

C-247-25

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-247 DE 2025

Referencia: Expediente RE-378.

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 154 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025).

Síntesis de la decisión

Esta sentencia estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 154 de 2025, mediante

el cual el Gobierno nacional adoptó medidas extraordinarias para enfrentar la perturbación del orden público que motivó la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo por medio del Decreto Legislativo 62 de 2025. Estas medidas se dividen en dos categorías: por una parte, restricciones a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos en horarios y regiones específicas, con algunas excepciones como la circulación de motocicletas. Por otra parte, la autorización para que los miembros de la fuerza pública puedan registrar medios de transporte públicos o privados, terrestres y fluviales, en los casos previstos en el artículo 3 del decreto.

Dado que el Decreto Legislativo 62 de 2025 (decreto matriz) fue declarado exequible parcialmente en la Sentencia C-148 de 2025, la Corte procedió a estudiar como cuestión previa la posible configuración del fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia en relación con el Decreto Legislativo 154 de 2025. La conclusión fue que dicho fenómeno no se produjo. Esto se debió a que el Decreto 154 de 2025 se vincula directamente con los hechos y consideraciones que fundamentaron la exequibilidad parcial del decreto matriz, específicamente la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, así como los ataques indiscriminados contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC. Asimismo, el Decreto 154 de 2025 adopta el tipo de medidas que fueron declaradas exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. En consecuencia, la Corporación se consideró habilitada para continuar con el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 154 de 2025.

En relación con los presupuestos formales, la Corte observó que el Decreto 154 de 2025 los satisfizo, toda vez que (i) fue expedido durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado en el Decreto Legislativo 62 de 2025, (ii) fue firmado por el presidente de la República y todos los ministros, (iii) fue motivado y (iv) contiene una delimitación del ámbito territorial donde aplicarán las medidas que no excede la zona declarada en estado de conmoción interior mediante el Decreto 62 de 2025.

Respecto de los presupuestos materiales, la Corte observó que en términos generales se cumplían. Por una parte, las medidas sobre la restricción a la circulación de vehículos cumplen con los presupuestos materiales de validez porque están directamente vinculadas con el control y la recuperación del orden público, finalidad que justificó la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025 y su exequibilidad parcial definida en la sentencia C-148 de 2025. Además, las medidas son necesarias y proporcionales pues, aunque implican la limitación del derecho a la libre circulación, tienen límites precisos y razonables que impiden que se vacíe o se restrinja en forma absoluta su núcleo esencial.

No obstante, la Corte consideró que se debía condicionar la exequibilidad de la medida de registros a medios de transporte encomendada a las Fuerzas Militares para garantizar su proporcionalidad. Esto teniendo en cuenta que el registro es una función que de ordinario le corresponde a la Policía (un cuerpo civil a cargo de proteger la convivencia ciudadana) y que en este caso se estaba extendiendo a las Fuerzas Militares con el objetivo de reforzar el control del orden público en zonas rurales en las que no tiene presencia la Policía Nacional.

Con apoyo en estas razones, la Corporación declaró exequibles los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7. En cuanto al artículo 3, su exequibilidad fue condicionada en el sentido de que: (i) su ámbito de aplicación territorial se limita a las zonas rurales de los municipios sobre los cuales se declaró el estado de conmoción interior, es decir, con exclusión de las cabeceras municipales, y (ii) el ejercicio de las atribuciones contenidas en esa norma por parte de las Fuerzas Militares debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía, en los términos expuestos en la providencia.

SENTENCIA.

I. ANTECEDENTES

1. El 24 de enero de 2025, el presidente de la República dictó el Decreto Legislativo 62 de 2025, por medio del cual declaró “el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, en ejercicio de la facultad prevista por el artículo 213 de la Constitución Política.

2. En el marco del estado de conmoción interior, el Gobierno nacional dictó el Decreto Legislativo 154 del 7 de febrero de 2025, por medio del cual “se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

3. El 10 de febrero de 2025, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 154 de 2025. El 12 de febrero, la Sala Plena efectuó el reparto del asunto de la referencia y, por sorteo, le asignó su revisión a la magistrada Natalia Ángel Cabo.

4. Mediante auto del 18 de febrero de 2025, la magistrada sustanciadora asumió el conocimiento del asunto y ofició a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que resolviera algunas preguntas relacionadas con la justificación fáctica y jurídica del decreto bajo examen. En el mismo auto, la magistrada sustanciadora ordenó (i) comunicar el inicio del trámite al Congreso de la República, a los ministerios del Interior, Defensa

Nacional, Comercio, Industria y Turismo, y Transporte, así como a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, (ii) fijar en lista el proceso para que los ciudadanos pudieran intervenir, (iii) dar traslado a la Procuraduría General de la Nación y, por último, (iv) invitar a diversas instituciones a participar dentro del proceso[1].

5. Mediante el Auto 495 del 9 de abril de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional ordenó suspender los términos en el expediente de la referencia a partir del día siguiente a (i) la presentación del concepto del procurador general de la Nación o (ii) al vencimiento del término previsto para ello, lo que ocurriera primero, y hasta el día hábil siguiente a la publicación del comunicado de prensa de la decisión que se adopte respecto del Decreto Legislativo 62 de 2025. Dicho comunicado se publicó el 2 de mayo de 2025 y el concepto del procurador general de la Nación fue recibido el 5 de mayo siguiente, de modo que los términos no se suspendieron en este proceso.

6. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte decide sobre la constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia.

1. Norma bajo examen

7. El Decreto Legislativo 154 de 2025, cuyo texto completo se incluye como anexo a esta sentencia, adopta medidas extraordinarias orientadas a restringir la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos en algunos municipios cubiertos por la declaración del estado de conmoción interior, así como medidas para facilitar los registros a vehículos por parte de la fuerza pública. En general, las consideraciones del decreto señalan que el estado de conmoción interior buscó conjurar la grave perturbación del orden público que se

vive en la región del Catatumbo derivada, entre otros hechos, de los fuertes enfrentamientos armados entre grupos ilegales, amenazas, desplazamientos forzados masivos y afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil.

8. En atención a dicha situación, el Gobierno nacional señaló que debía adoptar medidas extraordinarias para retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos masivos y restablecer el orden público. En el caso del Decreto 154 de 2025, las medidas adoptadas buscan reforzar las acciones adelantadas por las Fuerzas Militares y de Policía para recuperar el control del territorio ante la magnitud de la crisis humanitaria, y están dirigidas a permitir el desarrollo eficaz de las operaciones militares y operativos de policía. En concreto, en el decreto se adoptaron las siguientes medidas:

Tabla 1. Síntesis de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 154 de 2025.

Norma

Medida

Artículo 1. Restricción a la circulación de vehículos.

Restringir la libre circulación de vehículos terrestres y vehículos fluviales en la región del Catatumbo, la cual está 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 y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Parágrafo 1.

La restricción de circulación de vehículos terrestres opera entre las 20:00 y las 5:00 horas.

Parágrafo 2.

La restricción de circulación de vehículos fluviales opera entre las 18:00 y las 5:00 horas.

Parágrafo 3.

Parágrafo 4.

Los alcaldes de los municipios sobre los que recae la medida, en coordinación con el comandante militar que ejerza control operacional en la zona, pueden establecer excepciones y evaluar la procedencia de modificar las restricciones en su jurisdicción.

Parágrafo 5.

Para vehículos de carga, pesados o tractocamiones que transporten cemento, combustible y sus derivados, material de construcción y otros productos similares, la restricción de circulación opera entre las 17:00 y las 6:00 horas.

Artículo 2. Excepciones a la restricción.

La restricción a la circulación de vehículos no se aplica para: (i) servicios de salud; (ii) servicios de emergencias y humanitarias; (iii) actividades de la fuerza pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, cuerpos de bomberos, organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación; (iv) operación, mantenimiento y abastecimiento de servicios públicos; (v) autoridades judiciales, migratorias e ICBF; y (vi) medios de comunicación.

Artículo 3. Registro a medios de transporte.

Los miembros de la fuerza pública pueden registrar los medios de transporte públicos o privados para (i) establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de personas; (ii) verificar la procedencia y legalidad del vehículo o los bienes transportados; y (iii) cuando se tenga conocimiento o indicio de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible.

Artículo 4. Restricción para el transporte de cilindros de gas.

El transporte de gas licuado de petróleo (GLP) mediante cilindros solo puede hacerse en los municipios mencionados en el artículo 1 entre 6:00 a.m. y 2:00 p.m.

Artículo 5. Restricción del espacio aéreo.

La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, a solicitud de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, deberá publicar en las 12 horas siguientes las zonas prohibidas, restringidas o peligrosas que se determinen en el espacio aéreo de la zona geográfica delimitada por el Decreto 062 de 2025, conforme con la Publicación de Información Aeronáutica – AIP Colombia, sección EN RUTA (ENR) 5.1.

Artículo 6. 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 7. Vigencia.

El decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Pruebas

9. Con ocasión de las pruebas decretadas por la magistrada sustanciadora en el auto que avocó conocimiento del decreto legislativo, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió la siguiente información a esta Corte:

Tabla 2. Síntesis de las respuestas al requerimiento de pruebas.

1) Informar sobre la situación administrativa de las y los ministros que suscribieron el Decreto Legislativo 154 de 2025.

La Secretaría Jurídica remitió los decretos de nombramiento y encargo y las actas de posesión de los ministros titulares y encargados que firmaron el decreto[2].

2) Explicar la finalidad de cada una de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 154 de 2025.

La finalidad común es evitar que se obstruyan las acciones de la fuerza pública dirigidas a restablecer el orden público en el Catatumbo. Las restricciones pretenden contrarrestar la comisión de conductas punibles, limitar las acciones criminales en las zonas rurales y debilitar la logística de los grupos armados ilegales. Al restringir la movilidad de actores armados en periodos críticos, se obstaculizan sus operaciones y se limita su capacidad para coordinar ataques o desplazarse entre diferentes zonas. En cuanto a las medidas específicas, se indica:

a) La restricción de vehículos terrestres y fluviales a ciertas horas, así como de cilindros de gas y materiales, pretende dificultar la movilidad de actores armados en zonas y horarios críticos. Esta medida permite restringir el uso de vehículos que suelen ser usados en actividades ilícitas, como vehículos de carga que pueden transportar material de guerra o insumos para los grupos ilegales. Por eso la restricción para estos vehículos es más amplia (5:00 p.m. a 6:00 a.m.).

b) El registro de vehículos es un acto de rutina para identificar al conductor y los pasajeros, constatar las características y propiedad del vehículo, así como la naturaleza, procedencia y legalidad de los objetos transportados. El decreto busca permitir que la fuerza pública (Policía y Fuerzas Militares) pueda realizar actividades de registro a medios de transporte y que se implementen puntos de control y registro en zonas rurales dispersas de la región del Catatumbo en las que existe mayor presencia de las Fuerzas Militares, para identificar vehículos sospechosos e interceptar materiales ilegales.

c) El procedimiento abreviado para restringir el espacio aéreo busca garantizar la seguridad de las operaciones aéreas en la zona del conflicto, evitando interferencias que puedan comprometer el cumplimiento de esas misiones.

Documentos de apoyo: Comunicaciones GS-2025-005211-SEGEN del 24 de enero de 2025 y GS-2025-005384-SEGEN del 25 de enero de 2025 de la Secretaría General de la Policía Nacional.

3) Explicar las razones fácticas y jurídicas que acreditan el presupuesto de necesidad de

cada una de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 154 de 2025.

Aunque, bajo el régimen ordinario de policía, las autoridades locales tienen la facultad de imponer restricciones a la movilidad, las razones que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior abarcan un territorio amplio que excede la jurisdicción de cada alcaldía. En relación con las medidas específicas se informó:

a) Las restricciones a la circulación vehicular son necesarias porque el Catatumbo tiene una larga frontera con Venezuela, que es usada por los grupos armados organizados (GAO) para mantener la cadena criminal y cometer varios delitos. La restricción vehicular en horarios estratégicos es necesaria para limitar la movilidad de los GAO y dificultar actividades ilícitas como transporte de drogas, armas y contrabando y acciones terroristas contra la fuerza pública y la población civil.

b) La medida sobre controles y registros vehiculares terrestres es necesaria porque la Policía concentra su actuación en las cabeceras municipales del Catatumbo, mientras que las Fuerzas Militares tienen presencia en zonas rurales dispersas. Por lo tanto, es necesario otorgarle a las Fuerzas Militares la facultad de realizar registros vehiculares en las zonas donde está presente y en las que hay alta presencia de grupos armados ilegales. Al aumentar los puntos de control y registros exhaustivos en las zonas de la conmoción interior, se busca lograr más capturas y permitir operaciones coordinadas entre las Fuerzas Militares y la Policía bajo las directrices del comandante militar en los términos del Decreto 118 de 2025.

c) Las restricciones a la circulación fluvial son necesarias porque el Catatumbo tiene varias vías fluviales que permiten a los GAO tener una zona de resguardo, retaguardia y corredor de movilidad estratégica. Desde el 2017, la Armada Nacional no tiene presencia en la región del Catatumbo, pero a partir del Decreto 62 de 2025 se agregó a la Armada a las operaciones militares para realizar el control operacional fluvial. Desde el 11 de febrero se cuenta con agregados de la infantería de marina en Norte de Santander para reforzar el control de las vías fluviales.

d) Las restricciones a la circulación de vehículos de carga o pesados que transporten materiales de construcción y otros similares son necesarias porque en la región del Catatumbo es frecuente el uso de hidrocarburos hurtados de las líneas de transporte de la

infraestructura petrolera como insumo para procesar el clorhidrato de cocaína, que se usa como fuente de financiación de GAO. Además, los vehículos pesados son frecuentemente usados en actividades ilícitas, por lo que es necesario prohibir su circulación en horarios críticos para reducir la capacidad de la delincuencia para ejecutar actividades criminales contra la población civil o fuentes de financiación ilegal.

e) La necesidad de restringir el transporte de cilindros de gas radica en que son utilizados como artefactos explosivos improvisados en acciones violentas dirigidas contra la fuerza pública y la infraestructura crítica. Estos ataques no solo ponen en riesgo a las autoridades y a la población civil, sino que también generan un clima de zozobra. La urgencia de estas medidas se refuerza con las cifras de hurto: 268 cilindros robados en 2023 y 118 en 2024.

f) La implementación de una zona restringida en el espacio aéreo permite que la Aeronáutica Civil les exija a las aeronaves civiles tener un permiso de sobrevuelo emitido por la Fuerza Aeroespacial Colombiana (FAC). Aunque la publicación de un área restringida mediante un suplemento es un procedimiento contemplado en los reglamentos ordinarios, su implementación en las condiciones actuales no puede hacerse a través de medidas ordinarias debido a que se requiere una coordinación entre la FAC y la Aeronáutica Civil, lo que implica planificación y notificación anticipada de 56 días a los interesados. Es decir, el proceso regulatorio y plazos de notificación impiden la implementación inmediata de la restricción aérea. El objetivo de la restricción aérea es facilitar el desarrollo de las operaciones y pretende garantizar una coordinación segura entre operaciones militares y las operaciones aéreas civiles.

Documentos de apoyo: Comunicaciones GS-2025-005211-SEGEN del 24 de enero de 2025 y GS-2025-005384-SEGEN del 25 de enero de 2025 de la Secretaría General de la Policía Nacional, comunicación GS-2025-007658-JESEP de la Jefatura Nacional del Servicio de Policía y suplemento AIP_SUP_03_2025_SKED el 27 de enero de 2025 de la Aeronáutica Civil.

4) Explicar las razones fácticas y jurídicas que acreditan el presupuesto de proporcionalidad de cada una de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 154 de 2025.

a) Las medidas del decreto cuentan con límites espaciales y temporales estrictos, y

también ofrecen flexibilidad, ya que los alcaldes, en coordinación con el comandante militar, pueden modificar las restricciones de circulación de vehículos terrestres y fluviales.

b) Aunque las restricciones a la circulación vehicular pueden limitar temporalmente la libertad de movimiento y afectar actividades económicas que dependen del transporte, tienen un fin importante que es contrarrestar la movilidad de grupos armados ilegales. Las medidas son proporcionales dada la gravedad de la amenaza a la seguridad pública e integridad de la población, y teniendo en cuenta que su objetivo es permitir las operaciones militares y de policía.

b) La intensificación de controles y registros vehiculares podría generar la percepción de invasión a la privacidad, pero la magnitud de las amenazas justifica hacerlo, además cada fuerza cuenta con protocolos para realizar los procedimientos. El registro de vehículos por la fuerza pública consiste en requisas o cacheos en lugares públicos, inmovilización momentánea del vehículo y las personas que estén allí, y registro ocular para buscar armas o elementos prohibidos. La medida se realiza preferentemente por la Policía y, en caso de intervención de las Fuerzas Militares, se registrará por procedimientos institucionales y en coordinación permanente.

c) La restricción al espacio aéreo es proporcional porque establece un procedimiento abreviado para preservar la seguridad aérea y minimizar los riesgos entre la operación militar y la aviación civil.

5) Proporcionar los estudios técnicos y los datos específicos cuantitativos y cualitativos que fundamentan la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas.

Los datos muestran un aumento de los comportamientos contrarios a la convivencia en las horas nocturnas, con independencia de las características de cada municipio en términos de densidad poblacional o características geográficas. Se citan cifras del Registro Nacional de Medidas Correctivas, con corte al 25 de febrero de 2025.

Documentos de apoyo: Comunicaciones GS-2025-005211-SEGEN del 24 de enero de 2025 y GS-2025-005384-SEGEN del 25 de enero de 2025 de la Secretaría General de la Policía Nacional.

6) Señalar cuál es el ámbito temporal de cada una de las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 154 de 2025.

Las medidas solo están vigentes mientras lo esté el estado de conmoción interior y, según el parágrafo 4º del artículo 1 del Decreto 154 de 2025, pueden ser ajustadas por los alcaldes en coordinación con el comandante militar encargado del control operacional en la zona.

7) Explicar si las medidas están orientadas exclusivamente a facilitar el desarrollo de las operaciones militares y operativos de policía, o si con ellas se persiguen finalidades adicionales asociadas a los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior.

Las medidas adoptadas en el decreto buscan facilitar las operaciones de la fuerza pública para recobrar el control territorial y proteger a la población civil. Como justificación, se plantea que, a pesar de los esfuerzos conjuntos entre el Ejército, la FAC, la Policía y autoridades locales, las atribuciones ordinarias de policía resultaron insuficientes para conjurar la perturbación del orden público. En este sentido, las medidas del Decreto 154 de 2025 tienen fundamento y complementan las del Decreto 118 de 2025, adoptado también en el marco del estado de conmoción interior, para unificar el mando para conducir y coordinar operaciones militares y operativos de policía.

8) Explicar (i) cómo se articulan las medidas adoptadas en el decreto con las medidas ordinarias y extraordinarias adoptadas para garantizar la atención humanitaria a la población desplazada y otras víctimas de la violencia, y (ii) qué impacto pueden tener las medidas sobre la atención a las víctimas de los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior.

9) Explicar la justificación del horario de restricción definido para cada una de las medidas adoptadas en el decreto objeto de examen.

Los horarios para cada medida se definieron a partir de la evaluación de los hechos delictivos que más afectan la zona, los cuales habitualmente se realizan por la noche. (i) Restricción a vehículos terrestres (de 20:00 a 5:00): busca impedir el desplazamiento de actores ilegales en horas de alta incidencia delictiva, pues los datos de criminalidad

muestran que el 39% de los homicidios y el 51% de los hurtos ocurren en la noche. (ii) Restricción a vehículos fluviales (de 18:00 a 5:00): con la restricción horaria e incorporación de la Armada a las operaciones militares se busca limitar la movilidad estratégica de actores ilegales. (iii) Restricción a vehículos de carga y tractocamiones (de 17:00 a 6:00): la mayoría de capturas por apoderamiento ilegal de hidrocarburos y tráfico de insumos estratégicos ocurre en la noche, pero se permite la circulación en horarios diurnos para evitar impactos en la actividad económica. (iv) Restricción al transporte de cilindros de GLP (circulación autorizada entre 6:00 y 14:00): permitir solo su distribución diurna contribuye a un mayor control y supervisión.

10) Indicar si se realizó una evaluación de los impactos socioeconómicos de las medidas adoptadas en el Decreto 154 de 2025 sobre la población civil y la economía de los municipios cubiertos por el decreto.

Las restricciones operan en horarios nocturnos para evitar mayores impactos económicos. Además, se excluyeron a Cúcuta y su área metropolitana de las medidas de restricción vehicular, al considerar las posibles afectaciones socioeconómicas, pues Cúcuta es un centro económico con alto flujo comercial y actividad nocturna. En cambio, en el Catatumbo la economía es altamente rural (ganadería y agricultura) por lo que depende menos del transporte nocturno. Igualmente, no se limitó la restricción de motocicletas al reconocer su papel fundamental como medio de transporte rural.

11) Además de la Alerta Temprana 026 de 2024 de la Defensoría del Pueblo, ¿recibió el Gobierno nacional informes o alertas sobre los riesgos asociados a la circulación de vehículos por vía terrestre, fluvial y aérea, propias de la conducción de hostilidades por parte de los grupos armados que se encuentran en confrontación en las zonas objeto de la declaración del estado de conmoción interior?

Existe un protocolo de respuesta frente a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. En este caso, la Defensoría emitió la Alerta Temprana 026 el 15 de noviembre de 2024 en la que señaló un escenario de riesgo por (i) la escalada violenta del ELN, (ii) el reacomodo del EPL tras su confrontación con el ELN desde 2018, y (iii) las pretensiones de fortalecimiento y expansión territorial de disidencias de las Farc. En virtud de lo anterior, los departamentos de Policía de Norte de Santander y Cesar informaron a la Defensoría las

actividades realizadas para atender los hechos ocurridos en la jurisdicción.

Documentos de apoyo: Comunicaciones GS-2025-003944-DECES del 17 de enero de 2025 y GS-2025-019832-DENOR del 2 de febrero de 2025.

12) Identificar e individualizar las atribuciones ordinarias y extraordinarias con las que cuenta el Gobierno para garantizar la provisión de bienes y servicios básicos ante la restricción a la circulación de vehículos.

Las restricciones están fijadas para horarios nocturnos, por lo que se espera no causar mayores impactos económicos. Además, las limitaciones no operan para la provisión de bienes y servicios básicos, e incluso para el despliegue de entidades estatales y prestación de servicios públicos. Las medidas pueden ser ajustadas por alcaldes en coordinación con el comandante militar.

13) Informar cómo se llevarán a cabo los registros de los medios de transporte previstos en el artículo 3 del Decreto Legislativo 154 de 2025.

La Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), en sus artículos 149 y 159, regula el registro a personas como medio de policía. En la sentencia C-789 de 2006, la Corte dijo que el registro personal no es una medida excesiva, sino que busca mantener las condiciones de seguridad. En relación con la forma en que se realizan, la Policía tiene el Reglamento de Doctrina (Resolución 1528 de 2024) y una Guía de actuaciones de su personal para consulta de todos los policías, instrumentos que detallan el paso a paso para realizar los registros.

Por otra parte, la autorización de instalar puestos de control por el Ejército obedece a la necesidad de garantizar el orden público y proteger a la población civil y sus bienes, ante las amenazas provenientes de distintos GAO. Para operar los puestos de control, el Ejército tiene una doctrina propia contenida en el Manual de Procedimientos de Policía Militar, que establece que hay dos tipos de puestos de control (urbano y rural), que se ubican en sitios determinados por el comando de guarnición o el batallón. A su turno, la Armada cuenta con puestos de control en sus áreas de jurisdicción según lo establecido en el Manual de Operaciones Fluviales, los cuales operan bajo los parámetros de la fase de control y vigilancia fluvial.

Documentos de apoyo: Resolución 1528 de 2024 (Reglamento de Doctrina de la Policía), Guía de actuaciones de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional frente al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Manual de Procedimientos de Policía Militar EJC 3-178-1, Circular N°20192471752041 del 15 de octubre de 2019 del comandante del Ejército Nacional y Manual de Operaciones Fluviales (ARC OP 3-8-2).

14) Explicar las medidas de coordinación con las autoridades territoriales de los municipios cobijados por el estado de conmoción interior previstas para la implementación del Decreto Legislativo 154 de 2025.

Los alcaldes, en coordinación con el comandante militar que ejerza el control operacional en la zona, pueden establecer excepciones y modificar las medidas de restricción previstas en el Decreto 154. Por su parte, la Policía desempeña una labor de articulación, control e implementación de medidas para coordinar las excepciones a las restricciones de circulación.

3. Intervenciones y conceptos

10. Durante el trámite se recibieron oportunamente siete intervenciones y conceptos sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 154 de 2025. En la siguiente tabla se sintetiza el sentido de cada una y luego se resumen sus argumentos.

Tabla 3. Síntesis de las intervenciones y conceptos.

Sentido de la intervención

Interviniente

Exequibilidad

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

Defensoría del Pueblo

Universidad de Pamplona

Procuraduría General de la Nación

Inexequibilidad

Fundación para el Estado de Derecho

Harold Eduardo Sua Montaña

11. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[3], además de las consideraciones presentadas en la tabla 1, señaló que el decreto tiene un propósito constitucionalmente válido, como es ayudar a conjurar la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo. Señaló que las atribuciones ordinarias de policía no han permitido superar la grave alteración del orden público, pues están previstas para aplicarse a “alteraciones normales” y no de la gravedad de la que afronta el Catatumbo. Agregó que el literal a) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 permite que, durante el estado de conmoción interior, el Gobierno restrinja temporalmente el derecho a la libre circulación para permitir que la fuerza pública desarrolle las operaciones respectivas. Finalmente, indicó que las medidas adoptadas en el decreto buscan conjurar los siguientes riesgos: (i) Un riesgo a la estabilidad institucional, en tanto que los hechos que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior constituyen un nivel de violencia coordinada y dirigida principalmente contra la población civil, que incide negativamente en el ejercicio de las atribuciones del Estado. (ii) Un riesgo a la convivencia ciudadana, pues en los primeros dos meses de 2025 se registró más de una docena de enfrentamientos entre el ELN y el GAOE-33 que generaron una situación de zozobra permanente, miedo e inseguridad entre la población civil. (iii) Un riesgo a la seguridad del Estado, porque la intensificación y desbordamiento de las acciones armadas del ELN puede desestabilizar la frontera con

Venezuela, generar flujo de migrantes, armas y combatientes, y poner en riesgo la integridad territorial y soberanía nacional.

12. Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil[4] sostuvo que la restricción del espacio aéreo prevista en el artículo 5 del Decreto Legislativo 154 de 2025 está orientada a garantizar la eficacia de las operaciones militares y operativos de policía dirigidos a recuperar el control del territorio, impedir desplazamientos masivos y restablecer el orden público en el Catatumbo. Según este interviniente, se trata de una medida necesaria y proporcional que permite poner en práctica la sección 5.1 de la Publicación de Información Aeronáutica (AIP) sobre la delimitación de zonas prohibidas, restringidas y peligrosas[5] en el espacio aéreo cubierto por la declaración del estado de conmoción interior, con el objetivo de garantizar la seguridad de la navegación aérea en dicho territorio.

13. La Defensoría del Pueblo[6] consideró que las medidas adoptadas en el decreto bajo estudio son constitucionales. Por una parte, afirmó que las disposiciones tienen como finalidad conjurar las causas de la declaración del estado de conmoción interior y, en particular, responder a la intensificación de las confrontaciones armadas del ELN y otros GAO y sus hostilidades contra la población civil, lo que tiene conexidad externa con el Decreto 62 de 2025 que declaró este estado de excepción. Además, las medidas previstas en el Decreto 154 de 2025 tienen conexidad interna con sus fines, pues este decreto busca “retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos masivos y restablecer el orden público en la región del Catatumbo”, para lo cual es coherente restringir la libre circulación de vehículos y el espacio aéreo de modo que se pueda atender la perturbación del orden público que dio origen a la declaración de la conmoción interior.

14. Para la Defensoría del Pueblo, además, las medidas cuentan con una motivación suficiente porque (i) no recaen de forma principal sobre las personas sino sobre medios de transporte, bienes y materiales transportados, (ii) no se afecta el núcleo esencial del

derecho a la libre circulación, ya que la restricción está limitada en horarios y (iii) se excluyó, por ejemplo, el transporte de motocicletas y servicios esenciales. Asimismo, las restricciones no son discriminatorias ya que obedecen al tipo de medio de transporte y el material o bien transportado, que son criterios objetivos. En la misma línea, la Defensoría estimó que las medidas son proporcionales, excepto las restricciones al transporte fluvial para la población indígena (en especial los resguardos Motilón Barí y Catalaura), porque ellos realizan actividades de pesca nocturna y en la madrugada. Por lo tanto, pidió que la restricción se coordine con las autoridades tradicionales de los dos resguardos, de acuerdo con el parágrafo 4º del artículo 1 del decreto.

15. Por último, la Defensoría consideró que las medidas son necesarias porque las atribuciones ordinarias no son suficientes ni adecuadas para superar las situaciones que dieron origen al estado de conmoción interior. Esta entidad caracterizó la situación de violencia en el Catatumbo antes y después de la declaración del estado de excepción, y resaltó que el escalamiento de la violencia, su fragmentación ante la participación de múltiples actores ilegales y su concentración en la población civil exige respuestas extraordinarias. En específico, señaló que (i) la restricción vehicular es necesaria porque se ha documentado el transporte de armamentos, explosivos y materiales por organizaciones armadas y (ii) la medida sobre registro a medios de transporte por la fuerza pública es necesaria porque hoy está prevista solo para la Policía Nacional, pero es necesario ampliarla porque las Fuerzas Militares operan en las zonas donde es necesario retomar el control territorial.

16. En un sentido similar, la Universidad de Pamplona[7] señaló que el Decreto Legislativo 154 de 2025 es exequible. Por una parte, su finalidad es proteger la vida y bienes de los habitantes de la región. Por otra parte, las medidas son necesarias y proporcionales porque responden a la intensificación de las actividades delictivas en el Catatumbo y establecen una restricción a la circulación que no es absoluta, pues tiene horarios definidos y puede exceptuarse por las autoridades locales.

3.2. Argumentos de inexequibilidad

17. La Fundación para el Estado de Derecho[8] pidió declarar la inexequibilidad del decreto bajo examen porque, en su criterio, no cumple con los criterios de conexidad interna, motivación suficiente y necesidad. En primer lugar, este interviniente consideró que la medida que permite a los miembros de la fuerza pública realizar registros a medios de transporte no fue justificada en el decreto. En segundo lugar, señaló que la fuerza pública tiene atribuciones ordinarias suficientes para responder a la perturbación del orden público, incluida la restricción de vehículos en circunstancias que comprometan la seguridad. En efecto, (i) el Decreto 154 de 2025 no justificó por qué es necesario prohibir el transporte de ciertos bienes como materiales de construcción para recuperar el control del territorio; (ii) en todo caso, las normas sobre tránsito y transporte permiten a las autoridades administrativas restringir la operación del transporte público y privado en función de la seguridad; y (iii) la fuerza pública cuenta con herramientas operativas como patrullajes, retenes y puestos de control que se aplican cotidianamente en todo el territorio nacional.

18. Finalmente, el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña[9] manifestó que el Decreto Legislativo 154 de 2025 es inconstitucional porque fue firmado por algunos ministros encargados sin que existiera prueba de que tenían competencia para expedir esta norma.

4. Concepto del procurador general de la Nación

19. El procurador general de la Nación pidió declarar la exequibilidad del decreto legislativo de la referencia. Por una parte, sostuvo que las medidas de restricción a la circulación vehicular y el registro a vehículos y personas cumplen con el criterio de conexidad material interna y externa. En efecto, (i) las restricciones a la circulación vehicular en la noche permiten diferenciar entre combatientes y la población civil, lo que facilita que

las operaciones militares y operativos de policía se realicen en forma eficaz, y (ii) el decreto modifica transitoriamente el artículo 160 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) al permitir que los registros a vehículos y personas no los haga solamente la Policía Nacional sino toda la fuerza pública, lo que robustece el control del Estado en el territorio. Estas medidas responden a la finalidad de la declaratoria del estado de conmoción interior, pero en todo caso llamó la atención sobre la necesidad de que el Gobierno nacional robustezca la argumentación contenida en los decretos de desarrollo sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas en ellos.

20. Asimismo, el procurador consideró que las medidas adoptadas en el decreto bajo estudio no limitan el núcleo esencial del derecho a la libre locomoción, pues la prohibición de circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos opera en determinadas franjas horarias. También indicó que los registros a medios de transporte y personas pueden afectar los derechos a la igualdad, autonomía personal e intimidad, pero argumentó que se justifican debido a la finalidad preventiva que tienen, a lo que se suma que no se realizan en forma invasiva como las inspecciones corporales o el registro personal que tienen lugar en el marco de un proceso penal. En consecuencia, para el procurador, las limitaciones a los derechos que produce el Decreto Legislativo 154 de 2025 son razonables, ya que (i) persiguen objetivos legítimos, importantes e imperiosos como es garantizar la convivencia pacífica, la paz y el orden justo, (ii) los medios elegidos son adecuados y conducentes, pues se dirigen a facilitar la identificación de actividades delictivas y limitan el ejercicio de los derechos en lo mínimo necesario, y (iii) las medidas son proporcionales en sentido estricto porque están dirigidas a superar la escalada de violencia que causó una crisis humanitaria en la región.

21. Finalmente, el ministerio público consideró que, cuando las Fuerzas Militares desempeñen funciones que en principio corresponden a la Policía Nacional, “deben ejercer su accionar dejando de lado su naturaleza bélica, por cuanto los procedimientos se están realizando a la población civil de forma preventiva”[10]. En este sentido, se refirió a la figura de la asistencia militar prevista en el artículo 170 del Código Nacional de Seguridad y

Convivencia Ciudadana y, en particular, a las consideraciones hechas por esta Corte al revisar dicha figura[11]. Con base en lo anterior, señaló que existe un deber de colaboración entre los diferentes organismos de seguridad, lo que permite que excepcionalmente las Fuerzas Militares realicen actividades de policía. En todo caso, aseguró que, dado que la regla general es que la Policía es la competente para realizar registros a personas y vehículos, era necesario que el decreto introdujera la autorización para que la fuerza pública los realice como una excepción a la regla general.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

22. De conformidad con lo establecido en los artículos 213 y 241.7 de la Carta Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 154 del 7 de febrero de 2025, dictado por el Gobierno nacional en ejercicio de las facultades propias del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 62 de 2025.

2. Asunto por resolver, metodología y anuncio de la decisión

23. En esta sentencia, la Corte debe resolver si el Decreto 154 de 2025 es constitucional. Este decreto establece tres grupos de medidas. Por una parte, en los artículos 1, 2, 4 y 5 se imponen restricciones a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos en determinados horarios, que corresponden al tipo de vehículo y los bienes transportados. Por otra parte, el artículo 3 prevé la posibilidad de que la fuerza pública lleve a cabo registros a medios de transporte públicos o privados para (i) establecer la identidad

de los ocupantes y adelantar el registro de personas, (ii) verificar la procedencia y legalidad del vehículo o los bienes transportados, y (iii) cuando se tenga indicios de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible. Finalmente, los artículos 6 y 7 contienen disposiciones accesorias a las anteriores.

24. Con el propósito de adelantar el examen de constitucionalidad del decreto, la Corte: (i) estudiará el efecto que la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del Decreto 62 de 2025 puede tener sobre el estudio que adelanta en esta ocasión; (ii) reiterará el precedente sobre los parámetros de control judicial y los requisitos de los decretos expedidos en curso del estado de conmoción interior; (iii) revisará si el decreto cumple con los requisitos de validez formal; y (iv) evaluará el cumplimiento de los requisitos de validez material de cada una de las medidas adoptadas por el decreto. Para efectos de este análisis, la Corte estudiará las medidas en los grupos enunciados en el fundamento anterior.

25. Como resultado de este análisis, la Corte sostendrá que las medidas contenidas en los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7, es decir, las medidas sobre la restricción a la circulación de vehículos y las disposiciones accesorias, son exequibles. Estas normas cumplen con todos los requisitos formales de validez y también con los presupuestos materiales establecidos por la Constitución y la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE). Se trata de medidas que están directamente vinculadas con el control y la recuperación del orden público, finalidad que justificó la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025 y su exequibilidad parcial definida en la sentencia C-148 de 2025. Además, las medidas son necesarias y proporcionales pues, aunque implican la limitación del derecho a la libre circulación, tienen límites precisos y razonables que impiden que se vacíe o se restrinja en forma absoluta su núcleo esencial.

26. En relación con la medida de registro a medios de transporte contenida en el artículo 3 del decreto, esta disposición extiende a las Fuerzas Militares de forma temporal y como consecuencia de la declaración del estado de conmoción interior, una atribución que

ordinariamente corresponde a la Policía Nacional. La Corte declarará la exequibilidad condicionada de dicha medida, por dos razones. Por un lado, el Gobierno nacional solo justificó su necesidad en relación con una parte del territorio cubierto por la declaración del estado de conmoción interior. En efecto, el Gobierno manifestó que esta medida era necesaria porque la Policía Nacional solo tiene presencia en las cabeceras municipales y no en las zonas rurales donde sí hay presencia de las Fuerzas Militares. Por lo tanto, como se explicará al analizar el presupuesto de necesidad, el ámbito de aplicación territorial del artículo 3 debe limitarse a las zonas rurales en las que, según la justificación aportada a esta Corte, la Policía Nacional no está en capacidad de ejercer sus atribuciones ordinarias.

27. Por otro lado, la Corte considera que las medidas de registro de vehículos y personas a cargo de las Fuerzas Militares deben estar sujetas a límites y condiciones estrictas que correspondan con la naturaleza de la actividad de policía que caracteriza a este tipo de registros. En este sentido, la Corte explicará que el ejercicio de funciones de policía por parte de las Fuerzas Militares debe ser excepcional y restringido. Este debe atender a la naturaleza preventiva y de protección de la convivencia ciudadana que es inherente a la actividad policial, dejando de lado la naturaleza bélica de las Fuerzas Militares. Por lo tanto, la medida adoptada en el artículo 3 será declarada exequible bajo el condicionamiento de que se sujete a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía, en los términos que se expondrán en esta sentencia.

3. Cuestión inicial. La inconstitucionalidad parcial del decreto matriz y sus efectos frente al decreto de desarrollo analizado

28. La inconstitucionalidad por consecuencia en los estados de excepción es una figura jurídica utilizada por la Corte Constitucional en aquellos casos en los que el decreto matriz[12] es declarado inexecutable total o parcialmente. Así, cuando se produce una desaparición sobreviniente de la norma jurídica que le permitía al Gobierno nacional asumir y ejercer facultades extraordinarias, se produce la inexecutable por consecuencia de los decretos legislativos posteriores[13].

29. En efecto, la declaratoria de inexequibilidad del decreto que declara el estado de excepción trae como consecuencia que el Gobierno nacional quede despojado de su competencia para dictar normas con fuerza de ley, pues dicha atribución pierde su sustento jurídico y esta situación se refleja en los decretos de desarrollo. De ahí que, en aquellos casos en los que se configura una inconstitucionalidad por consecuencia, este Tribunal no puede hacer el análisis formal ni material de los decretos de desarrollo que fueron dictados con fundamento en la norma declarada inconstitucional[14].

30. En la Sentencia C-148 de 2025, esta Corporación revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 62 de 2025 y declaró su exequibilidad parcial. La Corte consideró que no todos los hechos y consideraciones invocados por el Gobierno para declarar la conmoción interior satisfacían el presupuesto valorativo, toda vez que correspondían a problemas estructurales que no se agravaron de forma extraordinaria o inusitada. A continuación, se presentan los hechos y consideraciones en los que la Corte fundó la decisión de exequibilidad parcial tras concluir que su carácter extraordinario sí justificaba la declaratoria de conmoción interior, y aquellos que, a pesar de su gravedad, no lo ameritaban por tratarse de situaciones crónicas que debían atenderse a través de los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.

Tabla 3. Sentencia C-148 de 2025: decisión sobre las circunstancias fácticas invocadas por el Gobierno para justificar la conmoción interior.

Exequibilidad

Inexequibilidad

(i) Intensificación de los enfrentamientos entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y otros grupos armados organizados residuales (GAOr), así como ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz (AFP) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

(ii) Crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados (internos y transfronterizos) y confinamientos masivos que desbordaron la capacidad institucional del Estado

(i) Presencia histórica del ELN, GAO y grupos delincuenciales organizados (GDO).

(ii) Concentración de cultivos ilícitos

(iii) Deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

(iv) Necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social

(v) Daños a la infraestructura energética y vial y afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos

31. En razón a la diferenciación hecha por la Corte en cuanto a las circunstancias que adujo el Gobierno para declarar la conmoción interior, en el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia C-148 de 2025 se advirtió que la exequibilidad parcial “solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y las garantías fundamentales de la población civil [que incluye a los firmantes del AFP], y la financiación para estos propósitos específicos”[15]. Esta precisión resulta determinante para el análisis de constitucionalidad de las medidas adoptadas en desarrollo del estado de conmoción interior, como las que aquí se revisan.

32. A juicio de la Corte, el Decreto Legislativo 154 de 2025 está cobijado por los eventos y consideraciones del Decreto 62 de 2025 declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. En efecto, como se analizará con más detalle en el fundamento 64, el decreto objeto de escrutinio contiene dos tipos de medidas para el control del orden público y la prevención de conductas delictivas: medidas de restricción a la circulación de vehículos de transporte terrestre, fluvial y aéreo, y medidas de registro de vehículos. Sin perjuicio de que al estudiar los presupuestos materiales la Corte desarrollará esta conclusión en más detalle, de manera preliminar se considera que estas medidas extraordinarias buscan evitar que se sigan presentando e intensificando “los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC”, es decir, el primer grupo de hechos y consideraciones declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025.

33. Asimismo, las medidas adoptadas en el Decreto 154 de 2025 corresponden, en principio, al tipo de medidas que esta Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. En efecto, las disposiciones del decreto objeto de examen se dirigen al fortalecimiento de las capacidades operativas de la fuerza pública en la zona del Catatumbo, así como a proteger los derechos y garantías de la población civil que ha sido afectada por la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, mediante restricciones a la circulación y la realización de registros como medio para facilitar las operaciones militares y operativos de policía. En consecuencia, la Corte concluye que prima facie no se presenta el fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia.

4. Alcance del control sobre los decretos legislativos de desarrollo

34. Con el objetivo de preservar el orden constitucional, especialmente el principio de separación de poderes, y evitar el abuso de estas figuras, el Constituyente de 1991 previó un modelo constitucional que limita las facultades del ejecutivo para recurrir a los estados de excepción, es decir, al estado de guerra exterior (artículo 212 superior), al de

conmoción interior (artículo 213 de la Constitución) y al de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215 superior)[16]. Ese modelo constitucional fue desarrollado de forma detallada por el legislador mediante la LEEE.

35. De conformidad con los artículos 212 a 215 de la Constitución Política de 1991, los estados de excepción son circunstancias de anormalidad constitucional previstas y consentidas por el texto superior, en las que se invierte el principio democrático y se faculta a la Rama Ejecutiva para dictar normas con fuerza de ley[17]. El estado de conmoción interior es una modalidad de estado de excepción que puede ser declarada cuando: (i) se presente una grave perturbación del orden público; (ii) que provoque una afectación inminente de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y (iii) no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Se trata de un estado de excepción que procede ante la existencia efectiva de una perturbación del orden público -no procede frente a simples amenazas-; exige una intensidad de la perturbación -grave-[18]; protege unos bienes jurídicos específicos -orden público, seguridad y convivencia- y es de carácter residual o subsidiario, esto es, solo puede ser declarado ante la insuficiencia de las atribuciones ordinarias.

36. Los límites constitucionales reforzados aplicables a los estados de excepción, en general, y al estado de conmoción interior, en particular, responden a la historia constitucional del país, caracterizada por el uso persistente y crónico del estado de sitio durante buena parte de la vida republicana[19]. En el siglo XIX, el estado de sitio estuvo consagrado de manera recurrente en las constituciones colombianas como mecanismo para afrontar situaciones de anormalidad[20]. Desde la Constitución de Cundinamarca de 1811, que permitió suspender normas constitucionales bajo ciertos criterios, hasta la de Cúcuta de 1821, que otorgó poderes excepcionales al legislativo y al ejecutivo durante la guerra de independencia, esta figura marcó la vida republicana temprana[21]. La Constitución de 1832 introdujo por primera vez controles como la obligación del presidente de rendir informes al Congreso[22], aunque entre 1843 y 1885 el estado de sitio desapareció del ordenamiento[23]. A finales del siglo, tras una guerra civil, el estado de sitio se

institucionalizó como herramienta de control político en la Constitución de 1886[24], sin participación del Congreso en su declaratoria ni control judicial efectivo[25].

37. A lo largo de varias décadas del siglo XX, Colombia experimentó una constante anormalidad constitucional debido al uso prolongado del estado de sitio como mecanismo para controlar crisis sociales, políticas y económicas[26]. Las reformas constitucionales de 1910, 1936 y 1968 buscaron limitar su aplicación, incluso con la creación del estado de emergencia social y económica[27]. No obstante, el estado de sitio fue utilizado para responder a varias perturbaciones de la vida social[28], como las protestas, sindicalismo, narcotráfico y crisis institucionales. Bajo esta figura, los decretos expedidos se alejaron de su propósito original y abordaron asuntos que excedían la situación de excepción. Pese a los controles políticos y judiciales oficiosos introducidos en 1968, el país permaneció más de 30 años bajo estado de sitio, lo que impactó los derechos fundamentales y evidenció la debilidad de los mecanismos de control institucional[29].

38. Hacia finales del siglo pasado, el Gobierno nacional utilizó el estado de sitio para reconocer y validar el voto de la “séptima papeleta”[30] y convocar una asamblea constitucional, proceso que culminó en la expedición de la Constitución de 1991. Paradójicamente, el estado de sitio facilitó el nacimiento de la actual Carta Política. No obstante, de forma previa, la Corte Suprema de Justicia abandonó el reconocimiento de las facultades implícitas del presidente en el marco del estado de sitio[31] y el aval de la práctica de juzgar civiles en tribunales militares[32].

39. En la Asamblea Nacional Constituyente, los delegatarios criticaron el uso prolongado y excesivo del estado de sitio en Colombia[33], pues se convirtió en un régimen permanente[34] y se aplicó a conflictos internos del país[35]. Esta práctica generó una confusión constitucional[36] entre la normalidad y excepcionalidad[37]. En respuesta a esta situación, los constituyentes eliminaron dicha figura[38] y la reemplazaron por el estado de excepción[39], el cual buscó limitar la excepcionalidad o anormalidad constitucional[40].

40. Estas circunstancias explican las condiciones estrictas a las que se sujeta tanto la declaración de los estados de excepción, como la expedición de medidas de desarrollo y el escrutinio judicial. Así, la Constitución de 1991 estableció una serie de límites dirigidos a restringir el uso de los estados de excepción. Esos límites se hallan tanto en la definición de las específicas y excepcionales condiciones que permiten acudir a estas figuras, como en su temporalidad, en el tipo de medidas que pueden ser adoptadas durante su vigencia y en el rol de las otras ramas del poder público. Adicionalmente, la Constitución prevé que el funcionamiento de las otras ramas no se suspende y, por el contrario, son dotadas con específicas competencias dirigidas a efectuar controles, tal y como sucede con el control político ejercido por el Congreso de la República y el control judicial automático a cargo de la Corte Constitucional.

41. En vigencia de la Constitución de 1991, se ha declarado la conmoción interior en siete oportunidades. Para hacer el control de constitucionalidad sobre los decretos declaratorios, la Corte ha acudido a un escrutinio judicial compuesto por un examen de los presupuestos formales y materiales. Las exigencias de estos presupuestos se derivan de: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan el estado de conmoción interior (art. 212 a 214); (ii) la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, la cual desarrolla esas disposiciones superiores (Ley 137 de 1994) y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos, las cuales prevén, entre otras, las garantías que no pueden ser suspendidas en los estados de excepción, es decir, los derechos intangibles (art. 93.1 y 214 de la Constitución). En cumplimiento del principio de legalidad, el Gobierno nacional tiene el deber de ejercer las competencias que se derivan de la declaratoria de un estado de excepción en el marco del orden constitucional y con sujeción a las normas que rigen específicamente los estados de excepción[41].

42. A continuación, se desarrollarán los requisitos formales que deben cumplir los decretos de desarrollo expedidos en el marco de un estado de conmoción interior.

5. Requisitos formales que deben cumplir los decretos de desarrollo

43. Con base en las reglas previstas en la Constitución y la LEEE, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes presupuestos formales: (i) expedición del decreto en ejercicio de las competencias derivadas del estado de conmoción interior y durante su vigencia; (ii) inclusión de la firma del presidente de la República y de todos los ministros; (iii) adopción de una parte motiva en la que obre la justificación de las medidas que se pretende adoptar; y (iv) definición del ámbito de aplicación territorial si es procedente. Una vez mencionados, la Corte explicará su contenido.

44. Expedición durante la vigencia del estado de conmoción interior. Como quiera que la facultad legislativa extraordinaria se traslada únicamente para atender las situaciones excepcionales que motivan el estado de excepción y está limitada temporalmente por la Constitución, los decretos de desarrollo deben expedirse en vigencia de dichas facultades.

45. Firma del presidente de la República y de todos los ministros. En función de lo dispuesto en los artículos 213 y 214 de la Constitución y 34 de la LEEE, se exige que tanto la declaratoria de un estado de conmoción interior como los decretos legislativos de desarrollo lleven la firma del presidente de la República y de todos los ministros[42].

46. Motivación. La jurisprudencia de la Corte no es uniforme en cuanto a la exigencia de que los decretos de desarrollo proferidos en el marco de estados de conmoción interior estén debidamente motivados[43]. En ese contexto, de conformidad con los artículos 213 y 214 superiores, se precisará que uno de los requisitos formales que debe cumplir esta clase de normas es contar con una exposición de razones que justifique su expedición. Por su parte, la evaluación sustancial de la motivación se debe examinar en el análisis de los

presupuestos materiales que debe superar el respectivo decreto legislativo.

47. La definición del ámbito territorial. Este requisito se deriva del artículo 34 de la LEEE en atención a la posibilidad de que el estado de conmoción interior no se extienda a todo el territorio nacional y se limite a zonas específicas del territorio. En consecuencia, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de excepción se haya limitado a un ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

6. Requisitos materiales que deben cumplir los decretos de desarrollo

48. En el control judicial a los decretos legislativos de desarrollo, además de la verificación de los requisitos formales descritos en los fundamentos 43 a 47, la Corte Constitucional adelanta el control material, en el que se verifica el cumplimiento de los principios que guían los estados de excepción.

49. Desde una perspectiva general, los límites materiales previstos en el ordenamiento constitucional se expresan en tres aspectos puntuales. Por un lado, las facultades extraordinarias del presidente de la República se restringen a las que son estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir que sus efectos se extiendan. En este sentido, la Corte Constitucional estima que, aunque el Gobierno nacional cuenta con un “cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso”[44], su competencia está limitada por los principios de proporcionalidad y de necesidad. En función de esos principios, entre otras prohibiciones, están proscritos tanto el uso excesivo de las facultades extraordinarias, como el empleo de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos[45]. Por otro lado, los decretos legislativos únicamente pueden referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de conmoción interior[46]. En otras palabras, la potestad extraordinaria que le permite al Gobierno nacional proferir normas con fuerza de

ley está restringida a conjurar los hechos que dieron lugar a la declaratoria de la conmoción interior.

50. Por ello, desde las primeras providencias en las que se analizaron los decretos de desarrollo proferidos en el marco de una declaratoria de estado de conmoción interior, la Corte aplicó un conjunto de análisis o juicios diseñados para determinar si el Gobierno nacional respetó todos los principios que guían esos estados de excepción. En particular, esta Corporación señaló que los decretos legislativos de desarrollo de conmoción interior deben respetar los principios o requisitos que se derivan de la Constitución Política y la LEEE, es decir, los principios de finalidad[47], conexidad[48], necesidad[49], proporcionalidad[50], no discriminación[51], incompatibilidad[52] y ausencia de arbitrariedad[53]. Igualmente, examinó si las medidas incluidas en los decretos de desarrollo para atender la conmoción interior violan disposiciones constitucionales o las prohibiciones que se derivan de las reglas previstas en artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de la LEEE para los estados de conmoción interior.

51. En relación con la metodología para el examen de los decretos de desarrollo proferidos en el marco del estado de conmoción interior, en la Sentencia C-149 de 2003, la Corte definió varios de los juicios que se deben adelantar para estudiar el cumplimiento de los requisitos materiales. No obstante, es necesario tener en cuenta que la última vez en la que se declaró un estado de excepción de ese tipo fue en el año 2008 (mediante el Decreto 3929 de 2008 el cual sustentó la grave perturbación del orden público en el cese de actividades de los empleados y funcionarios judiciales[54]), y la aplicación de cada requisito no siempre ha sido uniforme. Por lo tanto, la Corte considera que los juicios que se aplican en el estudio del estado de conmoción interior requieren mayor desarrollo y sistematización.

52. Posteriormente, al analizar la constitucionalidad de decretos de desarrollo proferidos en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica, este

Tribunal enriqueció su jurisprudencia frente a los principios que guían los estados de excepción, de forma que complementó los juicios aplicables al análisis de los decretos de desarrollo y precisó el contenido de cada uno de ellos. En particular, en la Sentencia C-205 de 2020, la Corte unificó el contenido de los juicios materiales que le corresponde aplicar al analizar dichos decretos.

53. Teniendo en cuenta que en esta ocasión la Corte debe controlar la constitucionalidad de un decreto que introduce medidas para superar las circunstancias que motivaron la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto Legislativo 062 de 2025, la Corte retomará la metodología desarrollada en la Sentencia C-149 de 2003 para el examen de los decretos de desarrollo de conmoción interior, como el que es objeto de escrutinio en esta oportunidad, con algunas precisiones y desarrollos relevantes. En este sentido, la Corte sistematizará la metodología del examen material de constitucionalidad de los decretos de desarrollo proferidos en el marco de los estados de conmoción interior. En el siguiente cuadro se identificará el juicio, el alcance del examen y los fundamentos en los que se sustenta ese análisis.

Tabla 4. Juicios de validez material de los decretos de desarrollo del estado de conmoción interior.

Juicios o principios

Formulación del requisito para el examen de los decretos de desarrollo expedidos en el estado de conmoción interior

Finalidad

El juicio de finalidad se supera cuando las medidas previstas en los decretos de desarrollo proferidos en el marco de la conmoción interior están directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos[55].

Conexidad material

El juicio de conexidad material se supera cuando se constata la conexidad:

- (i) interna, esto es, el vínculo entre las medidas previstas en el articulado y las consideraciones contenidas en la parte motiva del decreto legislativo de desarrollo; y
- (ii) externa, es decir, la relación entre las medidas previstas en el decreto de desarrollo y las razones que dieron lugar a declarar el estado de conmoción interior[56].

Motivación suficiente

En el juicio de motivación suficiente[57] se verifica que el Gobierno nacional ofrezca razones suficientes para justificar las medidas adoptadas en el decreto de desarrollo, especialmente cuando estas impliquen limitaciones a derechos fundamentales.

Intangibilidad

El juicio de intangibilidad[58] examina que no se limiten o suspendan los derechos intangibles, estos son los mencionados en el artículo 4 de la LEEE y corresponden a:

“el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”

Ausencia de arbitrariedad

El juicio de ausencia de arbitrariedad examina que las medidas que se adopten en desarrollo de una conmoción interior no transgredan las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la LEEE. Estas son:

- (i) Suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esto significa que las limitaciones a estos derechos no pueden ser tan gravosas que conlleven la anulación de su núcleo esencial o la imposibilidad de su ejercicio.
- (ii) Interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado
- (iii) Supresión o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

No contradicción específica

En el juicio de no contradicción específica se verifica que las medidas no desconozcan las prohibiciones específicas, de naturaleza constitucional y estatutaria, definidas para el estado de excepción correspondiente. En consecuencia, en relación con los decretos de desarrollo del estado de conmoción interior se supera el juicio al verificar que las medidas no contraríen:

- (i) La prohibición de que civiles sean investigados o juzgados por la justicia penal militar[59]; y
- (ii) El marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de conmoción interior, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de la LEEE.

Incompatibilidad

Necesidad

En el juicio de necesidad[63] de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de una conmoción interior, la Corte debe verificar que el Gobierno nacional haya justificado que:

- (i) Hay razones fácticas que acreditan que la medida es estrictamente indispensable para conjurar la crisis o extender sus efectos – necesidad fáctica;
- (ii) Los medios ordinarios son insuficientes para tal propósito, o las medidas están exclusivamente orientadas a lograrlo[64].

Proporcionalidad

El juicio de proporcionalidad de las medidas proferidas al amparo de un estado de conmoción interior exige comprobar que las medidas de excepción sean equilibradas frente a la gravedad de los hechos que dieron lugar a la crisis[65]. Este análisis puede tomar la forma de un juicio de proporcionalidad en el que, luego de revisar la finalidad, la necesidad y la idoneidad de la medida, se estudia su proporcionalidad en sentido estricto, es decir, se pondera la intensidad de las restricciones que imponga con el propósito que persigue a la luz de la declaración del estado de excepción[66].

No discriminación

El juicio de no discriminación[67] se debe verificar que la medida no genere un trato desigual injustificado.

7. Análisis de los requisitos formales del Decreto Legislativo 154 de 2025

54. El Decreto Legislativo 154 de 2025 satisface los presupuestos formales de validez. En primer lugar, este acto fue expedido el 7 de febrero de 2025, es decir, en vigencia del estado de conmoción interior declarado por el Gobierno nacional por medio del Decreto 62 del 24 de enero de 2025 por 90 días. La Corte declaró la exequibilidad parcial de este último decreto mediante la Sentencia C-148 de 2025.

55. En segundo lugar, la copia auténtica del Decreto 154 de 2025 que la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República envió a la Corte Constitucional se encuentra firmada por el presidente de la República y por todos los ministros del Gabinete. En efecto, el decreto lo firmaron 15 ministros titulares y 4 en encargo (Comercio, Industria y Turismo; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; y Culturas, Artes y Saberes). Al contrario de lo señalado por el interviniente Harold Sua Montaña, quien manifestó que el decreto fue suscrito por algunos ministros encargados sin que existiera prueba de que tenían competencia para expedir esta norma, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corte los decretos de nombramiento o encargo y las actas de posesión de todos quienes firmaron el decreto[68].

56. En tercer lugar, el decreto cuenta con un acápite de consideraciones en la que el Gobierno expuso las razones que, en su criterio, justifican la expedición de las medidas contenidas en su parte resolutive.

57. En cuarto lugar, y en relación con la delimitación territorial del decreto, debe recordarse que la declaratoria del estado de conmoción interior se encuentra circunscrita a la región del Catatumbo, al área metropolitana de San José de Cúcuta y a los municipios de Río de Oro y González, en el departamento del Cesar[69]. Por consiguiente, la Corte verificará que las medidas adoptadas en el Decreto bajo examen no desborden dicho ámbito territorial.

58. Los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 154 de 2025 restringen, respectivamente, la circulación de vehículos terrestres y fluviales, y el transporte de cilindros de gas licuado de petróleo (GLP) en la jurisdicción de los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. Por su parte, el artículo 5 relativo a la restricción del espacio aéreo señala expresamente que dicha restricción aplica sobre “el espacio aéreo de la zona geográfica delimitada por el Decreto 062 de 2025”.

59. Es así como, para la Corte, no hay duda de que los artículos mencionados del decreto cumplen con la delimitación territorial del estado de conmoción interior. Es más, los artículos 1, 2 y 4 no cubren toda la zona delimitada en el Decreto 62 de 2025, pues se excluye de las restricciones a la circulación vehicular al área metropolitana de Cúcuta, compuesta por los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander. Por su parte, el artículo 5 opera sobre toda la zona definida en la declaración del estado de conmoción interior.

60. Por otra parte, en relación con el artículo 3 que regula el registro a medios de transporte, el decreto no establece explícitamente su ámbito de aplicación territorial. Sin embargo, la Corte considera que, mediante una lectura integral y sistemática del artículo 3 y de las consideraciones del Decreto 154 de 2025, es posible establecer que la medida de registro solo puede aplicar al interior de la zona cubierta por la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025. En efecto: (i) el título del decreto objeto de estudio señala expresamente que en él se adoptan medidas extraordinarias “en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río del Oro y González del departamento del Cesar”; (ii) en las consideraciones del decreto se hizo referencia reiterada a que las medidas buscan recuperar el orden público “en la región del Catatumbo”; (iii) y el texto del artículo 3 no sugiere en ninguna parte que sus medidas tengan aplicación por fuera de la zona delimitada en el decreto declarativo. De esta forma, para la Corte, sería excesivo exigir que cada artículo que se expida en los decretos de

desarrollo reitere su aplicación territorial, más aún cuando no hay razones para entender que esta norma busca tener aplicación por fuera del área en la que se declaró el estado de conmoción interior.

61. Ahora bien, el anterior análisis –en el que solamente se constata el cumplimiento del requisito formal–, se hace sin perjuicio del estudio de los requisitos materiales correspondientes. En este sentido, como se explicará al estudiar la necesidad de la medida de registro a medios de transporte, y en especial los fundamentos 127 y 128 de esta sentencia, el Gobierno nacional solo justificó la necesidad fáctica de la norma en cuestión sobre una parte de los territorios cubiertos por la conmoción interior: las zonas rurales de los municipios cobijados por el decreto, es decir, con exclusión de las cabeceras municipales. Por lo tanto, al hacer el estudio de necesidad correspondiente, la Corte condicionará la exequibilidad del artículo 3 a que aplique únicamente sobre el ámbito territorial que fue justificado por el Gobierno nacional.

62. Finalmente, los artículos 6 y 7 establecen medidas consecuenciales a las demás (responsabilidad de los funcionarios públicos en su aplicación y vigencia), de modo que su ámbito territorial corresponderá necesariamente a la de la medida específica que se trate.

63. Así las cosas, y como quiera que el Decreto 154 de 2025 cumple con los requisitos para su validez formal, a continuación, la Corte proseguirá con el análisis de su contenido material.

8. Análisis de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 154 de 2025

64. Para el estudio del cumplimiento de los requisitos materiales, la Corte agrupará las medidas adoptadas en el Decreto 154 de 2025, las cuales se sintetizaron en el fundamento 8 de esta sentencia, en tres grupos: (i) las medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos (artículos 1, 2, 4 y 5); (ii) la medida que regula los registros a medios de transporte (artículo 3); y (iii) medidas consecuenciales o accesorias (artículos 6 y 7). La agrupación de las medidas se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 5. Agrupación de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 154 de 2025.

Grupo

Medidas

Restricciones a la circulación de vehículos

Restricciones a la circulación de vehículos terrestres y fluviales en los siguientes horarios:

- a. Terrestres: de 20:00 a 5:00 horas (Artículo 1, párrafo 1)
- b. Fluviales: de 18:00 a 5:00 horas (Artículo 1, párrafo 2)
- c. De carga, pesados o tractocamiones que transporten cemento, combustible y sus derivados, material de construcción y otros productos similares: 17:00 a 6:00 horas (Artículo 1, párrafo 5)
- d. Transporte de cilindros de gas: solo permitido de 6:00 a.m. a 2:00 p.m. (Artículo 4)

Excepciones a las restricciones de circulación de vehículos. Esta restricción no se aplica en los siguientes casos: (Artículo 2)

- a. Servicios de salud.
- c. Actividades de la fuerza pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, cuerpos de bomberos, organismos de socorro y Fiscalía

General de la Nación.

- d. Operación, mantenimiento y abastecimiento de servicios públicos.
- e. Autoridades judiciales, migratorias e ICBF.
- f. Medios de comunicación.

También se exceptúan las motocicletas, de modo que pueden circular las 24 horas del día.
(Artículo 1, parágrafo 3)

Los alcaldes de los municipios sobre los que recae la medida, en coordinación con el comandante militar que ejerza control operacional en la zona, pueden establecer excepciones y evaluar la procedencia de modificar las restricciones en su jurisdicción.
(Artículo 1, parágrafo 4)

Restricción del espacio aéreo: la Aeronáutica Civil, a solicitud de la FAC, debe publicar en las 12 horas siguientes las zonas prohibidas, restringidas o peligrosas que se determinen en el espacio aéreo. (Artículo 5)

Registros a medios de transporte

Los miembros de la fuerza pública pueden registrar los medios de transporte públicos o privados para (i) establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de personas; (ii) verificar la procedencia y legalidad del vehículo o los bienes transportados; y (iii) cuando se tenga conocimiento o indicio de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible. (Artículo 3)

Otras medidas

Responsabilidad civil, fiscal, disciplinaria y penal de los agentes del Estado que abusen o se extralimiten en sus funciones. (Artículo 6)

El decreto rige a partir de la fecha de su publicación. (Artículo 7)

8.1. Medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos (artículos 1, 2, 4 y 5)

65. En los artículos 1, 4 y 5 del decreto se establecieron restricciones a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos en determinados horarios. El horario de restricción está determinado por el tipo de vehículo o los materiales transportados. Adicionalmente, el decreto prevé algunas excepciones, en virtud de las cuales las motocicletas (artículo 1, parágrafo 3) y algunos vehículos relacionados con servicios esenciales (artículo 2) pueden circular en cualquier horario sin restricción. Para la Corte, estas medidas son constitucionales porque cumplen con los requisitos materiales previstos en la Constitución y la LEEE, como se expone a continuación.

a. Finalidad

66. La Corte encuentra que las restricciones a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos, previstas en los artículos 1, 2, 4 y 5 del decreto examinado, cumplen con el requisito de finalidad. Esto se debe a que sus objetivos están directa y específicamente dirigidos a contrarrestar las causas de la perturbación del orden público en la región cobijada por la declaración de la conmoción interior y a impedir la extensión de sus efectos. En particular, están dirigidas a contrarrestar un grupo de hechos y consideraciones del Decreto 62 de 2025 declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025, como son la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidas de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC. A continuación, se exponen los fundamentos de esta conclusión.

67. De conformidad con las consideraciones expuestas en el Decreto Legislativo 154 de 2025 y las respuestas formuladas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la

República, las restricciones contenidas en los artículos 1, 2, 4 y 5 del decreto bajo escrutinio persiguen las siguientes finalidades: (i) permitir el desarrollo eficaz de operaciones militares y operativos de policía, (ii) prevenir la comisión de conductas punibles como el transporte de drogas, armas y contrabando, así como ataques contra la fuerza pública y la población civil, (iii) debilitar la logística de los grupos armados ilegales, (iv) impedir su movilización en horarios críticos, (v) obstaculizar su acceso a insumos y materiales (como los cilindros de gas) que suelen utilizar para la comisión de conductas delictivas, e (vi) impedir que se desplacen a zonas de resguardo o retaguardia (especialmente a través de vías fluviales) para evadir el actuar de la fuerza pública.

68. La Corte constata que las finalidades resumidas anteriormente se vinculan directa y específicamente con el mantenimiento del orden público y la garantía de la seguridad y convivencia ciudadana en la región del Catatumbo. Restringir la circulación de vehículos terrestres y fluviales en horarios críticos, así como la de aeronaves en áreas geográficas específicas, y ejercer control horario sobre la movilización de materiales e insumos estratégicos, son acciones que previenen y dificultan la comisión de delitos y ataques a la población civil, facilitan la recuperación del control territorial por la fuerza pública y garantizan mayor seguridad a los habitantes del territorio. En consecuencia, la Corte concluye que las medidas de los artículos 1, 2, 4 y 5 cumplen con el requisito de finalidad.

b. Conexidad material

69. En segundo lugar, las medidas de restricción a la circulación de vehículos cumplen con el requisito de conexidad. En relación con la conexidad interna, estas medidas están vinculadas con las consideraciones específicas previstas en el decreto bajo estudio. En efecto, el decreto justifica las medidas adoptadas 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 este sentido, en el decreto se justifican las medidas extraordinarias como instrumento para garantizar el desarrollo eficaz de las operaciones militares y operativos de policía que buscan recuperar el control del territorio. Asimismo, en la respuesta al requerimiento de pruebas, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República planteó como objetivos del decreto (i) limitar las acciones criminales en las zonas rurales y (ii) debilitar la logística de los grupos armados ilegales.

70. Las medidas relacionadas con la restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos tienen conexidad interna con las finalidades del Decreto 154 de 2025. En efecto, estas medidas se orientan a (i) permitir el desarrollo eficaz de las operaciones militares y operativos de policía; (ii) limitar la circulación de vehículos en las zonas donde se adelantarán dichas operaciones; (iii) restringir la movilidad de los grupos armados ilegales en horarios críticos, así como el transporte de bienes o insumos que pueden ser usados como material de guerra o la financiación de sus actividades; y (iv) garantizar la seguridad aérea ante el desarrollo de operaciones militares y operativos de policía. Todos estos objetivos específicos son consistentes con el objetivo general del decreto bajo estudio, que es facilitar el desarrollo de las acciones militares y de policía para recuperar el control del territorio.

71. En relación con la conexidad externa, las medidas adoptadas en el decreto bajo estudio se relacionan con las finalidades por las que se declaró el estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025, específicamente con la finalidad de frenar la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidas de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, aspectos que fueron declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025. Por un lado, en los considerandos del decreto declarativo el Gobierno nacional resaltó que con el estado de conmoción interior se busca “retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos forzados masivos y restablecer el orden público en la región del Catatumbo”. Por otra parte, según el decreto declarativo del estado de conmoción interior, las medidas de excepción también buscan restringir “la

comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados por los grupos armados en la región para el financiamiento de sus actividades criminales”.

72. La restricción a la circulación de vehículos tiene conexidad con las dos finalidades enunciadas en el decreto declarativo. En efecto, esta medida está relacionada con el objetivo de retomar el control del territorio afectado, impedir más ataques a la población civil y desplazamientos masivos, y restablecer el orden público. Es decir, la medida está dirigida a hacer efectivas las acciones de las Fuerzas Militares y de Policía en el ámbito de aplicación territorial del decreto, de modo que buscan reforzar la respuesta estatal a la intensificación inusitada de los enfrentamientos entre el ELN y los otros GAO en la región del Catatumbo. Además, la restricción a la circulación de vehículos en determinados horarios, que responden al tipo de vehículo y los bienes transportados, se relaciona con el objetivo de restringir la comercialización y transporte de insumos usados por grupos armados ilegales. Como lo explicó el Gobierno nacional, los horarios más restringidos responden al tipo de bienes (combustibles o cilindros de gas) o al tipo de vehículos (vehículos de carga pesada) que son usados en la financiación o en las actividades violentas de los grupos armados ilegales[70].

c. Motivación suficiente

73. La Corte también concluye que las medidas contenidas en los artículos 1, 2, 4 y 5 del decreto bajo estudio cumplen con el requisito de motivación suficiente. Por una parte, el Decreto 154 de 2025 contiene una parte motiva en la que se exponen varias razones que justifican las medidas de restricción de circulación de diferentes tipos de vehículos en ciertas franjas horarias y zonas. Un resumen de la motivación del decreto se presenta a continuación:

Tabla 6. Resumen de la motivación del Decreto 154 de 2025.

FJ

Descripción

1, 2 y 3

Referencias a la normativa que regula los estados de excepción.

4, 5, 6 y 7

Referencias a la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025 y a las facultades que tal declaración le confiere al Gobierno nacional.

Referencias a la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de la fuerza pública y las autoridades de policía para conjurar la grave afectación del orden público y evitar nuevos ataques y confrontaciones.

10

Referencia a la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para retomar el control del territorio, impedir más desplazamientos masivos y restablecer el orden público en la región.

11 y 12

Referencia al rol del presidente como director de la Fuerza Pública y comandante supremo de las fuerzas armadas, así como al artículo 38 de la LEEE en cuanto permite establecer restricciones a la libre circulación.

13

Referencia a la necesidad de reforzar las acciones de las Militares para recuperar el control del territorio.

14

Referencia a la necesidad y proporcionalidad de las medidas que se introducen en el decreto.

74. Por otra parte, la justificación del Decreto 154 de 2025 es reforzada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Esta entidad, tal como se detalló en los fundamentos 66 a 68, proporcionó evidencia sobre la finalidad de las medidas y su capacidad para lograr los objetivos propuestos. Igualmente, resaltó que se adoptaron diversas salvaguardas para mitigar afectaciones desproporcionadas a los derechos de la población civil, entre ellas: (i) restricciones vehiculares terrestres y fluviales limitadas a franjas horarias nocturnas para no impactar significativamente la actividad económica regional; (ii) exclusión de Cúcuta y su área metropolitana por su rol como polo económico regional; (iii) exclusión de motocicletas dada su importancia en el transporte de los habitantes del territorio; (iv) flexibilización de las medidas a discreción de los alcaldes según la situación municipal; y (v) excepciones en el artículo 2 con fines humanitarios y para asegurar la continuidad de servicios esenciales.

75. Para la Corte, estos argumentos ofrecen una motivación suficiente para la adopción de las medidas contenidas en los artículos 1, 2, 4 y 5 del Decreto 154 de 2025, pues detallan las problemáticas y las razones por las cuales se seleccionaron las respectivas medidas.

d. Intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no discriminación[71]

76. Los artículos 1, 2, 4 y 5 también superan los juicios de intangibilidad y ausencia de arbitrariedad, toda vez que, (i) no limitan ni suspenden alguno de los derechos previstos en el artículo 4 de la LEEE[72], (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

77. Asimismo, satisfacen la prohibición de discriminación, pues no introducen un tratamiento diferenciado no justificado para ningún grupo poblacional o actividad. Primero, los artículos no hacen distinciones basadas en criterios sospechosos, como los definidos en el artículo 13 de la Constitución. Segundo, tampoco otorgan beneficios a grupos o actividades específicas. Por el contrario, las medidas se basan en criterios objetivos, como el tipo de vehículos o los bienes transportados, y aplican de manera uniforme a todas las categorías vehiculares mencionadas en los artículos. Además, como ya se analizó, la selección de estas categorías fue justificada debidamente, considerando la gravedad de las alteraciones del orden público y la evidencia sobre el modo de operación de los GAO en la región bajo conmoción interior.

e. No contradicción específica

78. Igualmente, los artículos bajo escrutinio satisfacen el juicio de no contradicción específica, pues no contravienen ningún mandato constitucional o de la LEEE. Específicamente, las medidas que contemplan no infringen la prohibición de que los civiles sean investigados o juzgados por la justicia penal militar. Tampoco transgreden los artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de la LEEE, ya que (i) no incluyen militares en funciones de investigación y juzgamiento de civiles, (ii) no vulneran las prohibiciones sobre las limitaciones a los derechos a la libre circulación, residencia y demás contemplados en el artículo 38, (iii) no introducen medidas punitivas o modificatorias de penas, (iv) no modifican los procedimientos penales, (v) ni versan sobre medidas económicas que impacten las finanzas de las entidades territoriales.

79. No obstante, la Corte debe hacer algunas precisiones sobre el cumplimiento del literal a) del artículo 38 de la LEEE. Esta disposición establece que durante el estado de conmoción interior el Gobierno puede (i) limitar o prohibir “genéricamente la circulación o, permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados que puedan obstruir la acción de la fuerza pública, con miras al restablecimiento del orden público”, (ii)

establecer toques de queda en entidades territoriales y (iii) exigir a personas determinadas la comunicación previa de sus desplazamientos fuera de su localidad de residencia. Como se ha explicado, la restricción a la circulación vehicular de los artículos referidos opera bajo reglas específicas relacionadas con: (a) franjas horarias (principalmente nocturnas), (b) zonas específicas en el caso de restricciones aéreas, o (c) tipos de vehículos o carga. Estas reglas cumplen con la exigencia del artículo 38 de la LEEE al delimitar el ámbito de la restricción. Además, como se examinó en el juicio de finalidad, buscan impedir la obstrucción de la fuerza pública y restablecer el orden público.

80. En cuanto a la prohibición de afectar el núcleo esencial del derecho a la libre circulación, la Corte no observa evidencia de su transgresión. El núcleo esencial de este derecho, tutelado por el artículo 24 de la Constitución, se compone de las facultades de transitar libremente por el territorio nacional, así como de ingresar y salir de este, y de permanecer y residenciarse en él. Un elemento distintivo de este núcleo es que tales facultades no pueden ser restringidas de forma arbitraria, lo que significa que su limitación es posible, mas no su anulación, con sujeción a estrictas reglas de proporcionalidad[73]. Este es el estándar que esta Corte ha empleado para examinar las medidas restrictivas de la locomoción en el marco de los estados de excepción[74].

81. En este caso, no existe evidencia de afectación del núcleo esencial porque, por una parte, las restricciones no son absolutas sino limitadas y parciales, lo cual se evidencia en varios aspectos: (i) los párrafos 1, 2 y 5 del artículo 1, así como el artículo 4, contemplan unas franjas horarias que dejan principalmente las horas diurnas sin restricciones, (ii) el párrafo 4 del artículo 1 establece un mecanismo de flexibilización en cabeza de los alcaldes, (iii) el párrafo 3 del mismo artículo excluye del todo a las motocicletas, (iv) el artículo 2 establece excepciones a la restricción por razones humanitarias y asociadas a la prestación de servicios esenciales, (v) mientras el artículo 5 extiende la restricción a la circulación aérea solamente a unas zonas definidas por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, a solicitud de la Fuerza Aeroespacial Colombiana. El alcance de estas limitaciones se examinará con más detalle en el estudio del juicio de proporcionalidad.

82. Por otra parte, tal como se examinará en la sección h) de este apartado, las restricciones contempladas en artículos 1, 2, 4 y 5 son proporcionales y, en consecuencia, no arbitrarias, de modo que no lesionan la segunda dimensión del núcleo esencial de la libertad de locomoción.

f. Incompatibilidad

83. Respecto del juicio de incompatibilidad, se observa que los artículos 1, 2, 4 y 5 del Decreto 154 de 2025 no suspenden ninguna disposición ordinaria, de modo que no hay lugar a adelantar este escrutinio.

g. Necesidad

84. La Corte estima que las restricciones a la circulación de vehículos superan el juicio de necesidad, tanto fáctica como jurídica. En relación con la necesidad fáctica, el decreto explicó que la medida está orientada a garantizar que las operaciones militares y operativos de policía requeridos para recobrar el control del territorio se desarrollen eficazmente. Asimismo, en la respuesta al requerimiento de pruebas, el Gobierno nacional expuso que –para contrarrestar el escalamiento inusitado de la violencia por la actuación del ELN y otros GAO– es necesario dificultar la movilidad de los actores armados en horas críticas (que suelen corresponder con las horas de la noche). El Gobierno aportó datos del Registro Nacional de Medidas Correctivas según los cuales la mayoría de los comportamientos contrarios a la convivencia en los municipios cubiertos por el estado de conmoción interior ocurren en horas nocturnas[75], lo que refuerza la necesidad fáctica de las medidas enunciada en horas de la noche.

85. En relación con la restricción a la circulación de los vehículos de carga, pesados y/o tracto camiones que transporten cemento, combustible y sus derivados, material de construcción y otros productos similares, el Gobierno nacional argumentó que es necesaria para obstaculizar el acceso de los grupos armados ilegales a insumos y materiales que emplean para su operar cotidiano, su financiación y la realización de actividades delictivas. Al respecto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República resaltó que existe evidencia de que la mayoría de las capturas por apoderamiento ilegal de hidrocarburos y tráfico de insumos estratégicos ocurre en la noche, de manera que el horario de restricción resulta justificado, al igual que el de la restricción para el transporte de cilindros de gas. También anotó que en la región es frecuente el uso de hidrocarburos hurtados de las líneas de transporte de la infraestructura petrolera como insumo para procesar el clorhidrato de cocaína, el cual, a su vez, se usa como fuente de financiación de los GAO. Los cilindros de gas, a su turno, son con frecuencia utilizados como artefactos explosivos improvisados en atentados contra la infraestructura y la fuerza pública. Por estas razones, ejercer controles sobre el transporte de estos insumos es crucial para impedir la financiación de los grupos ilegales, así como sus actividades terroristas.

86. Para la Corte, las restricciones a la circulación de vehículos superan el juicio de necesidad fáctica porque son indispensables para el desarrollo de las actividades de recuperación del orden público que justificaron la declaración del estado de conmoción interior y que esta Corporación declaró ajustadas a la Constitución en la Sentencia C-148 de 2025. En efecto, dichas medidas son necesarias, por una parte, para que la fuerza pública pueda adelantar las operaciones militares y los operativos de policía contra el ELN y otros GAO con menores riesgos para la población civil, a quien por precaución se le restringe el libre tránsito en las horas de la noche, cuando su identificación puede ser más difícil. Por otra parte, las medidas aquí estudiadas permiten dificultar la movilidad de los grupos armados ilegales en la noche (cuando, de nuevo, su detección es más compleja), así como el transporte de materiales que son comúnmente usados para realizar actividades delictivas, y de esta forma las Fuerzas Militares y de Policía pueden adelantar sus acciones de recuperación del orden público de una forma más eficaz.

87. Ahora bien, en relación con la restricción de la circulación en vías fluviales, el Gobierno manifestó en la respuesta al requerimiento de pruebas que esta medida era necesaria porque (i) el Catatumbo tiene varias vías fluviales que permiten a los GAO tener una zona de resguardo, retaguardia y corredor de movilidad estratégica y (ii) que, desde 2017, la Armada Nacional no tiene presencia en la región del Catatumbo, pero a partir del Decreto 62 de 2025 se agregó a la Armada a las operaciones militares para realizar el control operacional fluvial.

88. La Corte llama la atención acerca de que el segundo argumento no puede justificar la necesidad de las medidas de excepción. En efecto, si la Armada Nacional no tenía presencia en la región del Catatumbo, no puede atribuírsele a la insuficiencia de las prerrogativas ordinarias ni constituye un hecho extraordinario que justifique adoptar medidas en el marco del estado de conmoción interior. Sin embargo, esta Corporación estima que la restricción de la circulación por vías fluviales cumple el presupuesto de necesidad fáctica por los demás motivos aludidos por el Gobierno nacional, es decir, porque (i) las vías fluviales no vigiladas por el Estado son un escenario proclive para que los GAO planifiquen sus operaciones, almacenen material bélico o entrenen a sus miembros; (ii) los ríos permiten un desplazamiento más rápido en caso de que estos grupos deban huir de la fuerza pública; y (iii) las vías fluviales menos transitadas permiten que los GAO transporten de manera más fácil armas, estupefacientes y otras sustancias químicas restringidas.

89. Por último, las restricciones para la circulación de aeronaves en espacio aéreo mediante la publicación de un inventario de las zonas “prohibidas, restringidas y peligrosas” también son necesarias para obstaculizar la movilización aérea de los grupos ilegales, así como a fortalecer la seguridad de la población civil que se desplazada vía aérea. Adicionalmente, como lo señaló la Defensoría del Pueblo, se ha documentado que el ELN y otros GAO han usado vehículos aéreos no tripulados (drones) para actividades ilícitas, ataques y vigilancia en sus áreas de influencia; incluso, la Defensoría se refirió al uso de drones con cargas explosivas como una nueva modalidad de ataques[76]. Por lo tanto, para

la Corte, las restricciones al uso del espacio aéreo cumplen con el presupuesto de necesidad fáctica.

90. En relación con la necesidad jurídica, la Corte coincide con uno de los intervinientes[77] acerca de que en el ordenamiento jurídico hay disposiciones que permiten establecer restricciones a la movilidad: (i) por una parte, existen normas sobre transporte que en principio podrían admitir la posibilidad de restringir la movilidad en función de la seguridad y, (ii) por la otra, existen normas de policía que admiten la posibilidad de establecer restricciones a la circulación en caso de alteraciones del orden público. Sin embargo, para la Corte, las atribuciones ordinarias no son suficientes ni idóneas para conseguir las finalidades que persigue el Decreto 154 de 2025. Entonces, primero se expondrá el contenido de dichas normas ordinarias y luego se explicará por qué, en todo caso, se justifica la necesidad de las medidas extraordinarias.

Tabla 7. Normas ordinarias relacionadas con restricciones a la circulación.

Grupo

Norma

Disposición específica

Regulación del transporte público y privado

Ley 105 de 1993 (Disposiciones básicas sobre el Transporte)

Artículo 2º. La libre circulación y la seguridad son principios del sistema y del sector transporte.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional puede prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

Ley 336 de 1996 (Estatuto General del Transporte)

Artículo 2º. La seguridad, entendida como la protección de los usuarios, es una prioridad del sistema y del sector del transporte.

Artículo 3º. En la regulación del transporte público las autoridades verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad para garantizar la eficiente prestación del servicio.

Artículo 5º. El transporte público es un servicio público esencial bajo la regulación del Estado, mientras que el servicio privado de transporte busca satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas. En ambos casos, se debe cumplir con las normas establecida por el Ministerio de Transporte.

Artículo 8º. Las autoridades del transporte están encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción.

Actividad de policía y seguridad ciudadana

Constitución Política

Artículo 189. Entre las funciones del presidente de la República está conservar el orden público en el territorio y restablecerlo donde fuere turbado.

Ley 136 de 1994 (Régimen municipal)

Artículo 91. Entre las funciones de los alcaldes está conservar el orden público del municipio y restablecerlo si fuere turbado, para lo cual puede adoptar medidas como limitar la circulación de personas por lugares públicos y decretar el toque de queda.

Ley 1806 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana)

Artículo 202. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, incluidas situaciones de inseguridad, los gobernadores y alcaldes pueden, entre otras medidas, (i) ordenar la supresión de reuniones, (ii) restringir la movilidad de medios de transporte o personas en la zona afectada o de influencia, (iii) decretar el toque de queda y (iv) reorganizar la prestación de servicios públicos.

91. Para la Corte, las atribuciones ordinarias antes listadas no suplen la necesidad que se busca cubrir con las medidas extraordinarias adoptadas en el decreto legislativo bajo estudio.

92. Por una parte, en relación con las medidas sobre la regulación del transporte público o privado que fueron citadas en las intervenciones, la Corte encuentra que no están dirigidas a mantener ni restablecer el control del orden público. Por el contrario, la regulación sobre el transporte obedece a unos principios propios que responden a una lógica distinta de la que se aplica al enfrentar una perturbación del orden público. En efecto, aunque uno de los principios del sector transporte es la seguridad, un análisis integral de las normas que regulan dicho sector se refieren a la seguridad en el transporte, lo que justifica normas como el uso obligatorio del cinturón de seguridad, las restricciones a la movilidad en caso de deficientes condiciones viales o la necesidad de realizar la revisión tecno-mecánica dentro de cierto tiempo, por mencionar unos ejemplos. Es así como puede afirmarse que las normas sobre transporte no regulan la situación en la que la circulación misma –más allá de sus condiciones técnicas– es la que debe ser restringida para garantizar una finalidad de protección del orden público.

93. Por otra parte, si bien es cierto que hay normas que permiten a las autoridades de policía restringir la libre circulación en caso de alteraciones del orden público, estas facultades son limitadas y no pueden –en circunstancias ordinarias– aplicarse con la extensión que plantea el Decreto 154 de 2025. En efecto, si bien la Constitución asigna al presidente de la República la facultad y el deber de conservar y restablecer el orden público, el presidente (y cualquier autoridad administrativa) no tiene la potestad de restringir en forma general un derecho fundamental como la libre circulación. En efecto, las sentencias de esta Corte que admiten la posibilidad de restringir la libertad de circulación le asignan dicha facultad inicialmente a la ley, la cual además se debe ejercer con límites estrictos[78].

94. Es así como la ley, en primera medida, les asigna a los alcaldes y gobernadores la facultad de limitar la libre circulación en su jurisdicción cuando sea necesario para controlar o restablecer el orden público, de acuerdo con el artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Aunque, en virtud de esta norma, las autoridades territoriales podrían establecer horarios de restricción a la circulación vehicular en sus respectivas jurisdicciones, esta facultad es insuficiente para obtener las finalidades que persigue el Decreto 154 de 2025. En efecto, la restricción a la circulación que impuso el Gobierno nacional se extiende más allá de la jurisdicción de cada municipio individual, e incluso abarca territorios ubicados en más de un departamento. En consecuencia, el tipo de restricción que se puede imponer por medio de las atribuciones ordinarias de los alcaldes y gobernadores implicaría que el Gobierno nacional solicite y coordine con cada alcalde o gobernador la aplicación de la respectiva medida de restricción necesaria, lo que entorpecería –en lugar de facilitar– el desarrollo de las operaciones militares y los operativos de policía y desnaturalizaría el carácter súbito, grave y extraordinario de la perturbación del orden público que esta Corte reconoció en la Sentencia C-148 de 2025.

95. Precisamente, el artículo 38 (a) de la LEEE reconoce que la restricción a la circulación es una medida excepcional. Esta norma autoriza al presidente de la República, bajo las facultades otorgadas por el estado de conmoción interior, a “restringir, sin que se afecte su núcleo esencial, el derecho de circulación y residencia. En tal virtud podrá limitarse o prohibirse genéricamente la circulación o, permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados que puedan; obstruir la acción de la fuerza pública, con miras al restablecimiento del orden público. En la respectiva entidad territorial podrá también imponerse el toque de queda (...)”. Para la Corte, una interpretación integral de las normas hasta ahora reseñadas muestra que adoptar una restricción general de la circulación a determinadas horas, como la que adopta el decreto bajo estudio, no está cubierto por las facultades ordinarias de policía. Por el contrario, se trata de una medida excepcional que debe adoptarse en el marco de la potestad legislativa extraordinaria que se deriva del estado de conmoción interior.

96. Por último, en relación con la restricción del espacio aéreo, la Corte observa que el Gobierno nacional tiene la facultad ordinaria de condicionar, restringir o prohibir el uso del espacio aéreo sobre determinados territorios. Sin embargo, lo que hace el decreto objeto de estudio es agilizar el procedimiento que ordinariamente debe llevarse a cabo para establecer dichas restricciones. De acuerdo con las reglamentaciones aeronáuticas que el Gobierno nacional aportó a esta Corte, el procedimiento ordinario para que la Aeronáutica Civil establezca zonas peligrosas, restringidas o prohibidas implica un periodo de notificación previa que no responde a la urgencia que motiva la declaración de un estado de conmoción interior[79]. En virtud de la medida de excepción, a las 12 horas siguientes a que la FAC lo solicite, la Aeronáutica Civil debe actualizar las zonas prohibidas, restringidas o peligrosas dentro del territorio cubierto por la declaración del estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025.

h. Proporcionalidad

97. La Corte considera que las medidas de restricción de la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos son proporcionales para obtener la finalidad que persiguen. Para la Corte, este presupuesto se debe entender a partir de la magnitud de la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO que justificaron la expedición del Decreto 62 de 2025 y que esta Corporación identificó en la Sentencia C-148 de 2025. Se trata de un hecho extraordinario que requiere una respuesta extraordinaria, lo que en este caso se traduce a que no se acuda a las atribuciones ordinarias de las autoridades locales para restringir la libre circulación, sino que lo haga de manera coordinada el Gobierno nacional en todos los municipios que están cubiertos por el decreto bajo estudio.

98. En los acápites anteriores de esta sentencia ya se constató la finalidad que persiguen las medidas de restricción a la circulación (fundamentos 66 a 68) y la necesidad de adoptarlás (fundamentos 84 a 96). Ahora bien, como estas medidas implican una

restricción del derecho a la libre circulación, previsto en el artículo 24 de la Constitución, la Corte debe examinar si las restricciones son proporcionales en sentido estricto o si por el contrario son excesivas. En este caso, la Corte considera que son proporcionales porque no implican una restricción absoluta del derecho a la libre circulación, sino que las propias normas de excepción contemplan límites precisos en materia territorial, temporal, en el tipo de vehículos sobre los que opera la restricción, en las excepciones que se establecen y en la posibilidad de modificar los horarios de restricción en coordinación con las autoridades municipales. La Corte pasa a explicar cada uno de los límites mencionados.

99. Primero, las restricciones a la circulación de vehículos tienen un límite territorial definido. Como se indicó previamente (ver fundamento 59), las limitaciones a la movilidad en vehículos terrestres y fluviales opera en ciertos municipios cubiertos por la declaración del estado de conmoción interior, pero excluyen a Cúcuta y su área metropolitana, compuesta por los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander. El Gobierno nacional justificó esta exclusión porque Cúcuta es un centro económico con un alto flujo comercial y actividad nocturna. Para la Corte, el argumento del Gobierno nacional es razonable porque permite reducir el impacto socioeconómico de la medida de restricción y, a su vez, modera el alcance de la restricción al derecho a la libre circulación en zonas con mayor concurrencia de tráfico en la noche.

100. Segundo, las medidas tienen una limitación horaria que opera según el tipo de vehículo o los bienes transportados. En los fundamentos 66 a 68 se explicaron las justificaciones que dio el Gobierno nacional para sostener cada una de las franjas horarias determinadas en el Decreto 154 de 2025. Más allá de que la Corte se pronuncie sobre cada uno de dichos horarios, lo que no corresponde al control judicial sino al margen de apreciación con el que cuenta el presidente de la República para proferir las medidas de excepción, sí puede identificar una justificación coherente y proporcionada sobre la extensión de cada franja de restricción.

101. En efecto, la mayor o menor extensión de las franjas de restricción está directamente relacionada con el grado en que cada tipo de vehículo se considera más o menos riesgoso para el orden público, por estar estrechamente relacionado con las actividades delincuenciales del ELN y otros GAO. Así las cosas, la restricción menos amplia opera para los vehículos terrestres en general (de 20:00 a 5:00); seguida por una restricción general a los vehículos fluviales (de 18:00 a 5:00) que el Gobierno justificó por el uso de las vías fluviales por parte de los GAO como zona de resguardo, retaguardia y corredor de movilidad estratégica. A estas medidas les sigue una restricción más estricta para vehículos pesados de carga (de 17:00 a 5:00), que se explica por la capacidad que tienen para transportar los materiales, bienes e insumos que pueden ser usados por grupos armados ilegales para realizar actividades delictivas y que el Decreto 62 de 2025 expresamente mencionó como fundamento de la declaración del estado de conmoción interior. Finalmente, el horario más restringido se aplica para el transporte de cilindros de gas (de 14:00 a 6:00) porque estos bienes son con frecuencia utilizados como artefactos explosivos improvisados en atentados contra la infraestructura y la fuerza pública.

102. Tercero, los artículos 1 y 2 del Decreto 154 de 2025 establecen excepciones a la restricción a la circulación, en virtud de las cuales ciertos vehículos pueden transitar a cualquier hora. El artículo 2 fija excepciones relacionadas con la prestación de servicios esenciales, las cuales se orientan a reducir los impactos a la población civil, al funcionamiento de las instituciones del Estado y a la prestación de los servicios públicos en los municipios cubiertos por la restricción. Este es un ejercicio de proporcionalidad que, correctamente a juicio de la Corte, busca balancear las necesidades ya explicadas de restringir la circulación vehicular con los impactos en los derechos y en las condiciones de vida que dichas medidas naturalmente tienen sobre los habitantes de esta región. Por otra parte, el párrafo 3º del artículo 1 excluye a las motocicletas de las restricciones a la movilidad, lo que confirma que el énfasis de las medidas es limitar el transporte de bienes e insumos que pueden ser usados por los GAO en las acciones ilegales y, en cambio, reconoce que las motocicletas son un medio usado principalmente para el transporte individual de personas.

103. Cuarto, el párrafo 4º del artículo 1 del Decreto 154 de 2025 dispone que los horarios de restricción podrán ser modificados por los alcaldes en coordinación con el comandante militar que ejerza control operacional en la zona. Esta es una medida adicional de flexibilidad que permite moderar los efectos de las restricciones porque da cuenta de que las circunstancias de cada municipio pueden ser diferentes y los impactos de las restricciones ser a su vez diferentes. En efecto, si bien el Gobierno nacional definió unos horarios de restricción que esta Corte considera razonables porque no constituyen una privación absoluta del derecho a la libre circulación, la posibilidad de que los horarios sean modificados en atención a las circunstancias de cada municipio permite que las decisiones de las autoridades del orden nacional no estén desarticuladas con las atribuciones que corresponden a las autoridades locales.

104. En este punto, la Corte considera necesario hacer dos precisiones sobre la facultad de los alcaldes de modificar los horarios de restricción. Por una parte, la Constitución establece que el poder militar está subordinado al poder civil y así lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación[80]. En efecto, la Carta Política dispone que el presidente de la República es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 189) y la Fuerza Pública no es deliberante (artículo 219). Ahora bien, la misma Constitución prevé que, en materia de conservación del orden público, las órdenes del presidente de la República se aplican en forma inmediata y preferente sobre las de los gobernadores y alcaldes (artículo 296). La aplicación de estas reglas al párrafo 4º del artículo 1 del decreto implica que esta disposición de ninguna manera puede entenderse en el sentido de establecer una subordinación de los alcaldes a la autoridad del comandante militar. Por el contrario, la lectura del párrafo muestra que son los alcaldes quienes tienen la facultad de modificar los horarios de restricción en sus respectivas jurisdicciones, por lo que la norma simplemente establece una medida de coordinación para lograr el restablecimiento del orden público. En todo caso, las órdenes que profiera el presidente en materia de orden público tendrán aplicación preferente e inmediata sobre las de los alcaldes.

105. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo resaltó que la zona sobre la que se declaró

el estado de conmoción interior incluye los resguardos de las comunidades indígenas Motilón Barí y Catalaura, para quienes los ríos son vitales para sus prácticas culturales, religiosas, de alimentación y movilidad, muchas de las cuales se llevan a cabo en la noche o en la madrugada[81]. Al respecto, esta Corporación recuerda que la Constitución ampara la diversidad étnica y sociocultural de la nación y, en particular, protege los resguardos como forma de garantizar la integridad territorial y cultural de los pueblos indígenas[82]. En este sentido, la Corte observa que las medidas de restricción a la circulación fluvial también buscan proteger a las comunidades indígenas que se desplazan por estos medios y cuyos asentamientos pueden estar más expuestos a incursiones de grupos armados. Sin embargo, para que la restricción no afecte en forma desproporcionada sus prácticas culturales, la Corte enfatiza que, al modificar los horarios de restricción en virtud del parágrafo 4º del artículo 1 del decreto, los alcaldes deben concertar y atender las preocupaciones de estas comunidades indígenas en materia de la circulación por las vías fluviales.

106. Por último, la posibilidad de agilizar la definición de las zonas prohibidas, restringidas y peligrosas en el espacio aéreo es proporcional porque, a la vez que permite garantizar el desarrollo eficaz de las operaciones militares y operativos de policía, protege la seguridad de las operaciones aéreas civiles y permite enfrentar el uso de drones o vehículos aéreos no tripulados por parte de los GAO. En efecto, si las autoridades correspondientes no pudieran delimitar en forma ágil las zonas del espacio aéreo que, por cuenta de los combates con los grupos armados ilegales, generan riesgos para las rutas aéreas civiles, se incrementaría el riesgo para la seguridad de los operadores, tripulantes y pasajeros. Asimismo, como se indicó al estudiar el presupuesto de necesidad, se ha documentado el uso de drones para actividades ilícitas por parte del ELN y otros GAO. En consecuencia, esta medida es proporcional porque facilita el adecuado desarrollo de las operaciones militares y operativos de policía, permite prevenir ataques con vehículos aéreos no tripulados y protege la seguridad aérea.

107. En este punto, la Corte considera necesario reiterar que, en virtud del principio de subordinación del poder militar al civil, la facultad de modificar las zonas prohibidas,

restringidas y peligrosas en el espacio aéreo corresponde en todo caso a la Aeronáutica Civil, la cual no está sujeta a las órdenes de la Fuerza Aeroespacial Colombiana. La Aeronáutica Civil es una unidad administrativa especial con personería jurídica adscrita al Ministerio de Transporte, que cuenta con autonomía administrativa y patrimonio propio[83].

Esto significa que, si bien el artículo 5 del decreto objeto de estudio establece una medida de coordinación para restringir el espacio aéreo sobre las zonas donde se declaró el estado de conmoción interior, la Aeronáutica Civil debe seguir ejerciendo sus competencias con la autonomía que le reconoce la ley, sin perjuicio de las atribuciones presidenciales en materia de orden público.

108. En conclusión, las medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos establecidas en los artículos 1, 2, 4 y 5 del Decreto 154 de 2025 superan los requisitos materiales previstos en la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia de esta Corporación para considerarse constitucionales. Así lo declarará la Corte en la parte resolutive de esta sentencia.

8.2. Medidas de registro a medios de transporte (artículo 3)

109. Un segundo grupo de medidas se relaciona con la posibilidad de que la fuerza pública lleve a cabo registros a medios de transporte públicos o privados para (i) establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de personas; (ii) verificar la procedencia y legalidad del vehículo o los bienes transportados; y (iii) cuando se tenga indicios de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible.

110. Para la Corte, si bien esta medida es constitucional, debe aplicarse bajo límites estrictos. En efecto, la medida en cuestión atribuye a toda la fuerza pública una función que, en principio, corresponde a la Policía Nacional. En atención a la historia de los estados de excepción en Colombia que se explicó en los fundamentos 34 a 41 de esta sentencia, la

Corte es consciente de que la expansión de las funciones de las Fuerzas Militares en un escenario de conmoción interior es delicada y, si no tiene límites precisos, corre el riesgo de traducirse en una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

111. Es por ello que, como se explicará al estudiar la proporcionalidad de esta medida, los registros que realice la fuerza pública en ejercicio de una función de policía deben atender a la naturaleza preventiva y de protección de la convivencia ciudadana que es inherente a la actividad policial, dejando de lado la naturaleza bélica de las Fuerzas Militares. En consecuencia, la Corte condicionará la exequibilidad de la norma a que los registros que realicen las Fuerzas Militares cumplan con la naturaleza, las condiciones y los procedimientos previstos para las autoridades de policía cuando realizan dichas actividades.

a. Finalidad

112. Las medidas relacionadas con el registro de medios de transporte previstas en el artículo 3 superan el juicio de finalidad. Esto es así porque sus objetivos están directa y específicamente dirigidos a contrarrestar las causas de la perturbación del orden público en el Catatumbo y a impedir la extensión de sus efectos, específicamente a hacer frente a “la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC”, hechos respecto de los cuales la Sentencia C-148 de 2025 declaró exequible el Decreto 62 de 2025. Las razones de esta conclusión son las siguientes:

113. De conformidad con las consideraciones expuestas en el Decreto Legislativo 154 de 2025, el artículo 3 persigue fortalecer las atribuciones de las Fuerzas Militares y de Policía para recuperar el control del territorio, impedir que continúen los desplazamientos masivos y restablecer el orden público en la región del Catatumbo. En concreto, según la Secretaría

Jurídica de la Presidencia de la República, con esta disposición el Gobierno nacional buscó permitir que la fuerza pública, especialmente las Fuerzas Militares, puedan registrar medios de transporte y crear puntos de control y registro en zonas rurales dispersas en las que las Fuerzas Militares tienen mayor presencia que la Policía. Ahora, el propósito de los registros es identificar vehículos sospechosos, interceptar materiales ilegales, aumentar las capturas de personas que han cometido delitos y permitir operaciones coordinadas entre las Fuerzas Militares y la Policía bajo las directrices del comandante militar en los términos del Decreto 118 de 2025.

114. La Corte considera que las finalidades antes descritas contribuyen directa y específicamente a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Esto se debe a que, por un lado, previenen la comisión de nuevos delitos y ataques contra la institucionalidad y la población civil. Por otro, pueden facilitar la captura de integrantes de los GAO y la interceptación de materiales utilizados para su operación y financiación. Por consiguiente, la Corte concluye que el artículo 3 satisface el juicio de finalidad.

b. Conexidad material

115. En relación con la conexidad interna, es cierto que, como lo señaló uno de los intervinientes[84], en los considerandos del Decreto 154 de 2025 no se indicó expresamente cuál es la finalidad de la medida de registros a medios de transporte por parte la fuerza pública. Sin embargo, en el decreto sí se expresó en general que la finalidad de las medidas adoptadas es reforzar las acciones adelantadas por las Fuerzas Militares y de Policía. Asimismo, en la respuesta al requerimiento de pruebas, el Gobierno nacional explicó, por una parte, que el objetivo de realizar registros a medios de transporte es “identificar al conductor y los pasajeros, constatar las características y propiedad del vehículo, al igual que la naturaleza, procedencia y legalidad de los objetos transportados”[85]. Por otra parte, como la norma permite que las Fuerzas Militares –y no solo la Policía Nacional– puedan

realizar dichas actividades de registro, el Gobierno sostuvo que el objetivo es “habilitar la implementación de puntos de control y registro en zonas rurales dispersas de la región del Catatumbo en las que existe mayor presencia de las Fuerzas Militares”[86].

116. Para la Corte, la medida de habilitar que las Fuerzas Militares realicen registros a los medios de transporte se relaciona con las finalidades del Decreto 154 de 2025, pues se vincula con la finalidad general de (i) permitir el desarrollo eficaz de las operaciones militares y operativos de policía y (ii) limitar las acciones criminales en las zonas rurales. La medida busca extender el alcance territorial de los registros a vehículos que normalmente realiza la Policía a zonas rurales de la región del Catatumbo en las que las Fuerzas Militares tienen mayor presencia. En este punto, la Corte adelanta que, al estudiar la proporcionalidad de la medida, revisará los límites de los medios por los cuales se puede perseguir esta finalidad, pero en esta etapa del análisis basta con señalar que sí hay una relación entre la posibilidad de ampliar las facultades de registro que tiene la fuerza pública con la limitación de las acciones criminales en la zona y el desarrollo adecuado de las operaciones militares.

117. Por otra parte, esta medida tiene conexidad externa con las finalidades que llevaron a declarar el estado de conmoción interior, específicamente con la finalidad de hacer frente a “la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOs, 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” respecto de la cual el Decreto 62 de 2025 fue declarado exequible. En línea con lo que se señaló al estudiar la medida de restringir la circulación de vehículos, el Decreto 62 de 2025 que declaró el estado de conmoción interior buscó retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos masivos y restablecer el orden público, para lo cual –entre otras medidas– enunció la necesidad de limitar el transporte de bienes, insumos y servicios usados por los grupos armados ilegales. Los registros a medios de transporte están relacionados con las finalidades del decreto declarativo porque son medidas dirigidas a establecer el posible uso de vehículos para actividades ilícitas como las que dieron origen a la conmoción interior. Es decir que esta

medida hace parte de las disposiciones dirigidas a reforzar las acciones de la fuerza pública para retomar el control del territorio ante la intensificación de los enfrentamientos entre los grupos armados ilegales en el Catatumbo.

c. Motivación suficiente

118. Las medidas del artículo 3 también satisfacen el juicio de motivación suficiente. Como se resumió en la tabla 6 del fundamento 73, este artículo es parte de un conjunto de acciones que buscan reforzar las operaciones militares para recuperar el control territorial.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República respaldó esta justificación, destacando que la norma permite a las Fuerzas Militares realizar registros vehiculares en zonas rurales del Catatumbo, donde tienen mayor presencia que la Policía. Tal como se analizó en los fundamentos 112 a 114, esta medida persigue entonces finalidades específicas y directamente relacionadas con el restablecimiento del orden público en la región. Para la Corte, estas motivaciones son suficientes para la adopción del artículo 3 del Decreto 154 de 2025.

d. Intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no discriminación

119. Al igual que lo señalado en relación con las restricciones a la circulación de vehículos, el artículo 3 del Decreto 154 de 2025 supera los juicios de intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no discriminación. Esta medida (i) no limita ni suspende alguno de los derechos previstos en el artículo 4 de la LEEE[87], (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y (iii) no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En todo caso, la Corte señala que, si bien la norma no altera el funcionamiento ordinario de las ramas del poder público, en el análisis de proporcionalidad estudiará la interacción entre las funciones que ordinariamente corresponden a las Fuerzas Militares y las que se le atribuyen

a la Policía Nacional.

120. Asimismo, los criterios usados para establecer la procedencia de los registros a medios de transporte son objetivos y corresponden, en esencia, a los previstos en el artículo 160 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al que la Corte volverá a referirse en el análisis de los presupuestos de necesidad y proporcionalidad. En todo caso, dichos criterios no responden a categorías subjetivas ni sospechosas que sugieran una posible discriminación, pues atienden a finalidades precisas como son (i) establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de personas; (ii) verificar la procedencia y legalidad del vehículo o los bienes transportados; y (iii) cuando se tenga indicios de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible.

e. No contradicción específica

121. La facultad que el artículo 3 otorga a la fuerza pública para registrar medios de transporte con las finalidades allí definidas no contraviene ningún mandato constitucional o de la LEEE y, en consecuencia, supera el juicio de no contradicción específica.

123. El artículo 3 tampoco transgrede los artículos 37, 38, 42, 44 y 45 de la LEEE, ya que (i) no atribuye a la fuerza pública funciones de investigación y juzgamiento de civiles, (ii) no vulnera las prohibiciones sobre las limitaciones a los derechos a la libre circulación, residencia y demás contemplados en el artículo 38, (iii) no introduce medidas punitivas o modificatorias de penas, (iv) no modifica los procedimientos penales, (v) ni versa sobre medidas económicas que impacten las finanzas de las entidades territoriales.

f. Incompatibilidad

124. El artículo 3 del Decreto 154 de 2025 no suspende ninguna disposición ordinaria. Si bien esta norma implica la extensión de los supuestos de un grupo de normas legales que regulan los registros a vehículos y personas por parte de las autoridades de policía, el estudio de dicha extensión corresponde a los presupuestos de necesidad y proporcionalidad.

g. Necesidad

125. El Gobierno nacional justificó la necesidad fáctica de la medida que permite a las Fuerzas Militares realizar registros de vehículos y personas en atención a que la Policía Nacional concentra su actuación en las cabeceras municipales de la región del Catatumbo, mientras que las Fuerzas Militares tienen presencia en zonas rurales dispersas. De esta manera, según el Gobierno, es necesario que toda la fuerza pública pueda adelantar registros de medios de transporte en las zonas donde está presente y en las que hay una presencia alta de grupos armados ilegales, con el objetivo de permitir operaciones coordinadas entre las Fuerzas Militares y la Policía, en los términos del Decreto 118 de 2025, y conseguir más capturas de miembros de grupos al margen de la ley.

126. Para la Corte, esta medida cumple parcialmente el presupuesto de necesidad fáctica. Por una parte, la medida está directamente orientada a restringir el transporte de personas, bienes e insumos usados por grupos armados ilegales para la realización de las actividades que en la Sentencia C-148 de 2025 se reconocieron como causas que motivaron el estado de conmoción interior. Es decir, el registro a medios de transporte es la forma mediante la cual la fuerza pública puede verificar el cumplimiento de las medidas de restricción a la circulación de vehículos y, más ampliamente, con el refuerzo de las acciones militares y de policía para enfrentar el incremento inusitado de acciones violentas por parte

de los grupos armados ilegales en la región del Catatumbo.

127. Sin embargo, la Corte observa que el Gobierno nacional justificó la necesidad de esta medida con base en un factor territorial: aunque, en principio, los registros a vehículos y personas deben ser realizados por la Policía Nacional, la norma extraordinaria extiende dicha facultad a las Fuerzas Militares con el argumento de que éstas sí tienen presencia en zonas rurales a donde no llega la Policía. Lo anterior significa que, a partir de lo afirmado por el propio Gobierno, la necesidad de adoptar esta medida no puede extenderse a todo el territorio cubierto por la declaración del estado de conmoción interior. Por el contrario, la medida no cumple con el presupuesto de necesidad fáctica en relación con las zonas que, según la justificación planteada por el Ejecutivo, la Policía Nacional sí tiene presencia y puede realizar los registros a personas y vehículos que se requieren para instrumentalizar las demás disposiciones expedidas en el marco de la conmoción interior.

128. En consecuencia, y sin perjuicio del análisis sobre necesidad jurídica y proporcionalidad que se realizará a continuación, la Corte considera necesario condicionar la exequibilidad del artículo 3 en el sentido de que los registros a medios de transporte que realicen las Fuerzas Militares no pueden tener aplicación en las cabeceras municipales, pues en ellas el Gobierno nacional expresamente excluyó la necesidad fáctica de extender las facultades que ordinariamente corresponden a la Policía. En este sentido, el ámbito de aplicación territorial de las medidas de registro a vehículos y personas contenidas en el Decreto 154 de 2025 debe limitarse a las zonas rurales de los municipios cobijados por la declaración del estado de conmoción interior.

129. En cuanto a la necesidad jurídica de las medidas de registro a medios de transporte, los intervinientes mostraron posiciones divididas. El Gobierno nacional, el procurador general de la Nación y la defensora del Pueblo manifestaron que la medida cumple el presupuesto de necesidad jurídica porque modifica algunas normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, según las cuales los registros a personas y

vehículos son realizados por las autoridades de policía (y no por las Fuerzas Militares). En cambio, la Fundación para el Estado de Derecho señaló que, en virtud del artículo 217 de la Constitución, la fuerza pública ya tiene la atribución de actuar para preservar el orden público interno, y para ello cuenta con “herramientas operativas como patrullajes, retenes, puestos de control y operativos móviles, que se aplican cotidianamente en todo el territorio nacional”[88].

130. Para la Corte, la medida sí cumple con el presupuesto de necesidad jurídica porque, en tiempos ordinarios, las Fuerzas Militares no tienen una autorización general de realizar registros a personas y vehículos en los términos en los que los pueden hacer las autoridades de policía. Es verdad que, como lo señaló uno de los intervinientes y lo reconoció el Gobierno nacional en la respuesta al requerimiento de pruebas, las Fuerzas Militares tienen procedimientos internos para operar puestos de control y realizar registros a personas y vehículos. El Gobierno no planteó un fundamento de rango legal que, en circunstancias ordinarias, otorgue esta función a las Fuerzas Militares. De igual forma, las reglamentaciones internas que se refieren a dichos procedimientos (como el Manual de Procedimientos de Policía Militar y el Manual de Operaciones Fluviales, aportados a este proceso[89]) no justifican normativamente el origen de dicha competencia.

131. En todo caso, la Corte observa que el Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares, el cual no fue aportado a este proceso pero es de acceso público[90], justifica el registro de personas y vehículos que realizan los miembros de la fuerza pública directamente en sus funciones generales de control y recuperación del orden público[91].

En la misma línea, las intervenciones que se opusieron a la necesidad jurídica de esta medida se refirieron, en general, a las funciones constitucionales de la fuerza pública de mantener el orden público (artículos 189 y 217 de la Constitución).

133. En efecto, los artículos 158 a 160 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) regulan los medios de policía de registro a personas y vehículos, los cuales ordinariamente deben ser realizados por las autoridades de policía. Esta regulación comprende los siguientes aspectos generales:

Tabla 8. Síntesis de las normas sobre registros a personas y vehículos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Norma

Medida

Artículo 158. Registro.

El registro es la acción que busca identificar o encontrar elementos para prevenir o poner fin a un comportamiento contrario a una norma de convivencia o en desarrollo de la actividad de policía.

Artículo 159. Registro a personas.

El personal uniformado de la Policía Nacional puede registrar a las personas y los bienes que poseen para, entre otras finalidades, (i) establecer la identidad de una persona cuando ésta se resista a aportar documentación o haya duda sobre su autenticidad; (ii) establecer si la persona porta armas u otros elementos peligrosos y (iii) prevenir la comisión de una conducta punible o un comportamiento contrario a la convivencia. Estos registros pueden realizarse en espacios públicos, en establecimientos abiertos al público y, en casos determinados, en espacios privados.

Artículo 160. Registro a medios de transporte.

El personal uniformado de la Policía Nacional puede registrar los medios de transporte públicos o privados para garantizar la convivencia y seguridad y, entre otras finalidades específicas, (i) establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de las personas y los bienes que se ubiquen en él; (ii) establecer la propiedad, procedencia y

legalidad del medio de transporte y los bienes transportados y (iii) cuando se tenga conocimiento o indicio de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible.

134. Una comparación entre el artículo 3 del Decreto 154 de 2025 y los artículos 158 a 160 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia muestra que la norma de excepción se refiere al tipo específico de registros regulado para las autoridades de policía. Es decir, no se trata de actividades de naturaleza militar sino de naturaleza policial. Su objetivo ordinario no es combatir las amenazas contra la “defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” a las que se refiere el artículo 217 de la Constitución como función de las Fuerzas Militares, sino las labores de mantener la seguridad y convivencia ciudadana propias de la Policía Nacional según el artículo 218 constitucional y la Ley 1801 de 2016.

135. Por lo demás, el artículo 22 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia prevé expresamente que el uso de la fuerza legítima en el marco de la actividad de policía corresponde de manera exclusiva a los miembros uniformados de la Policía Nacional, “salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar”. La asistencia militar está regulada en el artículo 170 de dicho código y permite que, “cuando 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” el presidente de la República ordene que las Fuerzas Militares asistan a las autoridades de policía. En todo caso, la asistencia militar se debe regir por los protocolos y normas especializadas sobre la actividad policial y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción.

136. En principio, podría considerarse que la asistencia militar es una medida ordinaria que desvirtúa la necesidad de adoptar las disposiciones extraordinarias que estudia la Corte en esta oportunidad. Sin embargo, como lo explicó esta Corporación en la Sentencia C-100 de 2022, las figuras del estado de conmoción interior y la asistencia militar tienen causas y

confieren atribuciones diferentes. La asistencia militar se entiende como una “función material de policía” en virtud de la cual los miembros de las Fuerzas Militares apoyan a la Policía Nacional en el desarrollo de sus funciones en caso de una alteración grave de la seguridad o la convivencia. En cambio, la medida que adopta el Decreto 154 de 2025 permite que las Fuerzas Militares, directamente, ejerzan la función que ordinariamente corresponde a la Policía y que estén al mando del comandante militar establecido en el Decreto 118 de 2025. En consecuencia, la atribución que se le asigna a las Fuerzas Militares en el decreto bajo estudio no corresponde ni siquiera con el alcance que autoriza la Ley 1801 de 2016 al regular la asistencia militar, sino que va más allá y radica en cabeza de toda la fuerza pública el ejercicio de una función que por regla general es privativa de la Policía Nacional.

137. Por esta razón es que la medida estudiada cumple el requisito de necesidad jurídica. Porque, bajo la legislación ordinaria, a las Fuerzas Militares no les corresponde realizar directamente los registros a personas y vehículos que están previstos para garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana. Es una medida excepcional y, en este sentido, la Corte debe insistir en que no puede adoptarse en circunstancias ordinarias, ni siquiera bajo la figura de la asistencia militar prevista en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Ahora bien, a continuación la Corte estudiará la proporcionalidad de esta medida que, en atención a su carácter excepcional, debe ser aplicada en forma restrictiva y limitada.

h. Proporcionalidad

138. Como se explicó al estudiar el presupuesto de necesidad, el artículo 3 del Decreto 154 de 2025 permite que una función que ordinariamente corresponde a las autoridades de policía sea ejercida en forma temporal por toda la fuerza pública. De entrada, la Corte resalta que la naturaleza de la actividad que realizan las Fuerzas Militares y la que adelanta la Policía Nacional son diferentes.

139. Por una parte, el artículo 218 de la Constitución establece la Policía Nacional como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Este entendimiento tiene desarrollo en la jurisprudencia de esta Corte, según la cual las actividades de la Policía Nacional se vinculan “con acciones eminentemente preventivas y desprovistas de carácter castrense, dirigidas al manejo del orden público y, de manera particular, al logro de la convivencia entre las personas, a través de la preservación de la tranquilidad y seguridad públicas”[92]. Por consiguiente, la Ley 1801 de 2016 –que define el poder, la función y la actividad de policía– define esta última como “el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional (...)”.

141. Debido a que las funciones y la naturaleza de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares son diferentes, en principio, su ejercicio debe mantenerse separado. Sin embargo, esta Corte reconoce que en circunstancias especiales, como la asistencia militar a la que se hizo referencia en los fundamentos 135 a 137 de esta sentencia, y el estado de conmoción interior, las Fuerzas Militares pueden desempeñar funciones que de ordinario corresponden a la Policía. Para que dicho ejercicio sea posible en el marco de la Constitución, en todo caso, las Fuerzas Militares no pueden realizar las actividades de policía de la misma manera que realizan sus operaciones ordinarias. Por el contrario, en la Sentencia C-100 de 2022, esta Corporación señaló que el ejercicio de actividades de policía por parte de las Fuerzas Militares está sujeto a límites materiales que provienen de la misma Constitución y que la Corte retoma en esta oportunidad:

“Ahora bien, corresponde determinar si el ejercicio de la asistencia militar excepcional

ostenta restricciones o límites, de manera específica, frente a la posibilidad de usar la capacidad bélica de las Fuerzas Militares en contra de la ciudadanía planteado en el presente cargo. Bajo el régimen constitucional colombiano no existe autoridad alguna que pueda sustraerse al respeto y garantía de los derechos humanos, los derechos fundamentales y el estatuto superior. Por tanto, las Fuerzas Militares, en ningún caso podrían usar su capacidad bélica en contra de la ciudadanía. Teniendo en cuenta tal función, es menester que las Fuerzas Militares al ejercer esta potestad se sujeten a las reglas, principios, límites y deberes que el ordenamiento determina para adelantar la actividad y los medios de policía, pues reitérese, la asistencia militar se constituye en un apoyo a la Policía para concretar sus funciones y su objeto, en ese sentido todos los límites, principios y deberes que le son exigibles a la policía, allí le serán exigibles a quien apoya dicha labor.

(...)

Asimismo, la conservación del orden público debe sujetarse a los 'principios contenidos en la Constitución y por aquellas finalidades vinculadas a la preservación de ese orden (seguridad, salubridad, tranquilidad), como condiciones para el libre ejercicio de las libertades democráticas'.

En ese contexto, la Corte ha decantado un contenido axiológico mínimo que debe observarse en el ejercicio de la función de policía en el marco del Estado social de derecho, a saber:

- i) Debe someterse al principio de legalidad;
- ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público;
- iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y

restablecimiento del orden público;

iv) las medidas que se tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada;

v) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores;

vi) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y

vii) las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales”[95] (subrayado por fuera del original).

142. Adicionalmente, en la Sentencia C-134 de 2021, esta Corte señaló que los registros a personas que ordinariamente realiza la Policía Nacional tienen un carácter típicamente preventivo, no judicial, lo que los diferencia de los registros que se realizan en el marco de una investigación penal para recaudar pruebas sobre la comisión de un delito. En todo caso, estos registros –y particularmente la forma en que se llevan a cabo– pueden incidir en derechos fundamentales como la igualdad, la autonomía personal, la libertad de circulación y la intimidad. En consecuencia, para limitar el impacto que tienen estos registros sobre los derechos fundamentales, (i) deben existir criterios objetivos para elegir a los individuos a quienes se les hacen registros; (ii) se deben excluir criterios sospechosos o discriminatorios como la raza, la etnia o la apariencia personal; (iii) en caso de existir contacto físico, este debe hacerse de manera profesional y sin gestos equívocos; (iv) el registro debe ser superficial y de ninguna manera puede implicar verificaciones íntimas; y (v) se debe respetar la identidad de género de la persona que es objeto de registro.

143. De acuerdo con lo explicado hasta el momento, la Corte considera que el ejercicio de funciones de policía por parte de las Fuerzas Militares como el que autoriza el artículo 3 del Decreto 154 de 2025 debe estar sujeto a límites estrictos. Estos límites son inherentes a la posibilidad de ejercer dicha función, lo que significa que realizarla por fuera de ellos viola la distribución de competencias que hizo la propia Constitución. Por esta razón, la norma

estudiada solo puede ser exequible si el ejercicio de la actividad de policía que realicen las Fuerzas Militares bajo su amparo se sujeta a las siguientes limitaciones:

(i) Al realizar los registros a medios de transporte, las Fuerzas Militares de ninguna manera pueden usar su capacidad bélica contra la ciudadanía. Por el contrario, deben actuar de acuerdo con la naturaleza preventiva y de mantenimiento de la convivencia ciudadana que caracteriza la actividad de policía.

(ii) Los registros a personas y medios de transporte que realicen las Fuerzas Militares se deben regir por los procedimientos y las normas que regulan la actividad de policía. Es decir, deben sujetarse estrictamente a las disposiciones del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y a las reglamentaciones de esta norma que son aplicables a la Policía Nacional, así como a los criterios definidos por la jurisprudencia para garantizar la proporcionalidad de sus efectos sobre los derechos fundamentales.

(iii) Las Fuerzas Militares deben cumplir con el “contenido axiológico mínimo” que debe observarse al ejercer la función de policía en el marco del Estado Social de Derecho, que consiste en los siguientes puntos: (a) debe someterse al principio de legalidad; (b) su actividad debe tender a asegurar el orden público; (c) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; (d) las medidas que se tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; (e) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (f) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (g) las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales.

144. La Corte no desconoce el riesgo que, a la luz del Estado Social de Derecho, surge

cuando las Fuerzas Militares asumen actividades que corresponden a la Policía Nacional. La militarización de la vida ciudadana que caracterizó los estados de sitio bajo la Constitución de 1886 y que se recogieron en las consideraciones generales de esta sentencia justificaron la decisión expresa de los constituyentes de establecer límites estrictos a los estados de excepción en la Constitución de 1991. La regulación constitucional y estatutaria del estado de conmoción interior está orientada a permitir que el Gobierno nacional enfrente graves y extraordinarias perturbaciones del orden público sin que acabe con la estructura constitucional del Estado en el proceso.

145. En consecuencia, además de condicionar la exequibilidad de la norma estudiada bajo los términos expuestos en el fundamento 143, la Corte considera pertinente resaltar el artículo 6 del propio Decreto 154 de 2025 sobre la responsabilidad de los funcionarios, representantes o agentes gubernamentales que se extralimiten o abusen de sus funciones en la ejecución de las medidas contempladas en el decreto. A partir de las consideraciones expuestas en esta sentencia, es pertinente enfatizar que las atribuciones que se pueden ejercer en virtud del artículo 3 del decreto bajo estudio son las que corresponden a la actividad de policía. Es decir, si en la realización de los registros a personas o vehículos que se amparan en esta norma, los miembros de la fuerza pública no cumplen con los límites previstos para la actividad de policía y los exceden, ya sea por usar su capacidad bélica contra la ciudadanía o extralimitarse de cualquier otra forma en dichas funciones, deben estar sujetos a la responsabilidad civil, fiscal, disciplinaria o penal que corresponda.

8.3. Medidas consecuenciales o accesorias (artículos 6 y 7)

146. Como medida accesorio, el artículo 6 del Decreto 154 de 2025 establece la responsabilidad civil, fiscal, disciplinaria o penal de los agentes del Estado que se extralimiten o abusen de las facultades o en la ejecución de las medidas previstas en este decreto. Esta norma simplemente reitera la consecuencia legal por abusar o extralimitarse en el ejercicio de las funciones públicas. En todo caso, la Corte hace énfasis en la importancia de esta disposición por el riesgo que el ejercicio de facultades extraordinarias puede tener sobre los derechos fundamentales, las garantías constitucionales y el Estado

Social de Derecho.

147. Finalmente, el artículo 7 del decreto establece su entrada en vigor desde la fecha de su publicación. Esta disposición reitera el principio general de que los efectos jurídicos rigen a partir de su publicación, el cual no comporta un problema de constitucionalidad y ha sido considerado acorde a la Carta Política por esta Corporación en múltiples oportunidades[96].

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del Decreto 154 de 2025.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 3 del Decreto 154 de 2025 bajo el entendido de que (i) su ámbito de aplicación territorial se limita a las zonas rurales de los municipios sobre los cuales se declaró el estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025, es decir, con exclusión de las cabeceras municipales y (ii) el ejercicio de las atribuciones contenidas en esa norma por parte de las Fuerzas Militares debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía, en los términos expuestos en esta sentencia.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Magistrado (e)

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO

DECRETO 154 DE 2025

(7 de febrero)

Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río del 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 el literal a) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, y

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

Que, en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política, y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, el Gobierno nacional puede dictar decretos legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar; (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, y (vi) cuando se trate de medidas que suspendan leyes, se deben expresar las razones por las cuales éstas son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior.

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

Que mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la

firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, “en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarrá, 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 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, 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, de acuerdo con el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares tienen como finalidad primordial defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, y el orden constitucional.

Que el artículo 218 de la Constitución Política dispone que el fin primordial de la Policía Nacional es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como la convivencia pacífica.

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. Con ese propósito, se adoptarán medidas extraordinarias de restricción a la circulación de vehículos y, se establecerán medidas excepcionales para restringir el espacio aéreo.

Que el artículo 189 (numerales 3 y 4) de la Constitución Política establece que corresponde al presidente de la República dirigir la Fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República y que, en esa condición, le compete conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Que el artículo 38, letra a), de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción) prevé:

“Artículo 38. Facultades. Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas:

a) Restringir, sin que se afecte su núcleo esencial, el derecho de circulación y residencia. En tal virtud podrá limitarse o prohibirse genéricamente la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados que puedan obstruir la acción de la fuerza pública, con miras al restablecimiento del orden público.

En la respectiva entidad territorial podrá también imponerse el toque de queda.

Igualmente podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual.

Parágrafo 1. Cuando esta medida deba aplicarse en zonas rurales, el Gobierno podrá expedir permisos especiales con el fin de garantizar el libre tránsito de las personas, cuando quiera que se trate de sus residencias o zonas donde ejercen su actividad comercial, económica o profesional.

Parágrafo 2. No podrá en ningún caso ordenarse el desarraigo ni el exilio interno; (...)”

Que, tal como se explicó en el Decreto 062 de 24 de enero de 2025, las acciones adelantadas por las Fuerzas Militares y de Policía 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.

Que las medidas extraordinarias que se adoptan en el presente decreto legislativo son necesarias y proporcionales, pues las limitaciones a la libre circulación de vehículos, así como las restricciones al espacio aéreo son medidas extraordinarias para que se desarrollen eficazmente las operaciones militares y operativos de policía, requeridos para recobrar el control del territorio dado el escalamiento abrupto e imprevisible actuar violento de los grupos armados organizados.

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. Restricción a la circulación. Restringir la libre circulación de vehículos terrestres y vehículos fluviales en la región del Catatumbo, la cual está 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 y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Parágrafo 1. La restricción de circulación de vehículos terrestres opera desde las 20:00 horas hasta las 05:00 a.m.

Parágrafo 2. La restricción de la circulación de vehículos fluviales opera desde las 18:00 horas hasta las 05:00 a.m.

Parágrafo 3. La restricción de circulación para vehículos terrestres no opera para motocicletas con o sin acompañante, es decir, podrán circular las 24 horas del día.

Parágrafo 4. Los alcaldes de los municipios sobre los que recae la restricción de este artículo, en coordinación con el comandante militar que ejerza el control operacional de la zona delimitada en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, podrán establecer excepciones y evaluar la procedencia de modificar en su jurisdicción las medidas de restricción a la circulación.

Parágrafo 5. La restricción de circulación opera también, entre las 17:00 horas y las 6:00 a.m., para los vehículos de carga, pesados y/o tracto camiones que transporten cemento, combustible y sus derivados, material de construcción, productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. Para efectos de este parágrafo, se entiende que son materiales de construcción, los materiales de arrastre, tales como cementos, arenas, gravas y las piedras yacentes.

Artículo 2. Excepciones. La restricción al derecho a circulación de vehículos no se aplicará en los siguientes casos:

1. La asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Las actividades relacionadas con servicios de emergencias y humanitarias.
3. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, organismos de seguridad del Estado, el Ministerio Público, la Defensa Civil, la Cruz Roja, cuerpos de bomberos, organismos de socorro y la Fiscalía General de la Nación.
4. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo, internet y telefonía.
5. Las actividades ejecutadas por las autoridades judiciales, migratorias y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
6. Los medios de comunicación.

Parágrafo. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 3. Registro a medios de transporte. Los miembros de la Fuerza Pública podrán, durante la vigencia del estado de excepción, registrar los medios de transporte públicos o privados, terrestres y fluviales, en los siguientes casos:

- a) Para establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de las personas.
- b) Para verificar la procedencia y la legalidad del medio de transporte, y de los bienes y objetos transportados.
- c) Cuando se tenga conocimiento o indicio de que el medio de transporte está siendo utilizado o sería utilizado, para la comisión de una conducta punible.

Si en el desarrollo del registro se encuentran elementos que justifiquen el inicio de una acción penal, la Fuerza Pública deberá iniciar los procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Penal.

Artículo 4. Restricción para el transporte de cilindros de gas. Las empresas autorizadas que comercialicen y transporten gas licuado de petróleo (GLP), bajo la modalidad de cilindros, en los municipios mencionados en el artículo 1 del presente decreto, únicamente podrán hacerlo en el horario comprendido de 06:00 a.m. a 2:00 p.m.

Artículo 5. Restricción del espacio aéreo. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, a solicitud de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, deberá publicar, dentro de las doce (12) horas siguientes a la solicitud, las zonas prohibidas, restringidas o peligrosas que se determinen en el espacio aéreo de la zona geográfica delimitada por el Decreto 062 de 2025, conforme con la Publicación de Información Aeronáutica - AIP Colombia, sección EN RUTA (ENR) 5.1.

Artículo 6. 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 7. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación,

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado el 7 de febrero de 2025

[Firma del Presidente de la República]

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Laura Camila Sarabia Torres

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Diego Alejandro Guevara Castañeda

La Ministra de Justicia y Del Derecho,

Ángela María Buitrago Ruiz

El Ministro de Defensa Nacional,

Iván Velásquez Gómez

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Martha Viviana Carvajalino Villegas

El Ministro de Salud y Protección Social,

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez

La Ministra de Trabajo,

Gloria Inés Ramírez Ríos

El Ministro de Minas y Energía,

Omar Andrés Camacho Morales

La asesora del despacho del Viceministerio de Desarrollo Empresarial del Ministerio de

Comercio, Industria y Turismo, encargada del despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Ana María Zambrano Solarte

José Daniel Rojas Medellín

La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

María Susana Muhamad González

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Helga María Rivas Ardila

La directora de Apropiación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encargada de las funciones del despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Yeimi Carina Murcia Yela

La subdirectora general de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargada del empleo del despacho del Ministro de Transporte,

María Fernanda Rojas Mantilla

La viceministra de las Artes y al Economía Cultural y Creativa del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, encargada del empleo del despacho del Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes,

Yannai Kadamani Fonrodona

La Ministra del Deporte,

Luz Cristina López Trejos

La Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación,

Ángela Yesenia Olaya Requene

La Ministra de Igualdad y Equidad,

Francia Elena Márquez Mina

[1] Las entidades invitadas fueron la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, las Gobernaciones de Norte de Santander y el Cesar, la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (Asomunicipios), las Alcaldías de Cúcuta, Ocaña, Villa del Rosario y Los Patios, la Federación Colombiana de Municipios, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Colombiana de Transportadores de Carga y su Logística (Colfecar), la Asociación Colombiana de Camioneros (ACC), la Asociación de Transportadores de Carga (ATC), la Asociación Nacional de Transportadores (Asotrans), la Federación

Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (Cesed), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y las facultades de Derecho de las siguientes universidades: de los Andes, Externado de Colombia, Francisco de Paula Santander, ICESI, Libre de Colombia seccionales Bogotá y Cúcuta, Nacional de Colombia, de Pamplona, Popular del Cesar, del Rosario y de Santander sedes Cúcuta y Valledupar.

[2] En la sección de esta sentencia correspondiente al análisis de los requisitos formales del Decreto Legislativo 154 de 2025 se hace referencia a estos documentos.

[3] Esta intervención fue suscrita en forma conjunta por Carolina Jiménez Bellicia, coordinadora del Grupo de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y Luis Hernán Tatalchá Ruiz, director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional. Expediente digital, archivo “RE0000378-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 15-48-53).pdf”.

[4] Esta intervención fue suscrita por Pablo Enrique Leal Ruiz, apoderado de la Aerocivil. Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 00-25-46).pdf”.

[5] Este interviniente citó la sección 5.1. de la AIP, así: 1) La zona peligrosa SK-D hace referencia a un “espacio aéreo de dimensiones definidas en el cual pueden desplegarse en determinados momentos, actividades peligrosas para el vuelo de una aeronave (...)”. 2) La zona prohibida SK-P es el “espacio aéreo de dimensiones definidas sobre el territorio o las aguas jurisdiccionales de un estado dentro del cual está prohibido el vuelo de aeronaves”, es decir, que “el vuelo de las aeronaves civiles dentro del espacio aéreo designado no se permite en ningún momento ni en circunstancia alguna (...)”. 3) En la zona restringida SK-R “está restringido el vuelo de las aeronaves, de acuerdo con determinadas condiciones especificadas. Se usa esta expresión cuando el vuelo de una aeronave civil, dentro del espacio aéreo designado, no está absolutamente prohibido, pero se puede llevar a cabo únicamente, si se cumple con determinadas condiciones”.

[6] La Defensoría del Pueblo remitió oportunamente su intervención al despacho de la magistrada sustanciadora. Luego la envió nuevamente a la Secretaría General de la Corte

Constitucional, momento en el cual se incluyó en el expediente digital. Esta intervención fue suscrita por Iris Marín Ortiz, defensora del Pueblo. Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 04-12-56).pdf”.

[7] Esta intervención fue suscrita por Yamal Elías Leal Esper, director del Departamento de Derecho, y las docentes Laura Milena Jáuregui y Diana Carolina Villamizar Acevedo. Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 00-18-34).pdf”.

[8] Esta intervención fue suscrita por el ciudadano Andrés Caro Borrero, en su calidad de tal y de representante legal de la fundación. Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 05-02-29).pdf”.

[9] Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-09 15-57-50).pdf”.

[10] Expediente digital, archivo “RE0000378-Concepto del Procurador General de la Nación-(2025-05-05 14-35-12).pdf”, p. 19.

[11] El procurador citó la sentencia C-100 de 2022.

[13] Sentencia C-488 de 1995.

[14] Sentencias C-433 de 2023 y C-440 de 2023, entre otras.

[15] <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14—Abril-29-de-2025>.

[16] Sentencia C-216 de 2011, por medio de la cual la Corte declaró la inexecutable del Decreto Legislativo 020 de 2011, por medio del cual se declaró un segundo estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, por hechos relacionados el fenómeno de La Niña acaecido en el año 2011. También se puede analizar la providencia C-802 de 2002 que declaró la exequibilidad del artículo 1 y exequibilidad condicionada del artículo 2 del Decreto 1837 de 2002, a través del cual se declaró el estado de conmoción interior por perturbación del orden público, originada en hechos como violaciones al derecho internacional humanitario y delitos de lesa humanidad, actos de

terrorismo, etc.

Sobre el uso desmesurado del estado de sitio durante la vigencia de la anterior Constitución, se puede consultar, entre otros, Mauricio García Villegas, “Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997”. En El caleidoscopio de las justicias en Colombia, 317-70. Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, 2001.

[17] Sentencia C-939 de 2002, citada en la Sentencia C-145 de 2020. En esa oportunidad, la Corte declaró la inexecutable de un decreto expedido con base en el Decreto Legislativo 1837 de 2002 por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior por perturbación del orden público.

[18] En contraposición con el artículo 121 de la Constitución Política de la República de 1886 que no calificaba la intensidad de la perturbación.

[19] Jorge González Jácome, Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990), 1ª Edición, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C., 2015; Juan Fernando Romero Tobón, “Voces, caminos y meandros de la excepcionalidad: una historia mundial comparada con énfasis en Colombia, la vertiente del Estado de sitio a la excepción permanente (1948-2020)”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Colombia. 2023; Bernd Marquardt, Historia del derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural, La era del republicanismo y de la modernidad ilustrada e industrial 1810-siglo XXI, Tomo II, Grupo editorial Ibáñez, Bogotá, 2020; Antonio Barreto Rozo, “La generación del Estado de sitio: el juicio de anormalidad institucional colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente”, Precedente, julio-diciembre, Vol. 1, 2012; Mauricio García Villegas y Rodrigo Uprimny Yepes, “El control judicial de los estados de excepción en Colombia”, en Mauricio García Villegas, et al. ¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia, Grupo Editorial Norma, Bogotá 2006; Brian Loveman, The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America, University Press of Pittsburgh, 1993.

[20] Juan Fernando Romero Tobón. “La construcción del enemigo interior: la regulación de los estados de excepción en el siglo XIX, un aporte a la revisión del caso colombiano y el panorama latinoamericano”. En Historia Comparada del derecho público latinoamericano

del siglo XIX, Anuario VII, editado por Marquardt y Llinás (Bogotá DC: Grupo editorial Ibáñez, 2018), pp. 199-285.

[21] Bernd Marquardt, "Constitución de Cundinamarca de 1811", Santafé de Bogotá, Impr. Patriótica de Calvo y Quixano, 1811, en El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia, editado por Bern Marquardt (Bogotá DC: Edición auténtica y comentada, 2ª ed., Ed. Universidad Nacional de Colombia & Ibáñez, 2011)., pp. 435-480.

[22] Op. Cit., Marquardt, "Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832", en el El bicentenario del constitucionalismo moderno Bogotá (2011). Artículos 109 y 131.

[23] En este período se expidieron las constituciones de 1843, 1853, 1858 y 1863. Op.cit. Romero Tobón, "La construcción del enemigo interior: la regulación de los estados de excepción en el siglo XIX, un aporte a la revisión del caso colombiano y el panorama latinoamericano". En Historia Comparada del derecho público latinoamericano del siglo XIX, Anuario VII (2018)., pp. 224-230.

[24] Carlos Peláez T., Estado de derecho y estado de sitio (Bogotá: ed. Temis 1955), p. 147.

[25] El Acto Legislativo 3 de 1910 estableció el control judicial de los decretos declarativos y legislativos del estado sitio únicamente vía demanda.

[26] Op. Cit., González Jácome, Estados de excepción y democracia liberal en América del sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990), (2015), pp. 121 - 125 y Romero Tobón, "Voces, caminos y meandros de la excepcionalidad: una historia mundial comparada con énfasis en Colombia, la vertiente del Estado de sitio a la excepción permanente (1948-2020)", (2023)., pp. 497-506.

[27] Gustavo Gallón, Quince años de estado de sitio, Librería editorial América Latina, Bogotá, 1979, pp. 73- 76.

[28] Op. Cit., González Jácome, Estados de excepción y democracia liberal en América del sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990), (2015), pp. 483-487 y Romero Tobón Juan Fernando, "Voces, caminos y meandros de la excepcionalidad: una historia mundial comparada con énfasis en Colombia, la vertiente del Estado de sitio a la excepción

permanente (1948-2020)", (2023)., p 518-520.

[29] Mauricio García Villegas, Rodrigo Uprimny, ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción, pp. 7-10. En el mismo sentido, ver Antonio Barreto Rozo, "La generación del Estado de sitio: el juicio de anormalidad institucional colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente" (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011), pp. 26- 29.

[30] A través de los decretos 927 de 3 de mayo de 1990, desarrollado por el 39335 de 4 del mismo mes y año, el gobierno dispuso la inclusión de la elección de la séptima papeleta, relacionada con la convocatoria de Asamblea Constituyente y ordenó contabilizarla. Op. Cit., González Jácome, Estados de excepción y democracia liberal en América del sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990), (2015), pp. 476.480

[31] Op. Cit., González Jácome, Estados de excepción y democracia liberal en América del sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990), (2015), pp. 464-482.

[32] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, fallo de marzo 5 de 1987, pp. 212-224

[33] Op. Cit., Barreto Rozo, "La generación del Estado de sitio: el juicio de anormalidad institucional colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente". En revista Precedente, julio-diciembre, Vol. 1, 2012, pp. 36.

[34] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional, No. 16, del 5 de marzo de 1991, p. 6.

[35] Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional, No 67, mayo 4 de 1991, Informe - Ponencia, "El estado de sitio y la emergencia económica", p. 10.

[36] Ibid., en particular Constituyentes Alfredo Vázquez Carrizosa y José Matías Ortiz, p. 11. En el mismo sentido, Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria del 20 May de 1991, p. 64.

[37] Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria del 21 May de 1991, p. 111.

[38] Op. Cit., Barreto Rozo, "La generación del Estado de sitio: el juicio de anormalidad

institucional colombiana en la Asamblea Nacional Constituyente”, Precedente, julio-diciembre, Vol. 1, 2012, pp. 26

[39] Ibid., p. 42.

[40] Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002.

[41] Sentencia C-205 de 2020.

[42] Desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte ha estimado que se acredita el cumplimiento de esta exigencia incluso cuando el decreto cuenta con la firma de funcionarios encargados de funciones ministeriales (sentencias C-033 de 1993, C-059 de 1993, C-073 de 1993, C-134 de 1993, C-416 de 1993, C-464 de 1993, C-008 de 2003, C-876 de 2002, C-939 de 2002, C-1007 de 2002, C-148 de 2003 y C-149 de 2003).

[43] En algunas oportunidades, este Tribunal no analizó este requisito formal (sentencias C-488 de 1992, C-033 de 1993, C-083 de 1993, C-098 de 1993, C-427 de 1993, C-148 de 2002, C-876 de 2002, C-939 de 2002, C-940 de 2002, C-1024 de 2002, C-1007 de 2002, y C-619 de 2003, entre otras). Esto podría deberse a que, en dichos casos, los decretos juzgados evidentemente satisfacían ese requisito. No obstante, en otras ocasiones la Corte sí verificó en el examen formal de los decretos de desarrollo que dichas normas estuvieran debidamente motivadas (sentencias C-135 de 1996, C-940 de 2002, C-947 de 2002, C-1024 de 2002, C-008 de 2003, C-122 de 2003, C-148 de 2003, C-149 de 2003). En particular, en la Sentencia C-876 de 2002, la Corte consideró que la motivación de los decretos legislativos de desarrollo solo era exigible, según los artículos 8 y 12 de la LEEE, cuando se limita un derecho constitucional o suspende una ley vigente.

[44] Sentencia C-307 de 2020, por medio de la cual se encontró exequible el Decreto 637 de 2020 que declaró, por segunda vez, un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional para conjurar la pandemia generada por el Covid 19, en un contexto en que la crisis sanitaria había empeorado.

[45] Ibid.

[46] Sentencia C-947 de 2002.

[47] Artículo 10 de la LEEE.

[48] Artículo 36 de la LEEE.

[49] Artículo 11 de la LEEE.

[50] Artículo 13 de la LEEE.

[51] Artículo 14 de la LEEE.

[52] Artículo 12 de la LEEE.

[53] El cual se deriva de las prohibiciones del artículo 15 de la LEEE, en el que se establece que: “En los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá: a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.”

[54] La sentencia C-070 de 2009 declaró inexecutable dicho decreto, tras concluir que la declaratoria del estado de conmoción había sido arbitraria. Así, en la declaratoria del estado excepción se había fundado en una simple afirmación sobre la insuficiencia de los poderes de policía para superar la grave perturbación del orden público.

[55] Este alcance del juicio se deriva de la Sentencia C-205 de 2020; del principio de finalidad, consagrado en los artículos 213 de la Constitución y 10 de la LEEE y de la mayoría de sentencias de la Corte sobre decretos de desarrollo atados al estado de conmoción interior, en las que limitó su análisis a determinar si las medidas de desarrollo estaban directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación o a impedir la propagación de sus efectos (sentencias C-135 de 1996, C-876 de 2002, C-1024 de 2002, C-947 de 2002, entre otras).

[56] Este juicio se desprende de lo previsto en los artículos 214 de la Constitución y 36 de la LEEE, y se menciona expresamente desde las primeras sentencias que ejercieron el control de constitucionalidad sobre los decretos de desarrollo dictados en el marco de estados de conmoción interior (C-557 de 1992, C-136 de 1996, C-876 de y C-947 de 2002, entre otras).

[57] La Corte ha evaluado un requisito de motivación como parte de los elementos formales de los decretos legislativos de desarrollo. Este se cumple cuando existe una argumentación general sobre el decreto, y se deriva de las disposiciones generales de la LEEE, en particular de su artículo 8.

[58] El juicio de intangibilidad tiene fundamento en el artículo 4 de la LEEE que contiene una lista de derechos fundamentales intangibles, es decir, aquellos que tienen un carácter “intocable” durante los estados de excepción. Su intangibilidad se desprende de los tratados de derechos humanos que los reconocen e indican que no pueden ser limitados en los estados de excepción. Estos tratados se incorporan al bloque de constitucionalidad en virtud del 93 de la Carta.

[59] Artículo 213 de la Constitución Política: “(...) En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.”

[61] Sentencia C-136 de 1996.

[62] Sentencia C-135 de 1996.

[63] El artículo 11 LEEE establece que “[l]os 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”.

[64] En relación con el alcance de este juicio, debe tenerse en cuenta que habitualmente la Corte ha entendido que la necesidad fáctica consiste en verificar que las medidas sean indispensables para superar la crisis o impedir la extensión de sus efectos. No obstante, la Corte parece haber flexibilizado este requisito cuando se trata de emergencias, pues en estos casos lo que ha que la medida permita superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Adicionalmente, algunas sentencias han señalado que este requisito le impone al Gobierno nacional la carga de justificar adecuadamente la necesidad de la medida, mientras que otras han considerado que la necesidad no solo se acredita con la insuficiencia de los mecanismos ordinarios para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, sino también con el hecho de que las medidas objeto de control estén exclusivamente destinadas a tal fin. Dado que el examen de constitucionalidad de los decretos expedidos al

amparo de una conmoción interior es más estricto que el de aquellos expedidos en una emergencia, la Corte adoptará la versión más rígida de este juicio.

[65] El art. 13 LEEE señala que “[l]as medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar”.

[66] Así lo señaló esta Corte en la Sentencia C-158 de 2020.

[67] El art. 14 LEEE concretó este requisito en la prohibición de adoptar medidas que generen tratos diferenciados basados en criterios sospechosos. Sin embargo, al examinar decretos legislativos expedidos tanto en conmoción interior[67] como en emergencias económicas, la Corte ha considerado que la prohibición abarca cualquier trato desigual injustificado, esté o no fundado en criterios sospechosos. Sentencias C-940 de 2002, C-136 de 2009 y C-205 de 2020.

[68] En el caso de los encargos, la ministra de Comercio, Industria y Turismo fue encargada mediante el Decreto 65 del 24 de enero de 2025 y se posesionó el 5 de febrero de 2025; la ministra de Tecnologías de Información fue encargada mediante el Decreto 143 del 6 de febrero de 2025 y se posesionó el 7 de febrero de 2025; la ministra de Transporte fue encargada mediante el Decreto 59 del 23 de enero de 2025 y se posesionó ese mismo día; y la ministra de Culturas, Artes y Saberes fue encargada mediante el Decreto 141 del 6 de febrero de 2025 y se posesionó ese mismo día. Expediente digital, archivo “RE0000378-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 15-49-33).pdf”.

[69] Así lo dispuso el Gobierno nacional en el Decreto 62 de 2025 que declaró el estado de conmoción interior. En concreto, éste cubre a los municipios de 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.

[70] Respuesta al requerimiento de pruebas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Expediente digital, archivo “RE0000378-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 15-48-53).pdf”, p. 11-12.

[71] En esta decisión, los juicios de intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no discriminación serán realizados de forma conjunta debido a la similitud de sus objetivos.

[72] Estos son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

[73] Corte Constitucional, Sentencias C-179 de 1994, C-885 de 2010 y C-511 de 2013.

[74] Corte Constitucional, sentencias C-296 de 1996 (sobre retenes militares, indicativos especiales para la movilización, salvoconductos y el requisito de comunicación anticipada sobre desplazamiento fuera de las cabeceras municipales, medidas adoptadas en el marco de la conmoción interior declarada mediante el Decreto Legislativo 1900 de 1995), C-1024 de 2002 (sobre medidas como toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados en las zonas de rehabilitación y consolidación que se autorizó constituir en el marco de la conmoción interior declarada en el Decreto Legislativo 1837 de 2002) y C-180 de 2020 (sobre la extensión del servicio militar obligatorio por tres meses, con la restricción de movilidad que implicaba, durante la emergencia declarada con ocasión de la pandemia de la Covid-19).

[75] Respuesta al requerimiento de pruebas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Expediente digital, archivo “RE0000378-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 15-48-53).pdf”, p. 16.

[76] Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 04-12-56).pdf”, p. 20-21 y 26-27.

[77] Fundación para el Estado de Derecho. Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 05-02-29).pdf”, p. 11.

[78] Sentencia T-483 de 1999: “El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales”.

[79] RAC 215 “Servicios de información aeronáutica”, sección 215.505.

[80] Sentencia C-251 de 2002.

[81] Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-24 04-12-56).pdf”, p. 29-30.

[82] Sentencia C-139 de 1996.

[83] Artículo 1º del Decreto 1294 de 2021.

[84] Fundación para el Estado de Derecho. Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 05-02-29).pdf”, p. 6.

[85] Respuesta al requerimiento de pruebas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Expediente digital, archivo “RE0000378-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 15-48-53).pdf”, p. 8.

[86] Ibid.

[87] Estos son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a

desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

[88] Fundación para el Estado de Derecho. Expediente digital, archivo “RE0000378-Conceptos e Intervenciones-(2025-04-11 05-02-29).pdf”, p. 12.

[89] Expediente digital, archivo “RE0000378-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-17 17-27-12).pdf”.

[90]

<https://www.ejercito.mil.co/2-manual-3-41-de-derecho-operacional-para-las-fuerzas-militares/>.

[91] Para ello cita, por ejemplo, la sentencia C-822 de 2005: “En cuanto a los procedimientos preventivos a cargo de la fuerza pública, éstos corresponden a las requisas o cacheos realizados en lugares públicos, que implican la inmovilización momentánea de la persona y una palpación superficial de su indumentaria para buscar armas o elementos prohibidos con el fin de prevenir la comisión de delitos, o para garantizar la seguridad de los lugares y de las personas, procedimientos que se encuentran regulados en las normas vigentes de policía.”

[92] Sentencia C-082 de 2018.

[93] Sentencia C-570 de 2019.

[94] Ibid.

[95] Sentencia C-100 de 2022.

[96] Por ejemplo, en las Sentencias C-417 de 2020, C-393 de 2020, C-216 de 2020 y C-195 de 2020.

This version of Total Doc Converter is unregistered.