política de Paz Total como mecanismo de respuesta a la conflictividad armada en El Catatumbo, lo que significa atender las causas estructurales de la violencia, garantizar el acceso a derechos y fortalecer las capacidades locales.

Harold Sua Montaña

El ciudadano planteó que existen dudas respecto al cumplimiento del requisito estipulado

en el artículo 243 constitucional referente a la necesidad que los decretos legislativos cuenten con la firma de todos los ministros, ya que no se cuenta con la certeza de que Adriana del Rosario Mendoza Agudelo y Octavio Hernando Sandoval Rozo ostenten la competencia para suscribir el decreto objeto de examen. Además, tampoco fue publicado en el Diario Oficial, lo que infringe el párrafo del actual artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Fundación para el Estado de Derecho

Esta Fundación pidió declarar inconstitucional el Decreto. Indicó que la motivación de esta medida se funda esencialmente en la afirmación de que las atribuciones ordinarias de las autoridades militares y de policía no han sido suficientes para contener la perturbación del orden público en la región del Catatumbo. No obstante, esta justificación resulta insuficiente y genérica, pues no identifica de forma concreta y específica cuáles son los límites del marco normativo ordinario, ni por qué las facultades actualmente disponibles para el presidente de la república como comandante supremo de la Fuerza Pública (artículo 189.3 de la Constitución), así como las facultades para emitir órdenes frente a las autoridades territoriales en materia de orden público (artículos 303 y 315 de la Constitución) resultan ineficaces o imposibilitan la conducción adecuada de las operaciones en el territorio.

Resaltó que existen estructuras institucionales de mando y coordinación de la Fuerza Pública a través del Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Dirección General de la Policía Nacional y la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, responsables de planear, coordinar y ejecutar operaciones conjuntas conforme a las directrices del Gobierno Nacional. La existencia de estas instancias genera dudas si

efectivamente es necesario acudir a medidas extraordinarias para atribuir funciones operacionales que ya se encuentran contempladas dentro del orden constitucional y legal vigente.

Agregó que el Decreto 118 de 2025 modifica sustancialmente la estructura funcional del Estado, al alterar la jerarquía institucional entre componentes civiles y militares de la Fuerza Pública, e imponer la aplicación inmediata y preferente de las órdenes del presidente sobre los gobernadores y alcaldes. Estas alteraciones transgreden límites constitucionales y, por tanto, no superan el juicio de ausencia de arbitrariedad.

En consecuencia, concluyó que el Decreto 118 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad, ya que las medidas adoptadas, además de estar previstas en el régimen ordinario, afectan de forma sustancial e injustificada la arquitectura constitucional del mando en materia de orden público, generando riesgos innecesarios para el funcionamiento institucional del Estado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

11. El Procurador General de la Nación presentó su concepto el 6 de mayo de 2025, en el cual solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025. En su análisis, señaló que el Decreto cumple con todos los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Destacó que fue expedido durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025, que su aplicación se limita al ámbito territorial fijado en dicha declaratoria, y que fue remitido oportunamente a la Corte para su control automático. También afirmó que el Decreto cuenta con una motivación suficiente y está debidamente suscrito por el presidente de la república y todos los ministros, incluidos los funcionarios que actuaban en calidad de encargados.

12. En cuanto al examen material, el procurador concluyó que el Decreto 118 de 2025 supera todos los juicios constitucionales aplicables. Estimó que la medida adoptada, correspondiente a la creación de un esquema transitorio de control operacional unificado en cabeza de un comandante militar, tiene una finalidad legítima y concreta, consistente en reforzar la capacidad operativa del Estado para conjurar una crisis humanitaria y de seguridad de carácter excepcional. Sostuvo que existe conexidad entre la medida y los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, y que el diseño del Decreto prevé previsiones suficientes para evitar vulneraciones a derechos fundamentales, así como para preservar el carácter civil de la Policía Nacional y la separación de funciones entre autoridades civiles y militares. Si bien advirtió que la motivación podría haber sido más explícita en cuanto a los límites del régimen ordinario, consideró que ello no afecta la validez del Decreto, cuya estructura normativa, en su criterio, refleja una medida adecuada, temporal, proporcionada y respetuosa del bloque de constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para adelantar el examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 118 de 2025, con fundamento en lo previsto en el párrafo del artículo 215 y en el artículo 241.7 de la Carta Política, que le asignan a esta Corporación la competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 superiores.

14. Ahora bien, la Sala encuentra necesario advertir que, mediante el Decreto Legislativo 467 del 23 de abril de 2025, el Gobierno nacional puso fin al estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y

los municipios de Río de Oro y González. Sin embargo, esa misma norma prorrogó por un término adicional de noventa días la vigencia de varias medidas excepcionales adoptadas durante la conmoción, entre ellas las contenidas en el Decreto Legislativo 118 de 2025, actualmente objeto de revisión por parte de esta Corte.

15. En ese sentido, la finalización formal del estado de excepción no afecta la competencia de esta Corporación para adelantar el control automático de constitucionalidad, en tanto el decreto continúa produciendo efectos jurídicos y permanece vigente, conforme a lo dispuesto en el Decreto 467 de 2025 y en aplicación del artículo 214 de la Constitución Política.

2. Cuestión inicial: la materia regulada en el Decreto Legislativo 118 de 2025 se encuentra cobijada por la exequibilidad parcial declarada en la Sentencia C-148 de 2025

16. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte Constitucional 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.

17. La Corte concluyó que la declaratoria se ajustaba a la Constitución Política únicamente en lo relativo a los hechos relacionados con: (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, 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-EP; y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados –internos y transfronterizos– y confinamientos masivos que han desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. En consecuencia, limitó los efectos de la exequibilidad a las medidas estrictamente necesarias para: (i) el fortalecimiento de la fuerza pública, (ii) la atención humanitaria, (iii) la garantía de los

derechos fundamentales de la población civil y (iv) la financiación orientada a esos propósitos específicos.

18. En contraste, la Corte declaró inexecutable el decreto en cuanto a los fundamentos medidas relacionados con: (i) la presencia histórica del ELN, los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos; (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.

19. El Decreto Legislativo 118 de 2025, que ahora se revisa, adopta medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025. En particular, dispone la designación de un comandante militar con funciones de planeación, coordinación y conducción de operaciones militares y policiales en los territorios cobijados por la declaratoria, así como la articulación de servicios de inteligencia y contrainteligencia, la suspensión de permisos de porte de armas de fuego y la expedición de órdenes para conjurar la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos. La Sala observa que el Decreto delimita expresamente que estas funciones se ejercerán bajo instrucciones del presidente de la república y en coordinación con el ministro de defensa, con respeto por la naturaleza civil de la Policía Nacional y la distribución ordinaria de competencias administrativas y disciplinarias.

20. A partir del marco fijado en la Sentencia C-148 de 2025, corresponde verificar si la materia regulada por el Decreto 118 se encuentra comprendida dentro del conjunto de hechos y finalidades que la Corte consideró constitucionalmente habilitantes para el ejercicio de poderes legislativos excepcionales. Como se indicó, esa providencia limitó los efectos de

la declaratoria de conmoción interior a los hechos excepcionales ocurridos a partir de enero de 2025, concretamente, la intensificación de enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, los ataques contra la población civil (incluida la firmante del Acuerdo de Paz) y la crisis humanitaria por desplazamientos y confinamientos masivos, y solo habilitó la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento de la Fuerza Pública, la atención humanitaria, la protección de derechos fundamentales y la financiación de esos fines específicos.

21. Para la Sala, las disposiciones del Decreto 118 de 2025 se enmarcan dentro de esa habilitación constitucional delimitada por la Corte. Su contenido guarda una relación directa y específica con el fortalecimiento operativo de la Fuerza Pública en una coyuntura extraordinaria de violencia armada y afectación humanitaria, como la descrita en la Sentencia C-148 de 2025. No regula fenómenos estructurales ni problemáticas excluidas del marco de la exequibilidad, tales como la presencia histórica de actores armados, la política social ordinaria, los cultivos ilícitos o la infraestructura energética. Por el contrario, se observa que sus disposiciones tienen un carácter transitorio y están diseñadas para responder a los hechos excepcionales validados por la Corte.

22. En ese sentido, la materia regulada por el Decreto Legislativo 118 de 2025 se encuentra comprendida dentro del marco de la exequibilidad parcial definido por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025. Esta constatación habilita a la Sala para verificar si el Decreto satisface las condiciones formales y materiales exigidas por la Constitución y la LEEE para su validez.

3. Problema jurídico y metodología de la decisión

23. Para adelantar el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 118 de 2025, la Sala Plena deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Decreto Legislativo 118 del 30 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, cumple con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción?

24. Para dar respuesta al problema formulado, la Corte comenzará por verificar si el Decreto fue expedido con sujeción a los requisitos formales. Solo si se constata el cumplimiento de tales exigencias, adelantará el examen material de sus disposiciones, a partir de la delimitación de su contenido y alcance, conforme a los parámetros previstos en la Constitución, la LEEE, los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional.

4. Caracterización general del Estado de conmoción interior y la función de control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional

25. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”[5], así como que el sometimiento de estas herramientas “a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad.”[6] La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -Ley Estatutaria de los Estados de Excepción-[7] y mediante dispositivos de control

político y judicial[8].

26. Los estados de excepción son respuestas 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 sea absoluta ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos 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.

27. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la Ley estatutaria de los estados de excepción; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (arts. 93.1 y 214, C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

28. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de conmoción tiene dos facetas: formal (o de

trámite) y material. Sobre la primera, debe recordarse que, con fundamento en los artículos 213 y 214 de la Constitución Política y la LEEE, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera clara, reiterada y uniforme que los decretos expedidos en desarrollo del estado de conmoción interior deben satisfacer, de forma concurrente, cinco exigencias formales: (i) delimitación temporal, (ii) delimitación territorial, (iii) motivación, (iv) remisión a la Corte Constitucional, y (v) suscripción.

29. El examen material, por su parte, 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. La práctica decisonal de este Tribunal se proyecta en diez juicios, a saber: (i) el juicio de finalidad, (ii) el juicio de conexidad material, (iii) el juicio de motivación suficiente, (iv) juicio de ausencia de arbitrariedad, (v) juicio de intangibilidad, (vi) juicio de no contradicción específica, (vii) juicio de incompatibilidad, (viii) juicio de necesidad, (ix) juicio de proporcionalidad y (x) juicio de no discriminación.

30. A continuación, la Sala se referirá a cada una de estas exigencias (formales y materiales) y verificará su cumplimiento en el caso del Decreto 118 de 2025.

5. Examen formal: el Decreto Legislativo 118 de 2025 cumple la totalidad de las exigencias formales

31. Delimitación temporal[9]. Uno de los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos dictados en desarrollo de un estado de conmoción interior es su expedición dentro del término de vigencia de la declaratoria. Conforme al artículo 213 de la Constitución Política, dicho término no puede exceder de noventa (90) días, prorrogables por una sola vez por un período igual, y por una segunda vez con concepto favorable del Senado de la República.

32. En el presente caso, el Decreto Legislativo 062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior, fue publicado en el Diario Oficial n.º 53.009 del 24 de enero de 2025. Por su parte, el Decreto Legislativo 118 de 2025 fue expedido el 30 de enero de 2025 y publicado en el Diario Oficial n.º 53.015 de la misma fecha. En su artículo 5º, el decreto indica que “rige a partir de la fecha de su publicación y durante la vigencia del estado de conmoción interior”, lo cual muestra su sujeción expresa al límite temporal del estado de excepción.

33. Aunque uno de los intervinientes, (el señor Harold Eduardo Sua Montaña) cuestionó la eficacia del decreto por supuesta ausencia de publicación en el Diario Oficial, esta afirmación no se ajusta a la realidad. El Decreto fue debidamente publicado en el Diario Oficial, como consta en el portal web oficial[10]. Así, se verifica que el Decreto Legislativo 118 de 2025 fue expedido y comenzó a regir dentro del período de vigencia del estado de conmoción interior, sin exceder el término constitucional, lo que permite concluir que satisface plenamente el requisito de delimitación temporal.

34. Delimitación territorial[11]. Cuando la declaratoria del estado de conmoción interior se restringe a una parte del territorio nacional, los decretos legislativos que la desarrollan deben limitar su aplicación a ese mismo ámbito geográfico. Así lo exigen los artículos 213 y 214 de la Constitución, desarrollados por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, con el fin de evitar que las medidas extraordinarias proyecten efectos en zonas no afectadas por los hechos que motivaron la declaratoria, y en las cuales no se justificaría una restricción del orden constitucional ordinario.

35. En este caso, el Decreto Legislativo 118 de 2025 cumple con dicha exigencia, toda vez que, de acuerdo con su artículo 1º, las medidas adoptadas se aplican exclusivamente en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar. En particular, el Decreto precisa que la región del Catatumbo está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención,

Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y por los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra. Igualmente, señala que el área metropolitana de Cúcuta incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

36. Esta delimitación territorial coincide con la definida en el Decreto Legislativo 062 de 2025, que contiene la declaratoria del estado de excepción, y corresponde a los territorios más gravemente afectados por la intensificación del conflicto armado y la crisis humanitaria que motivaron la adopción de medidas extraordinarias. No se advierte en el Decreto 118 ninguna disposición que proyecte sus efectos más allá de dicho ámbito geográfico. En consecuencia, se satisface el requisito formal de delimitación territorial, al comprobarse que el Decreto Legislativo 118 de 2025 restringe su aplicación a los territorios cobijados por la declaratoria de conmoción interior, conforme a lo dispuesto expresamente en su artículo 1º.

37. Motivación[12]. Los decretos legislativos dictados en desarrollo del estado de conmoción interior deben estar acompañados de una motivación expresa, suficiente y comprensible, que permita establecer con claridad la relación directa entre las medidas adoptadas y las causas extraordinarias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Esta exigencia, derivada de los artículos 213 y 214 de la Constitución, y de la Ley Estatutaria 137 de 1994, busca asegurar que el ejercicio del poder excepcional responda a criterios de racionalidad y sujeción a los fines constitucionalmente permitidos.

38. En el presente caso, el Decreto Legislativo 118 de 2025 cumple con el deber formal de motivación, pues expone de manera expresa, en su parte considerativa, los fundamentos constitucionales, los hechos que justifican su adopción y los propósitos que persigue. En cuanto al fundamento constitucional para su expedición, el decreto invoca los artículos 213 y 189 de la Constitución Política. Además, señala que la medida responde a la necesidad de

conjurar una grave perturbación del orden público, calificada como excepcional y extraordinaria, originada en fuertes enfrentamientos armados entre grupos ilegales, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones a los derechos fundamentales de la población civil, alteraciones de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

39. También se indica que, pese a las acciones coordinadas entre el Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial Colombiana, la Policía Nacional y las autoridades locales, las atribuciones ordinarias de la Fuerza Pública han resultado insuficientes para contener la situación. En consecuencia, se justifica la adopción de medidas extraordinarias y transitorias orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta estatal, mediante la centralización del control operacional en cabeza de un comandante militar, bajo las instrucciones del presidente de la república y del ministro de defensa, sin que ello implique desconocer el carácter civil de la Policía Nacional ni modificar el diseño constitucional de la Fuerza Pública.

40. Por último, el decreto motiva la necesidad de evitar la consolidación de la afectación a la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia ciudadana, y de garantizar la protección de los derechos fundamentales en los territorios afectados por la crisis.

41. En consecuencia, la Sala constata que el Decreto Legislativo 118 de 2025 cumple con el requisito formal de motivación, en tanto ofrece una exposición clara de los motivos constitucionales, fácticos y teleológicos que justifican la adopción de la medida, su relación con la declaratoria de conmoción interior y el propósito de conjurar la perturbación del orden público, conforme lo exige la jurisprudencia constitucional.

42. Remisión a la Corte Constitucional[13]. Los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de conmoción interior deben enviarse a la Corte Constitucional al día siguiente

de su expedición, para que surtan el control automático de constitucionalidad[14]. En el caso del Decreto Legislativo 118 de 2025, consta en el expediente que fue expedido el 30 de enero de 2025 y que, mediante comunicación del 31 de enero de 2025, suscrita por la secretaria jurídica de la Presidencia de la República[15], fue remitido a esta Corte para efectos del control automático. Dicha comunicación, identificada con el número de radicado OFI25-00015460 / GFPU, adjuntó además copia del Decreto, junto con copia de sus anexos y soportes. En consecuencia, se verifica el cumplimiento del requisito de remisión oportuna a la Corte Constitucional, dentro del plazo previsto para el efecto.

43. Suscripción. El artículo 213 de la Constitución Política y el artículo 46 de la LEEE establecen que los decretos expedidos en desarrollo del estado de conmoción interior deben ser suscritos por el presidente de la república y “todos los ministros” del despacho. Esta exigencia tiene una doble finalidad: (i) asegurar la responsabilidad política del Gobierno en su conjunto respecto de las medidas extraordinarias adoptadas[16], y (ii) preservar el principio democrático en el contexto del ejercicio de poderes excepcionales por parte del Ejecutivo. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en calificar este requisito como una formalidad esencial e ineludible, cuyo incumplimiento afecta la validez del acto legislativo.[17]

44. En el presente caso, el Decreto Legislativo 133 de 2025 lleva la firma del presidente de la república, Gustavo Petro Urrego, así como de quince (15) ministros titulares[18] y cuatro (4) funcionarios que ejercían en calidad de encargados al momento de su expedición[19], para un total de diecinueve (19) firmas ministeriales[20].

45. Ahora bien, frente al reparo planteado por el interviniente Harold Eduardo Sua Montaña, quien cuestionó la legitimidad de las firmas de Adriana del Rosario Mendoza Agudelo y Octavio Hernando Sandoval Rozo, por presunta falta de competencia para actuar como ministros encargados, es preciso señalar que dicho cuestionamiento carece de justificación.

46. En efecto, conforme a los documentos obrantes en el expediente la Sala observa que, por un lado, la señora Adriana del Rosario Mendoza Agudelo fue designada ministra encargada de relaciones exteriores mediante el Decreto 115 del 29 de enero de 2025, con ocasión de la comisión oficial al exterior de la ministra titular, Laura Camila Sarabia Torres. El encargo rigió desde “las 18:00 horas del 29 de enero hasta el 30 de enero de 2025”.

47. Por otro lado, el señor Octavio Hernando Sandoval Rozo fue designado ministro encargado de ciencia, tecnología e innovación mediante el Decreto 093 del 27 de enero de 2025, durante la comisión al exterior de la ministra titular, Ángela Yesenia Olaya Requene. El encargo estuvo vigente entre el 27 de enero y el 3 de febrero de 2025.

48. Ambos funcionarios ostentaban, por tanto, competencia funcional para suscribir el Decreto Legislativo 118 de 2025 en calidad de ministros encargados. En consecuencia, se verifica el cumplimiento integral del requisito formal de suscripción del Decreto Legislativo 118 de 2025, por parte del presidente de la república y todos los ministros del despacho, incluidos aquellos que ejercían funciones en calidad de encargados.

49. Con base en lo expuesto, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 satisface los cinco requisitos formales exigidos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción: (i) fue expedido y publicado dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior; (ii) limita expresamente su aplicación al ámbito territorial definido en la declaratoria; (iii) expone de forma clara y suficiente los motivos constitucionales, fácticos y operativos que justifican su adopción; (iv) fue remitido a esta Corte dentro del término previsto para el control automático; y (v) fue suscrito por el presidente de la república y por la totalidad de los ministros del despacho. Verificado el cumplimiento de estos requisitos, corresponde ahora a la Sala adelantar el examen material de constitucionalidad del decreto, conforme a los parámetros ya indicados en esta

providencia.

6. Análisis del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 118 de 2025

50. Como se indicó previamente, para desarrollar el análisis material del Decreto Legislativo 118 de 2025, la Sala seguirá la metodología consolidada en la jurisprudencia constitucional sobre estados de excepción, que contempla la aplicación de diez juicios específicos: finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. A partir de una breve exposición de su contenido, cada uno de estos juicios será aplicado al texto del Decreto en revisión, con el fin de establecer si las medidas adoptadas se ajustan a estos presupuestos.

51. El juicio de finalidad[21] está previsto por el artículo 10 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción[22]. A la luz de este juicio, 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[23].

53. La finalidad que persigue esta medida, según lo expresado en los considerandos y desarrollado en su articulado, es reforzar la capacidad operativa del Estado para enfrentar una situación concreta, excepcional e intensificada de violencia armada, que ha derivado en desplazamientos masivos, amenazas sistemáticas a la población civil, afectaciones a la infraestructura crítica y un desbordamiento de las capacidades institucionales ordinarias. De conformidad con lo señalado por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025, solo pueden considerarse legítimas aquellas medidas encaminadas a enfrentar los hechos ocurridos a

partir de enero de 2025 y que estén relacionadas con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados; (ii) los ataques indiscriminados contra la población civil, incluidos los firmantes del Acuerdo de Paz; y (iii) la crisis humanitaria generada por desplazamientos forzados y confinamientos masivos.

54. En ese contexto, la concentración operativa temporal de las capacidades de las Fuerzas Militares y de Policía bajo un comando militar designado por el presidente se presenta como una herramienta orientada a mejorar la coordinación interinstitucional, acelerar la respuesta táctica en el terreno y evitar que la violencia escale o se extienda hacia nuevas zonas, mediante el uso ordenado y controlado de la fuerza pública en un territorio específico. De esta manera, el Decreto no altera la naturaleza jurídica de la Fuerza Pública ni introduce modificaciones permanentes a su estructura funcional, sino que crea un mecanismo transitorio de coordinación operativa sujeto a controles jerárquicos, territoriales y temporales.

55. Así, la medida adoptada no solo está directamente encaminada a enfrentar los hechos validados por la Corte como justificantes del estado de excepción, sino que también está diseñada para impedir su agravación y extensión, al permitir un mando unificado más eficiente, articulado con los servicios de inteligencia y sujeto al respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, según lo prevé expresamente el artículo 2 del Decreto.

56. En línea con lo anterior, el procurador general de la nación y la Defensoría del Pueblo coincidieron en afirmar que la finalidad del decreto se ajusta a los parámetros constitucionales. En particular, destacaron que la creación de un mando unificado bajo control presidencial, lejos de desnaturalizar la organización de la Fuerza Pública, busca resolver deficiencias operativas puntuales y reforzar la eficacia de la respuesta estatal frente al escalamiento del conflicto, sin suprimir la naturaleza civil de la Policía ni alterar competencias orgánicas. Según dichas entidades, esta medida busca preservar la vida e

integridad de la población en una zona marcada por la expansión territorial de actores armados ilegales, la presión violenta sobre comunidades vulnerables y la imposibilidad de garantizar, por medios ordinarios, condiciones mínimas de seguridad y convivencia.

57. En esa medida, la Sala comparte la posición expresada por el procurador general de la nación y la Defensoría del Pueblo, en el sentido de que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 118 de 2025 está directamente encaminada a conjurar las causas que dieron lugar a la perturbación del orden público y a impedir la extensión o agravación de sus efectos. Por tanto, concluye que el Decreto supera el juicio de finalidad, al ajustarse a los fines legítimos previstos por el orden constitucional para el ejercicio del poder legislativo excepcional.

58. El juicio de conexidad material[24] está previsto por los artículos 215 de la Constitución[25] y 47 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción[26]. Este juicio 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. La Corte Constitucional ha señalado 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[27] 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[28].

59. En cuanto al presupuesto de conexidad interna, la Sala constata que el Decreto Legislativo 118 de 2025 desarrolla una medida excepcional que se encuentra justificada en la parte considerativa del propio acto. Allí se señala que la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González atraviesan una situación excepcional de orden público, caracterizada por un aumento inusitado de la violencia, enfrentamientos armados entre grupos ilegales, desplazamientos masivos, amenazas a la población civil, afectaciones a la infraestructura crítica y desbordamiento de las capacidades

institucionales ordinarias para enfrentar la crisis. Se afirma además que, pese a los esfuerzos coordinados de la Fuerza Pública y las autoridades locales, se requiere una acción más articulada, eficiente y centralizada que permita enfrentar con eficacia la perturbación.

60. Esta justificación se refleja directamente en las disposiciones del articulado. El artículo 1 faculta al presidente para designar un comandante militar encargado del control operacional de las Fuerzas Militares y de Policía en el territorio afectado, bajo sus instrucciones y en coordinación con el ministro de defensa. El artículo 2 establece sus funciones, como lo son planear, coordinar y conducir operaciones militares y policiales; emitir órdenes a comandantes subordinados; articular los servicios de inteligencia; coordinar la implementación de medidas gubernamentales; y reportar diariamente al ministro de defensa. Estas atribuciones buscan superar los déficits de coordinación y respuesta que el Decreto reconoce expresamente en sus consideraciones.

61. La conexión entre ese diagnóstico que presenta la parte motiva y la medida adoptada en el articulado se refuerza en afirmaciones específicas contenidas en el Decreto. Por ejemplo, se indica en los considerandos que “las atribuciones ordinarias de la Fuerza Pública y de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de violencia” y que “es necesario adoptar medidas extraordinarias para retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos masivos y restablecer el orden público”. Esa necesidad se concreta normativamente en el diseño de un mando operativo unificado, con facultades precisas, que no modifica la estructura orgánica de la Fuerza Pública ni altera su naturaleza constitucional, pero que permite una actuación más efectiva en el terreno.

62. Por tanto, la medida adoptada en el articulado guarda una relación clara y directa con los motivos fácticos y jurídicos expuestos en la parte considerativa. No se advierte una disociación entre el diagnóstico de la situación excepcional y la solución normativa

planteada en la parte considerativa del decreto, sino una correspondencia evidente entre el problema identificado (la fragmentación operativa de la Fuerza Pública ante una crisis desbordada) y la respuesta propuesta (la concentración operativa temporal en cabeza de un comandante militar bajo control presidencial). Así, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 cuenta con conexidad interna, al existir una correspondencia suficiente y directa entre la motivación del decreto y las medidas excepcionales adoptadas en su articulado.

63. La Sala también constata el cumplimiento del requisito de conexidad externa, en tanto la medida adoptada en el Decreto Legislativo 118 de 2025 guarda una relación clara, específica y verificable con los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior, tal como fueron delimitados por esta Corte en la Sentencia C-148 de 2025. De acuerdo con dicha providencia, la declaratoria solo fue declarada exequible de manera parcial, en lo concerniente a hechos excepcionales y sobrevinientes que desbordaron la capacidad ordinaria del Estado para garantizar el orden público y proteger a la población civil.

64. La Sala destaca, en todo caso, que esa delimitación no fue abstracta, sino que estuvo sustentada en cifras concretas. La Corte tuvo en cuenta, entre otros elementos, que entre el 2 de enero y el 3 de febrero de 2025 se reportaron más de 60.000 personas desplazadas, incluidas 180 firmantes del Acuerdo Final de Paz y sus núcleos familiares; que al menos seis firmantes de paz fueron asesinados en un lapso de tres días; y que, con corte al 3 de febrero de 2025, más de 30.000 personas se encontraban en condición de confinamiento, situación que afectaba de manera especial a comunidades rurales, campesinas, indígenas y de firmantes del Acuerdo Final.

66. Esta vinculación fue también reconocida por la Procuraduría General de la Nación y la

Defensoría del Pueblo, al señalar que la medida adoptada no solo se relaciona con las causas de la conmoción, sino que representa una forma eficaz, jurídicamente viable y temporalmente limitada de responder a una amenaza concreta sobre la vida, la seguridad y la integridad de comunidades vulnerables. Ambas entidades coincidieron en que la falta de coordinación táctica entre los componentes de la Fuerza Pública había debilitado la capacidad estatal de control territorial, y que una herramienta como la contemplada en el Decreto 118 de 2025 contribuía a conjurar la situación que fue validada por la Corte.

67. Por tanto, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 supera el presupuesto de conexidad externa, al encontrarse materialmente vinculado con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior, en los términos establecidos en la Sentencia C-148 de 2025. No se trata de una medida orientada a enfrentar fenómenos estructurales, históricos o de política pública ordinaria, sino de una respuesta concreta frente a una situación excepcional, súbita y sobreviniente, cuyos efectos requerían una acción estatal extraordinaria.

68. El juicio de motivación suficiente[29] 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.[30] Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas,[31] siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”[32].

69. En este caso, la Sala observa que el Decreto Legislativo 118 de 2025 ofrece una motivación clara, estructurada y razonada, en la que se identifican los hechos que justifican la adopción de una medida excepcional en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025. En particular, se expone que en la región del

Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González se vive una situación caracterizada por un aumento inusitado de la violencia, enfrentamientos armados entre grupos ilegales, desplazamientos forzados masivos, amenazas a la población civil, afectaciones a la infraestructura crítica y al ambiente, así como un desbordamiento de las capacidades institucionales ordinarias para garantizar el orden público y proteger los derechos fundamentales. Aunque el decreto no identifica de manera expresa a actores armados específicos ni colectivos particularmente afectados, el contexto que describe debe entenderse en el marco de los hechos validados por esta Corte en la Sentencia C-148 de 2025 como fundamento legítimo de la conmoción interior.

70. A partir de lo anterior, la Sala constata que el decreto indica con claridad que las medidas ordinarias adoptadas hasta ese momento, incluidas las operaciones conjuntas entre el Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial Colombiana, la Policía Nacional y las autoridades locales, han resultado insuficientes para conjurar la perturbación. Por ello, justifica la necesidad de adoptar una medida extraordinaria, como la designación de un comandante militar que ejerza el control operacional de la Fuerza Pública en el territorio afectado, bajo instrucciones del presidente de la República y del ministro de defensa. Según se explica en los considerandos, esta figura permitiría unificar el mando, mejorar la planificación y coordinación de las operaciones militares y policiales, y articular los servicios de inteligencia para responder de manera más eficaz a la crisis.

71. Esta justificación se complementa con referencias del mismo decreto a los fundamentos constitucionales y legales que respaldan la competencia presidencial para disponer sobre el control operacional de la Fuerza Pública en estados de excepción (arts. 189.4 y 213, C.P.), así como con afirmaciones explícitas sobre los límites materiales y funcionales de la medida. Por ejemplo, el decreto es especialmente cuidadoso en reiterar que de ninguna manera se suprime el carácter civil de la Policía Nacional, que se respetarán los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y que las competencias disciplinarias y administrativas seguirán en cabeza de las autoridades institucionalmente responsables. Estos elementos demuestran que la motivación no solo justifica la necesidad

de la medida, sino que también delimita su alcance y prevé salvaguardas frente a eventuales excesos.

72. Este desarrollo argumentativo del decreto también fue valorado positivamente por el procurador general de la nación y la Defensoría del Pueblo, quienes concluyeron que la motivación del decreto no es genérica ni tautológica, sino que está sustentada en hechos concretos, verificables y recientes, y guarda correspondencia con la medida adoptada. En particular, ambas entidades destacaron que el Decreto identifica una situación de crisis extraordinaria y expone por qué la respuesta estatal requiere un refuerzo operativo excepcional, sin que ello implique una alteración permanente del modelo constitucional de la Fuerza Pública.

73. En consecuencia, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 supera el juicio de motivación suficiente, al presentar una exposición argumentativa clara, específica y razonada sobre las razones que justifican la adopción de la medida excepcional, en consonancia con el contexto de conmoción validado por esta Corte. No se advierte una ausencia de motivación ni una ruptura argumentativa entre el diagnóstico de la situación y la solución normativa propuesta.

74. El juicio de ausencia de arbitrariedad[33] tiene por objeto 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 Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.[34] La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales;[35] que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.[36]

75. En el presente caso, la Sala considera que el Decreto Legislativo 118 de 2025 respeta los límites materiales que la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los tratados internacionales de derechos humanos imponen al ejercicio del poder extraordinario. En primer lugar, el decreto no suspende ni restringe el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Por el contrario, su propósito declarado es proteger derechos amenazados, como la vida, la integridad personal y la libertad, mediante una respuesta institucional reforzada ante una situación de violencia armada y crisis humanitaria excepcional. Así se establece en sus considerandos y en el artículo 2º, que exige al comandante militar garantizar el respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como prevenir abusos o extralimitaciones.

76. En segundo lugar, el decreto no interfiere con el funcionamiento normal de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado. Si bien el artículo 3 dispone que las órdenes del presidente tendrán prevalencia sobre las emitidas por autoridades locales, esta prevalencia se circunscribe a la ejecución de operaciones destinadas a conjurar la perturbación del orden público con los límites establecidos en la Sentencia C-148 de 2025 en cuanto a su ámbito de aplicación, y está estrictamente respaldada en el artículo 296 de la Constitución. La medida no suprime, así, competencias legales ni elimina canales institucionales, sino que establece una preferencia operativa excepcional, sujeta a límites territoriales, funcionales y temporales, como lo exige el orden constitucional en estados de excepción.

77. En tercer lugar, no se suprimen ni modifican organismos ni funciones básicas de acusación o juzgamiento. Las competencias disciplinarias, administrativas y penales de las autoridades de origen se mantienen expresamente protegidas por el artículo 2º del decreto. El artículo 4, por su parte, refuerza esta garantía al prever la responsabilidad civil, penal, fiscal y disciplinaria por cualquier abuso o extralimitación en la aplicación de las medidas adoptadas, por las vías contempladas en el ordenamiento jurídico.

78. Ahora bien, frente al reparo formulado por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), en relación con el párrafo primero del artículo 2º del Decreto 118 de 2025, la Sala considera necesario precisar que esta disposición no asigna al comandante militar facultades disciplinarias ni administrativas sobre el personal bajo su control operacional. Por el contrario, la norma reafirma expresamente que tales atribuciones permanecerán bajo la competencia de las autoridades de origen, lo cual significa que las funciones disciplinarias seguirán en cabeza de los comandantes de fuerza o autoridades institucionales competentes, conforme al régimen ordinario previsto en el Código Disciplinario Militar (Ley 1862 de 2017) y demás normas aplicables.

79. En efecto, el artículo 102 de dicha ley establece que la competencia disciplinaria se ejerce por los comandantes conforme a su grado jerárquico y línea de mando, sin que una medida excepcional pueda modificar dicha estructura de forma tácita o implícita. En el mismo sentido, los artículos 103 y 104 también hacen referencia a los procedimientos y sanciones disciplinarias, las cuales corresponden exclusivamente a los órganos establecidos por la ley, lo que incluye las inspecciones generales, las dependencias disciplinarias internas y, también, según el caso, a la Procuraduría General de la Nación.

81. De este modo, la Sala descarta que el párrafo 1º del artículo 2º configure una medida arbitraria. Por el contrario, confirma que el Decreto 118 de 2025 mantiene los límites orgánicos y funcionales del sistema disciplinario militar y policial, y respeta la división entre mando operativo y competencia sancionatoria, como lo exige el principio de legalidad y el Estado de Derecho.

82. Adicionalmente, la Sala observa que uno de los principales reparos formulados por algunos intervinientes, en particular la Federación para el Estado de Derecho y el Colectivo

de Abogados José Alvear Restrepo, se refiere a que el decreto desconocería el carácter civil de la Policía Nacional y afectaría el principio de separación funcional al establecer una subordinación operativa a un comandante militar. A juicio de estas organizaciones, el decreto rompería la equivalencia jerárquica entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, alterando su estructura constitucional.

83. La Sala estima, sin embargo, que este cuestionamiento no está llamado a prosperar. El artículo 2º del decreto contiene una cláusula expresa que salvaguarda la naturaleza civil de la Policía Nacional y preserva las atribuciones disciplinarias y administrativas de sus unidades. Así mismo, dispone que la coordinación bajo el mando del comandante militar no podrá desconocer dicha naturaleza. Esta previsión impide que se consolide una subordinación institucional o una fusión jerárquica entre cuerpos armados de distinta naturaleza. Además, se establece un marco de responsabilidad que asegura el respeto por el orden jurídico y los principios de legalidad, proporcionalidad y control.

84. Esta configuración normativa fue igualmente defendida por la Procuraduría General de la Nación y por la Defensoría del Pueblo. Ambas entidades consideraron que el decreto se ajusta a los límites materiales del poder excepcional, en tanto no modifica el diseño orgánico de la Fuerza Pública, no suprime instituciones y garantiza que el mando unificado actúe dentro del marco de los derechos fundamentales, bajo el control directo del presidente y del ministro de defensa.

85. En línea con ello, la Sala debe recordar que la jurisprudencia constitucional ha respaldado esquemas similares en contextos de conmoción interior. En la Sentencia C-1024 de 2002, que constituye un precedente relevante en esta ocasión, la Corte declaró la exequibilidad de una norma que también autorizaba al presidente a designar un comandante militar con control operacional sobre la Fuerza Pública, con la condición de que no se desdibujara el carácter civil de la Policía ni se suprimieran sus funciones autónomas.[37] El análisis de aquel precedente permite afirmar que, bajo la situación de

excepcionalidad y urgencia, lo relevante no es la existencia de un mando coordinador en cabeza de un militar, sino que el marco de acción preserve la distinción funcional y la estructura legal de cada componente de la Fuerza Pública.

86. Por lo demás, el artículo 1 del decreto deja claro que el esquema de control operacional solo aplica durante la vigencia del estado de conmoción interior, y que su ámbito de aplicación se limita a zonas críticas previamente delimitadas. Esta temporalidad y delimitación territorial impiden que la medida se convierta en una forma ordinaria de gestión del orden público, lo cual refuerza su sujeción a los principios del Estado de Derecho.

87. En este sentido, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, por cuanto (i) no vulnera derechos fundamentales, sino que busca protegerlos; (ii) no interfiere con las funciones esenciales del Estado ni altera el equilibrio de poderes; (iii) no suprime instituciones ni funciones de acusación o juzgamiento; y (iv) mantiene intacto el carácter civil de la Policía Nacional, como lo exige el artículo 218 de la Constitución. Así, la medida adoptada se ajusta a los límites materiales que rigen el uso del poder legislativo excepcional en contextos de conmoción interior.

88. El juicio de intangibilidad[38] parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” 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. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer

matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

89. En este caso, la Sala encuentra que ninguna de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 118 de 2025 afecta, limita o restringe directa ni indirectamente el contenido protegido de los derechos considerados intangibles. El decreto no introduce normas penales, no establece restricciones a la libertad personal, no limita garantías procesales ni afecta el ejercicio de derechos políticos, religiosos o de conciencia. Tampoco contiene disposiciones que permitan la comisión de tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni contempla prácticas que puedan dar lugar a desapariciones forzadas o detenciones arbitrarias.

90. Por el contrario, el Decreto incluye mecanismos expresos de protección frente a posibles vulneraciones de derechos fundamentales. El artículo 2 asigna al comandante militar la responsabilidad de “garantizar el respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario”, así como de “prevenir abusos o extralimitaciones en el uso de la fuerza por parte de la Fuerza Pública”. Esta previsión constituye una cláusula de salvaguarda que reafirma el principio de intangibilidad de los derechos y el respeto por los límites constitucionales e internacionales en el uso de las facultades extraordinarias.

91. De igual forma, el artículo 4 del Decreto prevé expresamente la responsabilidad disciplinaria, penal, fiscal y civil de los funcionarios que abusen de las competencias previstas en el decreto, lo que implica la vigencia plena de los mecanismos judiciales y administrativos indispensables para la protección de los derechos. Esta garantía es coherente con el artículo 4 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y con la doctrina constitucional sobre la operatividad reforzada de los sistemas de control y vigilancia institucional durante los estados de excepción.

92. La medida adoptada, esto es, la creación de un esquema transitorio de control operacional de la Fuerza Pública bajo dirección del presidente de la república, a través de un comandante militar en una zona específica, no contiene elementos que autoricen o impliquen la afectación de los derechos reconocidos como intangibles, tales como la vida, la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y la desaparición forzada, entre otros, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad (como los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En efecto, el contenido del Decreto 118 de 2025 no suspende garantías judiciales, ni introduce restricciones a esos derechos, ni habilita prácticas de uso excesivo de la fuerza, desaparición forzada o tratamientos crueles, inhumanos o degradantes. Por el contrario, el artículo 2 del Decreto establece de forma expresa que toda actuación de las autoridades en desarrollo del control operacional deberá respetar el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos, reafirmando los límites que impone el orden constitucional incluso en estados de excepción. En consecuencia, incluso si las operaciones derivadas del mando unificado implican despliegues armados o intervenciones tácticas, estas deben ejecutarse bajo estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y conforme al régimen jurídico ordinario que rige el uso de la fuerza por parte de la Fuerza Pública.

93. En suma, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 supera el juicio de intangibilidad, toda vez que no establece limitaciones, restricciones ni afectaciones a los derechos que, por mandato constitucional y convencional, deben conservarse íntegros aun en situaciones de conmoción interior. Por el contrario, incorpora cláusulas de protección y exigencias de legalidad que refuerzan la salvaguarda de dichos derechos, en armonía con el bloque de constitucionalidad y con la jurisprudencia reiterada de esta Corte.

94. El juicio de no contradicción específica[39] 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, cuando se trate del Estado de Emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Ha destacado la Corte que, en todo caso, entre estas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

95. La Sala constata que el Decreto Legislativo 118 de 2025 supera el juicio de no contradicción específica, toda vez que no contiene medidas que contraríen disposiciones expresas de la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos o el marco normativo y jurisprudencial que regula el ejercicio de los estados de excepción. En efecto, el Decreto respeta las prohibiciones del artículo 215 superior y de los artículos 47, 48 y 50 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, y no incurre en ninguna de las restricciones materiales allí previstas.

96. Primero, el Decreto no desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Ninguna de sus disposiciones interfiere con el régimen laboral, prestacional o de contratación pública, ni con el ejercicio de libertades sindicales. Este punto es fundamental para descartar una infracción del artículo 215 de la Constitución Política, el cual, en su último inciso, impide al Ejecutivo afectar derechos laborales mediante decretos legislativos.

97. Segundo, la norma no sustituye a las autoridades judiciales, disciplinarias ni de control. Aunque se crea un esquema de control operacional concentrado en un comandante militar designado por el presidente, el artículo 2 del Decreto es enfático en aclarar que ello no implica la reasignación de funciones de investigación, juzgamiento o sanción. Estas siguen siendo ejercidas por las autoridades institucionalmente competentes, lo cual impide interpretar que exista una sustitución funcional. De ahí que la Procuraduría General de la Nación, en su intervención, haya respaldado expresamente esta interpretación, al señalar

que no se advierte supresión ni modificación de los organismos ni de sus funciones básicas de acusación y juzgamiento.

99. Asimismo, el decreto prevé expresamente que sus disposiciones se aplicarán en el marco del respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, conforme lo exige el artículo 2. Esta cláusula de sujeción al bloque de constitucionalidad impide cualquier interpretación que permita vulneraciones directas o indirectas a normas internacionales con jerarquía constitucional.

100. En cuanto al artículo 3 del Decreto Legislativo 118 de 2025, la Sala constata que esta disposición no introduce una regla nueva en el ordenamiento jurídico, sino que reproduce el mandato constitucional contenido en el artículo 296 de la Constitución Política, según el cual “para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la república se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”. Esta norma constitucional establece una regla clara de prevalencia funcional entre niveles de gobierno en contextos de perturbación del orden público, sin que ello implique la supresión de competencias ni la subordinación institucional de las autoridades territoriales.

101. La disposición contenida en el decreto no genera, por tanto, una modificación de las competencias de los gobernadores o alcaldes, sino que reafirma el principio de dirección unificada del orden público en cabeza del presidente de la república, en coherencia con lo dispuesto por el artículo 189, numeral 4º, de la Constitución. Además, en línea con lo señalado por la Corte en la Sentencia C-251 de 2002, la facultad del presidente de impartir órdenes con prelación sobre las de los mandatarios locales en materia de orden público no

vulnera la autonomía de estos, sino que constituye una expresión legítima de sus competencias constitucionales en esta materia, en particular durante estados de excepción.

102. En esa decisión, la Corte fue enfática al sostener que “el Presidente de la República, como cabeza del Ejecutivo, también puede proferir órdenes, relacionadas con el mantenimiento del orden público, que tengan una prelación sobre las que emitan los alcaldes y gobernadores. Tal facultad no vulnera la autonomía de éstos últimos, sino que por el contrario, es expresión de una de las facultades del presidente consagradas en el artículo 189-4 superior”. No obstante, esta misma sentencia se aclaró que tal prelación no puede interpretarse como subordinación de las autoridades civiles a mandos militares, pues se mantiene la separación entre poder civil y militar y se preserva el principio de supremacía del poder civil sobre el militar en la conducción de las políticas de seguridad.

103. A su turno, el artículo 4 reproduce la regla común y general de reconocimiento de la responsabilidad civil, fiscal, disciplinaria y penal. Se trata, en consecuencia, de una disposición que atiende a los artículos 6, 90 y 121 de la Constitución y refuerza las garantías del Estado de Derecho durante los estados de excepción. Además, es claro que esta cláusula de responsabilidad no suspende norma legal alguna ni modifica los mecanismos de control vigentes. Por el contrario, fortalece el principio de sujeción a la legalidad y a los controles institucionales ordinarios.

104. En consecuencia, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 no presenta contradicción específica con el texto constitucional ni con los tratados internacionales ratificados por Colombia, ni vulnera las prohibiciones sustantivas establecidas por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Antes bien, la Sala considera que el decreto incorpora salvaguardas normativas y operativas que refuerzan su conformidad con el marco constitucional de actuación del Ejecutivo en estados de excepción y, en particular, para responder a la situación reconocida en la Sentencia C-148 de 2025.

105. El juicio de incompatibilidad,[40] según el artículo 12 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

106. La Sala observa que el Decreto Legislativo 118 de 2025 no suspende ninguna disposición legal vigente, ni de manera expresa ni tácita. El articulado no contiene enunciados normativos que deriven en la inaplicación de normas legales, ni introduce regímenes jurídicos alternativos que sustituyan la regulación ordinaria. En este caso, el Decreto crea un esquema operativo excepcional, como lo es la designación de un comandante militar con funciones de control operacional sobre la Fuerza Pública en un territorio delimitado, pero no altera el marco normativo general de competencias del presidente como jefe de Estado ni modifica el régimen legal de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional.

107. Como se señala en la parte motiva del decreto, la medida se adopta “en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia”, lo que refuerza su sujeción al bloque de constitucionalidad y a la normatividad ordinaria.

108. Como bien lo sostuvo el procurador general de la nación, el Decreto no suspende normas legales vigentes ni crea disposiciones incompatibles con el ordenamiento jurídico, y su contenido se limita a establecer medidas operativas de articulación funcional en el marco del estado de excepción. Además, dado que no se presenta suspensión normativa alguna, no se activa el deber reforzado de motivación exigido por el artículo 12 de la Ley Estatutaria.

109. Por su parte, la Defensoría del Pueblo coincidió en que el Decreto 118 de 2025 no

deroga ni suspende norma legal alguna, ni entra en conflicto con el régimen jurídico ordinario que regula el funcionamiento de la Fuerza Pública y las competencias territoriales. Según este organismo, el Decreto actúa sobre un plano de articulación táctica transitoria, sin sustituir marcos normativos estructurales ni afectar la legalidad vigente.

110. Así, la Sala considera que en el presente caso no se identifica ninguna disposición legal cuya aplicación resulte incompatible o sea suspendida con la ejecución del Decreto Legislativo 118 de 2025. Por el contrario, la medida adoptada se funda en las competencias ordinarias del presidente como comandante supremo de la Fuerza Pública (art. 189.3, C.P.) y no interfiere con normas legales sobre la materia. Así, no se configura una suspensión expresa ni tácita de leyes, por lo cual el decreto supera el juicio de incompatibilidad.

111. El juicio de necesidad,[41] previsto en el artículo 11 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean 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 fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la república incurrió o no en un error 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.

112. En el caso del Decreto Legislativo 118 de 2025, ha quedado claro que la medida adoptada consiste en la creación de un esquema excepcional y transitorio de control operacional en cabeza de un comandante militar, quien, bajo las instrucciones del presidente de la república y en coordinación con el ministro de defensa, lidera las operaciones de la Fuerza Pública en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. El artículo 2 del Decreto establece que

este comandante tiene atribuciones específicas para planear, coordinar y conducir operaciones militares y policiales, articular los servicios de inteligencia y contrainteligencia, implementar las decisiones del Gobierno nacional, ordenar la suspensión de permisos de porte de armas, y emitir instrucciones preferentes frente a las autoridades territoriales, dentro del marco de la conmoción interior.

113. Desde la perspectiva de la necesidad fáctica, la medida responde a una situación de alteración grave del orden público, intensificada a partir de hechos recientes, tal como fue verificado por esta Corte en la Sentencia C-148 de 2025. En esa providencia, se constató un incremento del 567 % en las víctimas de desplazamiento forzado en la región, la existencia de más de 30.000 personas confinadas y el homicidio de firmantes del Acuerdo Final de Paz en un corto periodo de tiempo. Estas circunstancias generaron una situación humanitaria crítica, acompañada de graves amenazas contra la vida, la integridad y la seguridad de la población civil, así como una evidente desarticulación de la capacidad operativa estatal para contener y responder a estos hechos.

115. Además, el artículo 2, parágrafo 2, del decreto refuerza esta arquitectura operativa al establecer que la medida no puede desconocer la naturaleza civil de la Policía Nacional ni alterar su régimen disciplinario o administrativo. Esto garantiza que la articulación entre componentes de la Fuerza Pública se realice respetando su identidad funcional, lo cual incrementa la legitimidad, legalidad y eficacia de la intervención estatal.

116. Desde la perspectiva de la necesidad jurídica, la Sala observa que no existe dentro del ordenamiento ordinario una figura funcionalmente equivalente a la aquí prevista. Si bien el presidente de la república ostenta la jefatura suprema de la Fuerza Pública conforme al artículo 189.3 de la Constitución, la normatividad vigente distribuye el mando operativo, disciplinario y administrativo entre distintas autoridades, como comandantes de fuerza,

direcciones policiales, ministros y autoridades territoriales, sin prever mecanismos que permitan su concentración temporal bajo una sola cabeza para regiones específicas en situaciones de anormalidad institucional. Así, la medida adoptada no replica instrumentos ordinarios, ni constituye una alternativa menos lesiva a opciones jurídicas equivalentes, pues estas no existen. En consecuencia, la respuesta contenida en el Decreto 118 de 2025 es jurídicamente subsidiaria, y, considera la Corte, está constitucionalmente habilitada como medida de excepción.

117. Ahora bien, frente al reparo formulado por la Fundación para el Estado de Derecho, según el cual el Gobierno no justificó por qué los mecanismos ordinarios serían insuficientes, la Sala advierte que dicho argumento desconoce tanto los antecedentes fácticos verificados en la Sentencia C-148 de 2025 como el contenido mismo del Decreto. En primer lugar, la Corte ya estableció que la situación de violencia armada, desplazamientos masivos y desbordamiento institucional constituye una amenaza real, sobreviniente y no atendible por medios ordinarios. En segundo lugar, el Decreto 118 de 2025 identifica de manera clara los límites de la acción estatal previa, señala las restricciones funcionales del modelo ordinario de mando y plantea una respuesta operativa que no sustituye la institucionalidad vigente, sino que la articula excepcionalmente. Exigir que se agotaran previamente los canales ordinarios, pese a haber demostrado su ineficacia, desnaturalizaría el objetivo constitucional de los estados de excepción como instrumentos legítimos para restablecer el orden y proteger los derechos.

118. En este contexto, la Sala comparte las consideraciones formuladas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en cuanto coinciden en que la creación del esquema de comando unificado se presenta como una herramienta jurídicamente subsidiaria y fácticamente necesaria para enfrentar una crisis excepcional. Ambas entidades destacaron que esta medida responde a la urgencia de articular de manera efectiva y con control presidencial la respuesta de las fuerzas de seguridad, frente a una alteración del orden público que no puede ser contenida mediante el régimen legal ordinario.

119. De esta manera, la Sala encuentra que los instrumentos normativos ordinarios que regulan el funcionamiento del sector defensa, como lo son el Decreto 1874 de 2021, el Decreto 1325 de 1953, el Decreto 113 de 2022 y el Decreto 1070 de 2015, entre otros, otorgan a las autoridades facultades relevantes de planeación, formulación de políticas, articulación territorial e inteligencia. Sin embargo, estas normas operan dentro de una estructura institucional que no da lugar a la integración táctica operativa en un mando conjunto. Así, no hay en el régimen ordinario un mecanismo que permita, por ejemplo, que un solo comandante asuma, bajo las instrucciones del presidente y del ministro de defensa, el liderazgo unificado de operaciones militares y policiales, la articulación de servicios de inteligencia y contrainteligencia, o la adopción de decisiones tácticas con efectos preferentes sobre mandos funcionalmente autónomos. En especial, la separación entre funciones militares y policiales, reforzada por la naturaleza civil de la Policía Nacional, conforme al artículo 218 de la Constitución que no es desconocida en este decreto, excluye la posibilidad de que estas se integren bajo un único control operativo sin una habilitación excepcional, como la que plantea el Decreto 118 de 2025.

120. En desarrollo de lo anterior, la Sala encuentra pertinente advertir que, por ejemplo, el Decreto 1874 de 2021 atribuye al Ministerio de Defensa funciones amplias de coordinación política y formulación estratégica. Sin embargo, estas se ejercen a través de órganos que mantienen líneas de mando diferenciadas, con mandos separados para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Tampoco el Decreto 1325 de 1953 prevé mecanismos de articulación táctica entre cuerpos armados bajo un solo mando operacional. Menos aún lo hace el Decreto 113 de 2022, que regula la organización de la Policía Nacional y su servicio de vigilancia. Esta norma reafirma la estructura interna de la Policía como institución organizada jerárquicamente, con funciones propias de planeación, inteligencia y articulación territorial, pero sin vinculación operativa con las Fuerzas Militares. Las competencias allí previstas para la Dirección General y la Jefatura Nacional del Servicio de Policía se insertan en una arquitectura que excluye la posibilidad de unificación de mando, por lo que es importante que esta sea autorizada normativamente.

121. Asimismo, es pertinente destacar que, para la Sala, las medidas contempladas el artículo 1 y en los literales a) y b) del artículo 2 del Decreto Legislativo 118 de 2025 son necesarias jurídicamente, dado que su contenido normativo modifica de forma transitoria la estructura constitucional ordinaria del mando en la Fuerza Pública y, en especial, no podría haberse implementado mediante mecanismos legales ordinarios como los previstos en la Ley 1801 de 2016. De conformidad con la Constitución Política y como ya se indicó, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares son cuerpos armados diferenciados y con finalidades distintas. En particular, el artículo 217 superior dispone que las Fuerzas Militares están orientadas a la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, mientras que el artículo 218 señala que la Policía Nacional, como cuerpo armado de naturaleza civil, tiene como misión primordial preservar las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y garantizar la convivencia pacífica.

122. Este diseño institucional impone una separación funcional y jerárquica entre la Policía y las Fuerzas Militares y prohíbe, en principio, que la Policía quede subordinada a las estructuras del mando militar. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional en diversas sentencias, entre ellas, la Sentencia C-100 de 2022, en la que se indicó que la figura de la “asistencia militar”, prevista en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, permite actuaciones conjuntas entre Policía y Fuerzas Militares para atender alteraciones graves del orden público, pero no autoriza bajo ninguna circunstancia la sujeción de la Policía al mando militar, sino que se refiere al apoyo entre fuerzas.[42]

123. En contraste, el artículo 1 del Decreto 118 de 2025 establece que, bajo las instrucciones del presidente, un comandante militar ejercerá el control operacional conjunto sobre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en una zona específica del territorio nacional, durante la vigencia del estado de conmoción interior. Este control conjunto se materializa, conforme a los literales a) y b) del artículo 2 del mencionado Decreto, en la facultad del comandante militar de planear, coordinar y conducir tanto operaciones militares como

operativos policiales, así como de emitir órdenes directas a los comandantes de unidades militares y policiales bajo su control operacional.

124. Estas disposiciones implican, en últimas, una integración operativa excepcional que rompe con la lógica ordinaria de las estructuras de la Fuerza Pública. En consecuencia, su adopción requiere una habilitación excepcional como la prevista en el artículo 213 de la Constitución. Desde este punto de vista, la medida, entonces, es jurídicamente necesaria porque no puede implementarse sino en razón de la situación excepcional de grave perturbación del orden público.

125. Tampoco puede afirmarse que el Decreto 118 de 2025 haya incurrido en una innecesaria duplicación normativa por reproducir disposiciones de orden superior o legal. Las cláusulas que reiteran el deber de respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, que afirman el carácter civil de la Policía Nacional, o que señalan la responsabilidad disciplinaria, penal y fiscal de los servidores públicos, no tienen un carácter sustantivo autónomo ni constituyen una ampliación de competencias. Por el contrario, operan como cláusulas de limitación material de la medida adoptada, e integran su diseño constitucional para reforzar su aplicación conforme al bloque de constitucionalidad. Su inclusión no genera inconstitucionalidad ni revela falta de necesidad jurídica; antes bien, contribuye a delimitar la medida, fortalecer las garantías institucionales y asegurar una interpretación conforme con los principios del Estado social y democrático de derecho.

126. De esta manera, es preciso indicar que, si bien las disposiciones previstas en el literal f del artículo 2 y en el inciso primero del artículo 3 reproducen normas que ya están vigentes en la legislación ordinaria y en la Constitución, esto no implica que carezcan de validez constitucional ni que su reiteración deba necesariamente dar lugar a una declaratoria de inexequibilidad. En efecto, el juicio de necesidad jurídica busca “verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran

suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional”[43], pero no implica a establecer como inconstitucionales aquellas disposiciones que simplemente reiteran mandatos constitucionales o legales ya vigentes.

127. En primer lugar, la Constitución es norma suprema y fuente directa de validez de todo el ordenamiento jurídico (Art. 4, C.P.). Por ello, esta Sala considera que la reproducción en un decreto legislativo de un contenido que ya está en la Carta Política no puede considerarse un vicio. Sostener lo contrario sería un contrasentido, pues implicaría expulsar del ordenamiento un mandato que, en esencia, ya forma parte del bloque constitucional. Esta conclusión también es válida cuando se trata de normas de origen legal, cuyo contenido ha sido aprobado democráticamente por el Congreso y cuya constitucionalidad se presume mientras no sea declarada lo contrario por esta Corte. Si dichas disposiciones son compatibles con la Constitución en escenarios de normalidad, no existe razón para declararlas inexecutable por el solo hecho de reproducirlas en un decreto de estado de excepción.

128. En segundo lugar, la eventual redundancia de estas normas no afecta la validez del decreto ni su función como instrumento durante el estado de conmoción interior. Por el contrario, su inclusión puede tener un propósito pedagógico y de sistematización normativa, al unificar en un solo cuerpo normativo las reglas aplicables durante la emergencia, garantizando mayor claridad y eficacia en la actuación de las autoridades. En tal sentido, declarar inexecutable estos enunciados únicamente por replicar normas ordinarias podría restar coherencia al decreto en su conjunto, por fragmentar su alcance y dificultar su aplicación. Por ello, esta reiteración normativa, bajo las circunstancias de este caso, deben entenderse como un refuerzo normativo que no compromete su constitucionalidad.

129. Finalmente, el juicio de necesidad jurídica no puede obviar el contexto fáctico que justificó la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. Tal como se constató en la Sentencia C-148 de 2025, el Estado enfrenta allí una situación excepcional caracterizada por homicidios masivos, confinamientos prolongados, desplazamiento forzado, ataques a la

fuerza pública y desarticulación operativa institucional. En este contexto, la fragmentación de los mandos y la falta de un canal unificado para la respuesta operativa inmediata han sido factores que han agravado la crisis. La creación temporal de un comandante militar encargado del control operacional de las operaciones militares y policiales, bajo las instrucciones directas del presidente y del ministro de defensa, permite integrar, sin suprimir ni sustituir competencias institucionales, una estrategia de intervención táctica eficaz y coordinada. Dado que no existe en el régimen ordinario un instrumento equivalente para alcanzar este objetivo, la medida se configura como jurídicamente subsidiaria, normativamente habilitada y constitucionalmente necesaria.

130. En consecuencia, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 satisface el juicio de necesidad jurídica. La medida adoptada no encuentra respaldo en las facultades ordinarias del presidente, ni en el marco legal y reglamentario vigente; responde a una necesidad institucional concreta, frente a una situación excepcional validada por esta Corte; se encuentra sujeta a límites de tiempo, territorio y funcionalidad; y se acompaña de garantías sustantivas y materiales que aseguran su conformidad con el orden constitucional. Por lo tanto, se trata de una medida jurídicamente indispensable y proporcionada, conforme a los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional para el control material de los decretos legislativos dictados en estados de excepción.

131. El juicio de proporcionalidad,[44] que se desprende del artículo 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

132. En el caso del Decreto Legislativo 118 de 2025, la Sala constata que las medidas adoptadas guardan una relación razonable, directa y proporcionada, por tanto equilibrada, con la gravedad de los hechos que motivaron el estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025 y validado por esta Corte en la Sentencia C-148 de 2025. En esa providencia, se acreditó que en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Cesar, se presentaba una situación sobreviniente y excepcional caracterizada por (i) un aumento abrupto y sostenido del conflicto armado entre el ELN y otros grupos armados organizados; (ii) ataques indiscriminados contra la población civil, incluidos firmantes del Acuerdo Final de Paz; (iii) más de 30.000 personas confinadas al 3 de febrero de 2025; (iv) un incremento del 567 % en víctimas de desplazamiento forzado respecto al año anterior; y (v) el homicidio de seis firmantes de paz en solo tres días. Todo ello configuró un escenario de alteración grave del orden público, que superó las capacidades institucionales del Estado para garantizar condiciones mínimas de seguridad, convivencia y respeto por los derechos fundamentales.

133. Frente a esta realidad, el Decreto 118 de 2025 adopta una medida puntual, como es la centralización operativa del mando de la Fuerza Pública en cabeza de un comandante militar, quien ejerce sus funciones en el territorio afectado bajo las instrucciones del presidente de la república y en coordinación con el ministro de defensa. Esta medida, según se indica en los artículos 1 y 2 del Decreto, tiene una aplicación exclusivamente territorial (en el ámbito de afectación al que se circunscribe el estado de excepción) y temporal (durante la vigencia de la conmoción interior), y está dirigida a articular la respuesta de la Fuerza Pública para enfrentar de manera más eficiente y coordinada una amenaza concreta y excepcional. No se trata, por tanto, de una disposición de alcance nacional, ni de una reforma institucional de largo plazo, sino de un instrumento transitorio para conjurar los efectos inmediatos de una perturbación regional del orden constitucional.

134. Para la Sala, esta centralización no desconoce la distribución constitucional de competencias ni implica una reforma estructural del modelo de Fuerza Pública. Por el

contrario, responde a una necesidad puntual de superar la fragmentación operativa en un entorno donde las amenazas armadas son múltiples, dinámicas y están territorialmente focalizadas. La concentración del mando, limitada al plano táctico-operativo, permite coordinar esfuerzos militares y policiales en terreno, bajo la supervisión civil directa del presidente y del ministro de defensa, y sin alterar la subordinación institucional ni la naturaleza funcional de cada componente de la Fuerza Pública.

135. Desde una perspectiva constitucional, la medida adoptada respeta los límites materiales y funcionales que la Constitución impone a los decretos legislativos. Como ya se vio, el artículo 214.1 superior prohíbe la suspensión de derechos humanos ni de libertades fundamentales, incluso durante los estados de excepción, y el artículo 4 de la LEEE prohíbe que las medidas excepcionales supriman organismos ni funciones básicas del Estado. En este caso, el Decreto 118 no restringe derechos fundamentales, no suprime competencias institucionales, no reconfigura la estructura orgánica de la Fuerza Pública, y no establece regímenes de excepción penal, disciplinaria o administrativa. Por el contrario, el artículo 2 incluye una cláusula expresa de respeto por el Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos; el artículo 4 reafirma el deber de responsabilidad disciplinaria, penal y fiscal de los funcionarios que actúen bajo esta norma; y el párrafo del artículo 2 prohíbe expresamente que se desconozca la naturaleza civil de la Policía Nacional o que se altere su régimen de control y subordinación.

136. Así, la medida respeta los principios de legalidad, razonabilidad y responsabilidad, al tiempo que introduce un diseño regulatorio que asegura el respeto por el carácter civil de la Policía Nacional, conforme al artículo 218 de la Constitución. En efecto, la articulación operativa bajo el mando del comandante militar no implica subordinación jerárquica estructural, sino coordinación táctica temporal y excepcional, prevista como mecanismo específico para conjurar una amenaza extraordinaria. Esta diferencia resulta determinante en el juicio de proporcionalidad, pues descarta cualquier asimilación con esquemas de fusión de cuerpos armados prohibidos por el orden constitucional.

137. Además, el diseño de la medida da cuenta de un equilibrio importante entre eficacia y control. La función operativa del comandante militar está sujeta a coordinación con las autoridades civiles (art. 3 del Decreto), limitada a la ejecución de medidas adoptadas en desarrollo del estado de excepción, y subordinada a instrucciones directas del presidente de la república, conforme a lo dispuesto en los artículos 189.4 y 296 de la Constitución, siendo este último en el que se prevé establece la prelación en materia de orden público sin que ello implique subordinación institucional de los gobernadores o alcaldes a los mandos militares. Esta sujeción operativa refuerza la centralidad del poder civil en contextos excepcionales y previene cualquier lectura que permita inferir concentración excesiva o discrecional del mando. La previsión de controles penales, disciplinarios y fiscales (art. 4 del Decreto) refuerza este balance institucional, al igual que lo hace la cláusula de respeto estricto por el bloque de constitucionalidad en derechos humanos, contenida en la misma regulación. Como lo resaltaron la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el decreto no altera los elementos estructurales del Estado ni suprime instancias de control, sino que habilita una medida temporal de articulación funcional, bajo límites normativos precisos.

138. La Sala también considera relevante que la medida no solo no impone cargas desproporcionadas sobre los derechos fundamentales de la población, sino que busca protegerlos de manera reforzada. La medida está diseñada para fortalecer la capacidad del Estado de garantizar derechos constitucionales como la vida (art. 11, C.P.), la integridad personal (art. 12, C.P.), la libertad de desplazamiento (art. 24, C.P.) y la seguridad personal (art. 2, C.P.). En ese sentido, el decreto materializa el deber del Estado de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (art. 2, C.P.), y de garantizar un orden justo (art. 1, C.P.). En un territorio delimitado donde el accionar de grupos armados ilegales está impidiendo el ejercicio normal de estos derechos, la adopción de medidas orientadas a restablecer mínimas condiciones de seguridad no solo es constitucionalmente legítima, sino constitucionalmente exigible.

139. De esta manera, la proporcionalidad de la medida también se refleja en el enfoque

que la inspira, pues está orientada a proteger de forma reforzada a las comunidades más vulnerables y afectadas, que han sido directamente impactadas por la violencia armada y la imposibilidad de garantizar condiciones mínimas de seguridad. La Corte destaca que el propósito constitucional de los estados de excepción es precisamente restablecer la vigencia de los derechos fundamentales, y no suspenderlos. En este caso, la medida de coordinación táctica permite al Estado cumplir de forma más efectiva y apremiante su deber de garantía frente a los derechos a la vida, la integridad, la movilidad y la seguridad de quienes habitan las zonas destinatarias de la atención urgente.

140. Las consideraciones expuestas por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo respaldan esta conclusión. La Procuraduría sostuvo que la medida adoptada por el Decreto 118 de 2025 guarda un equilibrio razonable entre la urgencia de intervención estatal y el respeto de los principios constitucionales que rigen la actuación pública en contextos excepcionales, mientras que la Defensoría consideró que la medida responde de manera proporcionada a una amenaza concreta, mediante una herramienta operativa que no suprime controles ni sustituye instituciones. En criterio de esta última entidad, “la concentración del mando en un comandante único, bajo las directrices del presidente, se presenta como una herramienta adecuada y proporcionada para enfrentar eficazmente una situación que desborda las capacidades institucionales ordinarias”; posición que esta Sala comparte. Además, el decreto no genera zonas de opacidad normativa ni vacíos institucionales; por el contrario, su ejecución queda sujeta a la observancia plena de las normas vigentes sobre responsabilidad del uso de la fuerza, actuación de la Fuerza Pública, control civil y obligaciones del Estado en materia de derechos humanos e infracciones al DIH. Esta integración normativa garantiza que el ejercicio del mando unificado no se traduzca en una alteración indebida del Estado de derecho, sino en un mecanismo de articulación constitucionalmente aceptable y controlado, dada la crisis que requiere ser atendida.

141. Finalmente, debe insistirse en que en este caso la Sala no advierte un riesgo de desnaturalización del carácter civil de la Policía Nacional y de concentración excesiva del

poder, pues no se ha evidenciado que el decreto objeto de revisión imponga restricciones efectivas a derechos fundamentales ni que contradiga de forma específica normas constitucionales o tratados internacionales. En efecto, ninguno de los artículos del decreto permite la restricción de derechos sin fundamento constitucional, ni altera el marco de distribución de funciones esenciales en el Estado y, particularmente, de los organismos que conforman la Fuerza Pública. Por el contrario, reafirma la sujeción del poder público a los principios de legalidad, responsabilidad y supremacía del poder civil, aun en contextos excepcionales. A juicio de la Sala, la proporcionalidad en este caso se manifiesta no solo en la adecuación del medio a los fines legítimos perseguidos, sino también en el cuidado del diseño institucional que evita impactos lesivos innecesarios. El carácter temporal, territorialmente delimitado, operativamente restringido y jurídicamente controlado del Decreto 118 de 2025 permite concluir que la respuesta adoptada por el Ejecutivo se encuentra debidamente justificada y no desborda los límites que impone el bloque de constitucionalidad.

142. En ese sentido, la Sala debe hacer hincapié en que, en especial el artículo 1 y los literales a) y b) del artículo 2 del Decreto Legislativo 118 de 2025 (por ser los que integral directamente la medida objeto de análisis), cumplen el requisito de proporcionalidad en atención a la gravedad excepcional de la situación que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo. La designación de un comandante militar con control operacional sobre efectivos de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares no configura un simple mecanismo de coordinación ordinaria, sino una herramienta excepcional y temporal para conjurar una amenaza extraordinaria al orden público, caracterizada por enfrentamientos armados, desplazamientos masivos y confinamientos. En este contexto, el mando unificado permite superar las barreras estructurales que impiden una respuesta estatal coherente y eficaz.

143. En últimas, aunque se trata de una medida que altera excepcionalmente el diseño constitucional de la Fuerza Pública, su aplicación se encuentra delimitada geográfica, funcional y temporalmente, bajo la supervisión directa del presidente de la República.

Además, ha quedado claro que esta medida no se afecta la autonomía funcional de la Policía, ni se habilitan prácticas incompatibles con la protección de derechos humanos. Al contrario, se trata de una medida que permite articular una respuesta integral, rápida y estratégica frente a los riesgos para la vida, la seguridad y los derechos de la población civil. Por tanto, no se advierte una afectación desproporcionada de principios constitucionales, sino una intervención ajustada a las condiciones excepcionales del momento y sometida a controles suficientes.

144. En conclusión, la Sala constata que el Decreto Legislativo 118 de 2025 supera el juicio de proporcionalidad. La medida adoptada representa una respuesta jurídica y constitucionalmente equilibrada frente a una amenaza excepcional validada por esta Corte. Su diseño respeta los principios constitucionales que rigen los estados de excepción, evita restricciones injustificadas o excesivas a derechos y garantías fundamentales, mantiene los controles institucionales esenciales y se orienta de forma directa a garantizar el retorno a la normalidad constitucional en los territorios afectados.

145. El juicio de no discriminación,[45] el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción,[46] exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción 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.[47] Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.[48]

147. El decreto, así, no establece distinciones entre personas, comunidades o grupos poblacionales, ni impone medidas focalizadas sobre sectores específicos. Tampoco se identifican tratos diferenciados con base en categorías sospechosas o factores de identidad personal o colectiva. La medida se dirige a fortalecer la respuesta institucional en un

territorio afectado, sin que ello se traduzca en diferenciaciones injustificadas frente a los derechos, garantías o libertades de quienes habitan en ese territorio. En ese sentido, se trata de una regulación objetiva, abstracta y general, que no excluye ni privilegia a ningún grupo poblacional.

148. Adicionalmente, la Sala observa que ninguna de las intervenciones, ni a favor ni en contra de la constitucionalidad del decreto, ha formulado reproches concretos por eventuales efectos discriminatorios en su contenido o aplicación. Tampoco se han acreditado antecedentes fácticos o contextuales que permitan inferir un riesgo evidente de afectación diferenciada derivado de la implementación del esquema de control operacional previsto en el Decreto 118 de 2025.

149. En consecuencia, la Sala encuentra que el Decreto Legislativo 118 de 2025 supera el juicio de no discriminación, toda vez que no contiene disposiciones que impongan tratos diferentes injustificados ni consagra distinciones fundadas en categorías prohibidas por el orden constitucional. Por el contrario, mantiene un enfoque institucional neutro, operativo y focalizado exclusivamente en la coordinación de la Fuerza Pública, sin generar impactos adversos diferenciados para grupos históricamente marginados o en situación de vulnerabilidad.

150. Con base en lo expuesto, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 satisface la totalidad de los requisitos materiales exigidos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción para el ejercicio del poder legislativo excepcional durante los estados de conmoción interior. En efecto, las medidas adoptadas superan los juicios de finalidad, conexidad material (interna y externa), motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Estas disposiciones responden de manera específica y proporcionada a los hechos que justificaron la declaratoria del estado de excepción, no suprimen derechos ni instituciones fundamentales, y preservan la legalidad, la

responsabilidad y la supremacía del poder civil.

151. Así, en atención al cumplimiento de los requisitos formales y materiales, la Sala Plena concluye que el Decreto Legislativo 118 de 2025 se ajusta integralmente al orden constitucional, razón por la cual declarará su exequibilidad.

VII. 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

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 118 del 30 de enero de 2025 “[p]or el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] A través de la Secretaría Jurídica, de acuerdo con la delegación de funciones.

[2] El 4 de febrero de 2025 asunto fue enviado al despacho de la magistrada ponente.

[3] En auto del 28 de marzo de 2025 se constató que es necesario recabar información adicional, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 del Decreto 2067 de 1991 y 65 del Acuerdo 02 de 2015 se requirió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República ampliar la información dada, en específico, en relación con la

situación administrativa de las y los ministros que suscribieron el Decreto Legislativo 118 de 2025.

[4] La integridad de las intervenciones pueden consultarse en el expediente digital que se encuentra en este link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/>, tipo de proceso: decretos legislativos. Número radicado: 367.

[5] Sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la Sentencia C-216 de 2011.

[6] Ibidem.

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

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

[9] Art. 213 CP. “En 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, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República”.

[10] El Diario Oficial 53.015 del 30 de enero de 2025 se encuentra disponible en la página web: <https://www.imprenta.gov.co/diario-oficial>.

[11] El inciso primero del artículo 213 de la Constitución prevé que la declaratoria del Estado de Conmoción Interior podrá tener efectos en “toda la República o parte de ella”. El inciso final del artículo 34 de la LEEE, por su parte, dispone que “el decreto declaratorio determinará el ámbito territorial de la Conmoción Interior”.

[12] Artículo 11, LEEE. “Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”.

[13] Artículo 214, C.P. “(...) 6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2003.

[15] Paula Robledo Silva.

[16] Corte Constitucional, sentencias C-802 de 2002, C-156 de 2011, C-310 de 2020 y C-430 de 2020, entre otras.

[17] Corte Constitucional, Sentencia C-256 de 2020.

[18] Juan Fernando Cristo Bustos, ministro del interior; Diego Alejandro Guevara Castañeda, ministro de hacienda y crédito público; Ángela María Buitrago Ruiz, ministra de justicia y del derecho; Iván Velásquez Gómez, ministro de defensa nacional; Martha Viviana Carvajalino Villegas, ministra de agricultura y desarrollo rural; Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, ministro de salud y protección social; Gloria Inés Ramírez Ríos, ministra del trabajo; Omar Andrés Camacho Morales, ministro de minas y energía; Luis Carlos Reyes Hernández, ministro de comercio, industria y turismo; José Daniel Rojas Medellín, ministro de educación nacional; María Susana Muhamad González, ministra de ambiente y desarrollo sostenible; Helga María Rivas Ardila, ministra de vivienda, ciudad y territorio; Juan David Correa Ulloa,

ministro de las culturas, las artes y los saberes; Luz Cristina López Trejos, ministra del deporte; y Francia Elena Márquez Mina, ministra de igualdad y equidad.

[19] Adriana del Rosario Mendoza Agudelo, directora técnica de la dirección de asuntos económicos, sociales y ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del despacho de la ministra de relaciones exteriores; Belfor Fabio García Henao, viceministro de transformación digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encargado del empleo del despacho del ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; María Fernanda Rojas Mantilla, subdirectora general de programas y proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargada del empleo del despacho del ministro de Transporte; y Octavio Hernando Sandoval Rozo, jefe de la oficina asesora jurídica del Ministerio De Ciencia, Tecnología e Innovación, encargado de las funciones del despacho de la ministra de Ciencia, Tecnología E Innovación.

[20] Conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por los artículos 20 de la Ley 2162 de 2021 y 15 de la Ley 2281 de 2023, el número actual de ministerios es diecinueve (19).

[21] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-465 de 2017, C-437 de 2017 y C-434 de 2017, entre otras.

[22] Ley 137 de 1994, artículo 10. “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

[23] Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015. “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Sentencia C-700 de 2015. El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

[24] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017, C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-437 de 2017 y C-409 de 2017, entre otras.

[25] Constitución Política, artículo 215. “Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes”.

[26] Ley 137 de 1994, artículo 47. “Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado”.

[27] Sentencia C-409 de 2017. “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. En este sentido, ver, también, la Sentencia C-434 de 2017.

[28] Sentencia C-724 de 2015. “La conexidad en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron”. En este sentido, ver, también, la Sentencia C-701 de 2015.

[29] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017, C-241 de 2011, C-227 de 2011, C-224 de 2011 y C-223 de 2011.

[30] Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

[31] Al respecto, en la Sentencia C-753 de 2015, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

[32] Ley 137 de 1994, “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”,

artículo 8.

[33] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017, C-241 de 2011, C-227 de 2011 y C-224 de 2011.

[35] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

[36] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017.

[37] En la Sentencia C-1024 de 2002, la Corte Constitucional examinó el Decreto Legislativo 2002 de 2002, expedido en el marco de un estado de conmoción interior, mediante el cual se adoptaron medidas extraordinarias para el restablecimiento del orden público y se definieron las denominadas zonas de rehabilitación y consolidación. Entre otras disposiciones, la Corte estudió el artículo 13 del decreto, que facultaba al Presidente de la República para designar un comandante militar con control operacional sobre todos los efectivos de la Fuerza Pública en dichas zonas. Este artículo fue declarado exequible, al considerar que dicha atribución se ajustaba a la competencia del presidente como comandante supremo de las Fuerzas Armadas (art. 189.3, C.P.) y responsable del mantenimiento del orden público (art. 189.4, C.P.). La Corte precisó, sin embargo, que ese control operacional no podía desconocer la naturaleza civil de la Policía Nacional, ni su régimen disciplinario o administrativo, y que debía respetar las condiciones de temporalidad, finalidad y proporcionalidad previstas por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

[38] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las sentencias C-517 de 2017, C-468 de 2017, C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-409 de 2017, C-751 de 2015, C-723 de 2015, y C-700 de 2015, entre otras.

[39] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-437 de 2017, C-434 de 2017, C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

[40] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466 de 2017, C-434 de 2017, C-136 de 2009, C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

[41] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017; C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-465 de 2017, C-437 de 2017, C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

[42] Corte Constitucional, Sentencia C-100 de 2022. En esta providencia se sostuvo, a propósito del artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, que “(...) las Fuerzas Militares no pierden sus finalidades constitucionales; sin embargo, de manera temporal y en virtud de la invocación excepcional de la medida de asistencia militar, entran a apoyar actividades de policía en pro de la restitución de la convivencia y, por ende, del orden constitucional, cuando se presenten “hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública”. Es así como la concurrencia de las Fuerzas Militares en apoyo de la Policía Nacional materializa los principios de colaboración y coordinación de entidades públicas consagrados en el artículo 209 superior y, no infringe ni confunde las competencias determinadas en los artículos 217 y 218 constitucionales”.

[43] Corte Constitucional. Sentencia C-439 de 2023.

[44] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-467 de 2017, C-466 de 2017, C-227 de 2011, C-225 de 2011, C-911 de 2010, C-224 de 2009, C-145 de 2000 y C-136 de 2009.

[45] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 de 2017; C-466 de 2017, C-701 de 2015, C-672 de 2015, C-671 de 2015, C-227 de 2011, C-224 de 2011 y C-136 de 2009.

[46] “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)”.

[47] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

[48] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

This version of Total Doc Converter is unregistered.