

Bogotá D.C., 3 de marzo de 2025

Honorable Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Corte Constitucional

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

E.S.D

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto 0062 de 2025 “*Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”.

Radicado: RE000361.

Asunto: Intervención sobre la constitucionalidad del Decreto 0062 de 2025

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante “FEDe. Colombia” o la “Fundación”) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la invitación realizada por la Corte Constitucional en el auto del 31 de enero de 2025 que avoca conocimiento del proceso.

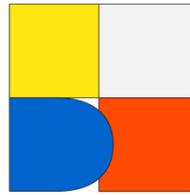
Por las razones que se exponen a continuación, FEDe. Colombia considera que la Corte Constitucional debe declarar la inexecutable del Decreto 0062 de 2025, por violar los artículos 4, 113, 213 y 214 de la Constitución. Dichas normas contemplan principios básicos de nuestro Estado de derecho que no pueden ser desconocidos, ni siquiera en un estado de excepción.

I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de derecho como la legalidad, el gobierno constitucional y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 0062 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

La Fundación considera que la situación en el territorio objeto de la declaratoria debe conjurarse con mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, evitando el uso desproporcionado de facultades excepcionales.

En tal sentido, la intervención de FEDe. Colombia desarrollará lo siguiente: ii) descripción de la norma acusada; iii) marco jurídico del estado de conmoción interior; iv) análisis de constitucionalidad del Decreto 0062 de 2025. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: 4.1) los requisitos formales y, 4.2) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de:



4.2.1.) el presupuesto fáctico, 4.2.2.) el presupuesto valorativo y 4.2.3.) el presupuesto de suficiencia. Finalmente, se presentarán v) las conclusiones en relación con el Decreto 0062 de 2025 en el marco del Estado de derecho, que apoyarán el vi) pronunciamiento de la Fundación.

II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA ACUSADA

La presente intervención se orienta a solicitar la inexequibilidad del Decreto 0062 de 2025, “*Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”, publicado el 24 de enero de 2025 en el diario oficial N° 53.009.

En la norma objeto de pronunciamiento, el Gobierno nacional declaró, por un período de 90 días, el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

El fundamento de la declaratoria es el recrudecimiento de los ataques de los grupos al margen de la ley que operan en la región del Catatumbo, especialmente el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en contra de la población civil, y los efectos del desplazamiento generados por la ola de violencia que han afectado a los municipios del área metropolitana de Cúcuta, los cuales han recibido a la población desplazada. Lo anterior, facilitado por el ingreso que tienen dichos grupos a través de los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

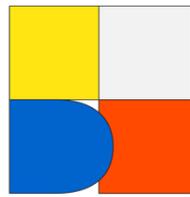
III. MARCO JURÍDICO DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR

El Estado de derecho es el conjunto de instituciones y principios que permiten regular la vida en sociedad, estableciendo y protegiendo los derechos, libertades y deberes individuales, así como la forma y el funcionamiento del Estado, mediante la limitación al ejercicio del poder público y de las autoridades.

La figura de los estados de excepción se fundamenta en la necesidad de retornar a la “normalidad” ante situaciones excepcionales, empleando facultades extraordinarias que, en todo caso, están sometidas a reglas de necesidad, proporcionalidad y estricta temporalidad. En tal sentido, los estados de excepción se definen “*por contraste, a partir de la normalidad y en términos teleológicos, como dispositivos institucionales para retornar a ella*”.¹

En Colombia, esta tensión ha sido especialmente relevante, dado el historial de violencia política, conflicto armado y crisis institucional. Durante el siglo XX, el estado de sitio se convirtió en una

¹ Eduardo Cifuentes Muñoz, “Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia”, *Ius et Praxis*, 8, no. 1 (2022), 117-146 https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100009&script=sci_arttext



herramienta habitual de gobierno, permitiendo que el Ejecutivo gobernara durante décadas con facultades extraordinarias. La Constitución de 1991, buscando romper con este patrón estableció un régimen de estados de excepción más estricto, sujeto a controles judiciales y principios garantistas.

El artículo 213 de la Constitución establece las condiciones bajo las cuales el presidente de la República puede declarar el Estado de conmoción interior. Esta declaratoria requiere la existencia de una grave perturbación del orden público, que no puede ser controlada mediante los mecanismos ordinarios estatales. El marco constitucional exige que la situación desborde las capacidades institucionales y ponga en riesgo la estabilidad democrática.

Aunado a lo anterior, la Ley Estatutaria 137 de 1994 establece principios para la aplicación de los estados de excepción, así como límites frente a la declaratoria y a la aplicación de estas medidas. El desarrollo normativo de este régimen a través de la ley estatutaria refuerza la idea de que el Estado de conmoción interior no puede convertirse en un instrumento discrecional del Ejecutivo, sino que responde a criterios estrictos de necesidad, proporcionalidad, temporalidad, control político y judicial. Además, la norma estatutaria impone un límite temporal: la declaratoria inicial de 90 días puede extenderse por otros 90, prorrogables por 90 adicionales con autorización del Congreso, para evitar la prolongación injustificada de poderes excepcionales que podrían derivar en la consolidación de un gobierno que administra y gestiona los asuntos de interés general a través de la excepcionalidad bajo el pretexto de una crisis.

Por su parte, la Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia un modelo garantista que limita la discrecionalidad del Ejecutivo, al delimitar la procedencia del estado de excepción a la verificación de un análisis en dos pasos: el primero, referido a un control formal, y el segundo, que comporta un control material, está compuesto por tres presupuestos fundamentales: *(i) el presupuesto fáctico*, que da lugar a la declaratoria y se circunscribe a la existencia de una perturbación del orden público; *(ii) el presupuesto valorativo*, que demanda que dicha perturbación del orden público sea grave y que tenga la virtualidad de atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y, finalmente *(iii) el presupuesto o juicio de suficiencia* sobre las medidas ordinarias, el cual obliga al Ejecutivo a demostrar que las herramientas regulares del Estado son ineficaces para contener la crisis. En las sentencias C-802 de 2002, C-027 de 1996 y C-466 de 1995, la Corte determinó que los estados de excepción no pueden utilizarse para enfrentar problemas estructurales, históricos de violencia o inseguridad, pues ello desnaturalizaría su carácter excepcional.

IV. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 0062 DE 2025

4.1. Revisión de los requisitos formales

De conformidad con lo previsto en el artículo 213 constitucional y el artículo 34 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, los requisitos formales para la declaratoria del estado de conmoción interior son los siguientes:

- i) La expedición de un decreto legislativo suscrito por el presidente de la República y todos los ministros.
- ii) La motivación del decreto.

- iii) La indicación de si la declaratoria se hace en todo el territorio nacional o parte de él.
- iv) No debe ser superior a 90 días.

Estos requisitos formales suponen también un límite a la declaratoria del estado de excepción, procurando evitar la arbitrariedad en la decisión por parte del presidente.

El Decreto 0062 cumple con los requisitos formales de acuerdo con su marco normativo: i) fue suscrito por el presidente de la República con la firma de los ministros. En el caso de los Ministerios de Transporte, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público se precisa que, aunque no fueron firmados por los ministros titulares, se allegaron al expediente los actos administrativos de encargo de los funcionarios que allí figuran. Así mismo, ii) cuenta con una motivación formal, iii) la delimitación del territorio respecto del cual recae la medida, y se decretó iv) por un término de 90 días.

4.2. Revisión de los requisitos materiales

4.2.1 Presupuesto fáctico

El Estado de derecho enfrenta una paradoja cuando debe proteger su propia existencia: ¿hasta qué punto puede suspender los mecanismos ordinarios de actuación del poder público, para garantizar su continuidad sin socavar los principios democráticos sobre los cuales se fundamenta?

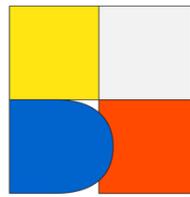
En Colombia, esta tensión se manifiesta en la regulación del estado de conmoción interior, una herramienta que otorga poderes extraordinarios al Ejecutivo en momentos de crisis extrema. Sin embargo, su aplicación debe someterse a criterios estrictos de control constitucional, precisamente, para salvaguardar la legalidad de dicho régimen.

Como se explicó anteriormente, uno de esos mecanismos de control es el *presupuesto fáctico*, un requisito que obliga al Gobierno a demostrar la existencia de una crisis real y excepcional antes de declarar la conmoción interior. Este presupuesto no es una simple formalidad, se trata de una garantía estructural que impide que el estado de excepción se convierta en un instrumento para centralizar el poder público. La Corte Constitucional ha establecido que el Ejecutivo no puede simplemente alegar una alteración del orden público, sino que debe presentar pruebas verificables y contundentes que justifiquen la adopción de medidas extraordinarias².

La revisión de este presupuesto supone que el decreto que declara un estado de conmoción interior haga referencia a los hechos concretos, verificables y sobrevinientes que justifican la declaratoria de un estado de excepción, y en particular, del estado de conmoción interior. Lo anterior, permite diferenciar el ejercicio legítimo de facultades excepcionales de su posible abuso o instrumentalización política³.

² Corte Constitucional, sentencia 466 de 1995.

³ Autores como Rodrigo Uprimny y Carlos Bernal Pulido han desarrollado criterios sobre la justificación y control del presupuesto fáctico. Uprimny, por ejemplo, sostiene que este debe cumplir con un estándar probatorio riguroso, evitando interpretaciones arbitrarias, las cuales tendrían incidencia en el presupuesto valorativo que debe agotarse frente a la declaratoria. Al respecto puede consultarse: Rodrigo Uprimny, *Estados de excepción y régimen constitucional: El caso colombiano desde una perspectiva comparada*. (Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 1997) y Carlos



Así, la Corte Constitucional ha determinado que el presupuesto fáctico debe cumplir con unos elementos fundamentales⁴, a saber:

- i) Juicio de *sobreviniencia*: no puede referirse a crisis estructurales o recurrentes, salvo que se trate de la grave e imprevisible intensificación de una situación preexistente.
- ii) Juicio de *realidad*: debe basarse en hechos verificables y objetivos.
- iii) Juicio de *identidad*: examina si los hechos alegados por el Gobierno corresponden realmente a una alteración grave del orden público, que amenace la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

En su jurisprudencia, la Corte ha recalado la necesidad de que se verifique:

- i) Carácter *sobreviniente* de la crisis: para la Corte, la crisis no puede ser una situación estructural, salvo que, tratándose de una situación histórica, se presente un fenómeno repentino o intensificado que haga insuficientes las herramientas legales ordinarias⁵.
- ii) Hechos *verificables* y documentados: según este criterio, el Ejecutivo debe presentar pruebas concretas que sustenten su decisión, evitando basarse en afirmaciones generales o retóricas⁶.
- iii) La *existencia* de una crisis excepcional: la Corte ha señalado que la crisis debe ser inminente, grave y de impacto nacional que afecte la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana⁷.

El carácter riguroso de la revisión de este presupuesto implica la acreditación probatoria correspondiente. Por tanto, se convierte en el primer filtro para evitar la institucionalización de los estados de excepción como política permanente, que debilitaría los principios del Estado de derecho y pondría en riesgo las garantías fundamentales.

En el caso concreto, mediante auto del 31 de enero de 2025 el despacho ponente solicitó la demostración con datos estadísticos de las afirmaciones generales realizadas en el Decreto 0062. Una vez analizadas las respuestas recibidas a la solicitud de información y pruebas, se advierte que el Decreto 0062 de 2025 no supera el juicio de sobreviniencia que hace parte del análisis del presupuesto fáctico.

Primero, el Decreto 0062 no *sustenta* la existencia de una i) *crisis excepcional sobreviniente*. El decreto da cuenta de los hechos ocurridos, relatando la existencia de desplazamientos masivos de más de 36.000 personas (con corte al 22 de enero de 2025), la intensificación de enfrentamientos armados que suponen una escalada de violencia que incluyen desapariciones y ataques a la población civil y la consecuente cifra de 38 homicidios, 395 personas extraídas, incluyendo firmantes del acuerdo de paz, y una crisis económica producto de amenazas a la infraestructura y a las vías de las zonas objeto de la medida. Según el decreto, existe un conflicto armado que da lugar a una “*perturbación del orden*

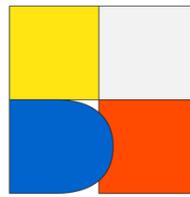
Bernal Pulido, *El derecho de los estados de excepción en Colombia: Una visión desde la teoría constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos*, (Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2005).

⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C- 802 de 2002.

⁵ Sentencia C-802 de 2002.

⁶ Sentencia C-466 de 1995.

⁷ Sentencia C-070 de 2009.



público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana". Para ello, parte de una enunciación general relativa a la presencia de grupos armados al margen de la ley. Posteriormente, se refiere exclusivamente a los ataques perpetrados por el ELN en contra de la población civil, y a la existencia de una economía regional alrededor de los cultivos de coca que desde el año 2021 ha causado una mayor confrontación entre grupos armados ilegales.

Pero las menciones generales realizadas en el decreto y las pruebas aportadas no revelan, más allá de la aseveración de un recrudecimiento de los ataques, un carácter extraordinario e imprevisible de los hechos. Por el contrario, el material probatorio permite concluir que se trata de una situación estructural que ha sido desatendida por el Gobierno nacional.

En efecto, al revisar la información suministrada por los entes territoriales afectados⁸ por el conflicto que motiva la declaratoria de conmoción interior y por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), se advierte que estos han sufrido problemas históricos de desfinanciación para atender a las víctimas y, principalmente, para implementar sistemas preventivos y de protección a la población civil.

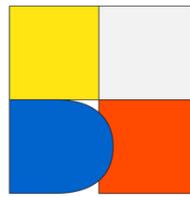
Al ser consultada sobre los datos del Registro Único de Víctimas (RUV), la UARIV reportó un consolidado de víctimas que posteriormente discriminó por hechos victimizantes que revelan, por ejemplo, cifras de más de 10 mil víctimas en el municipio de Tibú en el periodo comprendido entre los años 2022 a 2024, seguido del municipio de San Calixto, en el que se encontraron registros de más de 5.900 víctimas.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo al contestar la pregunta realizada por el despacho ponente sobre “*en qué han consistido dichos escenarios y dónde han ocurrido, (b) quiénes son los actores que han participado, (c) mediante qué mecanismos le ha advertido al Gobierno Nacional (vgr. Sistema de Alertas Tempranas)*” entregó la información que se resume a continuación:

- a) La entidad ha identificado escenarios de enfrentamiento desde 2022 en la zona. En el Catatumbo, la Defensoría ha alertado sobre enfrentamientos recurrentes entre el ELN y las disidencias de las FARC que han buscado consolidar su dominio en corredores estratégicos de movilidad y zonas de producción ilícita. A esto se suma la intervención del Clan del Golfo, especialmente en áreas rurales de Cúcuta y sus alrededores, donde ha buscado establecer su control mediante acciones violentas. Por su parte, en el área metropolitana de Cúcuta se ha identificado la presencia de estructuras criminales y disidencias de las FARC que han incrementado los homicidios, secuestros y desplazamientos forzados, generando un clima de zozobra en la población.
- b) Para advertir al Gobierno nacional sobre estos escenarios de riesgo, la Defensoría del Pueblo ha utilizado el Sistema de Alertas Tempranas (SAT)⁹, emitiendo alertas de inminencia cuando

⁸ En el expediente reposan las respuestas de los departamentos de Santander y Cesar, los municipios de El Tarra, Tibú, San Calixto, Ocaña, Teorama, El Carmen, Puerto Santander, San Cayetano, La Playa Belén y Ábrego del departamento de Norte de Santander, y el municipio de González, Cesar.

⁹ Incluso el Decreto 0062 de 2025 cita la Alerta Temprana de Inminencia 026 en la cual se afirma “*La Defensoría del Pueblo emite la presente Alerta Temprana de Inminencia ante el riesgo que se cierne para diversos sectores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en Norte de Santander y el sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido*



el riesgo es inmediato y alertas estructurales cuando la amenaza es sostenida en el tiempo, así:

- El 26 de noviembre de 2020, la Alerta Temprana 050-20 identificó un escenario de riesgo en Tibú, Norte de Santander, por la disputa territorial entre el ELN y Los Rastrojos, la confrontación entre el ELN y el EPL, y la presencia de disidencias de las FARC.
- Dos años después, el 22 de agosto de 2022, el Informe de Seguimiento 014-22 evidenció un agravamiento de la situación con el aumento del control de estos grupos y el debilitamiento de la respuesta institucional, que se enfocaba más en atender emergencias consumadas que en prevenir el conflicto.
- El 9 de marzo de 2023, la Alerta Temprana 009-23 advirtió sobre la expansión de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en El Zulia, Sardinata y Bucarasica, y el fortalecimiento de las disidencias de las FARC en estos territorios.
- Ese mismo año, el 5 de octubre de 2023, la Alerta de Inminencia 035-23 advirtió sobre la presencia del ELN, las AGC y las disidencias de las FARC en La Gloria y Pelaya (Cesar), lo que generó nuevos escenarios de disputa territorial.
- En 2024, varias alertas señalaron la expansión de los grupos armados ilegales en el norte del país.
- El 15 de agosto de 2024, la Alerta de Inminencia 021-24 destacó el avance del Frente 33 de las disidencias de las FARC-EP en La Esperanza (Norte de Santander) y San Alberto (Cesar).
- El 15 de noviembre de 2024, la Alerta de Inminencia 026-24 evidenció una escalada de violencia del ELN tras la ruptura de un cese de hostilidades, el reacomodo del EPL y la expansión de las disidencias de las FARC en municipios de Norte de Santander y el sur de Cesar.
- Finalmente, el 19 de diciembre de 2024, la Alerta Temprana 027-24 documentó la creciente presencia del ELN, el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y las disidencias de las FARC-EP en San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y Puerto Santander, con un incremento de la criminalidad organizada en la región.

el conflicto armado interno en los últimos meses en estas zonas (...) pese a que dicho escenario ha sido advertido con anterioridad por la Defensoría del Pueblo, se resalta, aquí, nuevamente las pretensiones de fortalecimiento y expansión territorial por parte de grupos disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante, FARC) desde el Catatumbo, hacia municipios de Santander y sur del Cesar, en donde no resultaba usual la presencia, en particular, del Frente 33 que históricamente mantuvo su accionar en municipios del Catatumbo. Esta circunstancia no resulta un hecho menor, ante todo en momentos en que se percibe una elevada tensión en la región por la probabilidad de una confrontación entre las disidencias de las FARC y el ELN” (Defensoría del Pueblo “Alerta Temprana de Inminencia 026”, 15 de noviembre, 2024 <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-24.pdf>)

Como puede apreciarse, los datos estadísticos presentados por los entes territoriales y las autoridades nacionales encargadas de la atención a las víctimas del conflicto armado revelan que la situación relatada en el decreto de conmoción interior es estructural, y aunque ha tenido un crecimiento, no se trata de un fenómeno *aislado* ni mucho menos *repentino*, sino que es consecuencia del abandono al que ha sido sometida la región del Catatumbo.

En casos similares al presente, la Corte Constitucional ha declarado la inexecutable del estado de emergencia. En la sentencia C-466 de 1995, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto 1370 de 1995, argumentando que *"los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales"*. En ese caso, se aducía por parte del Gobierno nacional como supuestos de hecho de la declaratoria lo siguiente:

"1. El notable incremento de la delincuencia política y común, esta última organizada o no; 2. La crisis de la justicia, traducida en una grave congestión de los despachos judiciales, incidente sin duda en el aumento de la impunidad, y 3. El deterioro del régimen carcelario, que clama por una adecuación, que armonice el cumplimiento de los fallos judiciales con el orden que debe prevalecer en los establecimientos destinados a la reclusión y a la ejecución de penas."

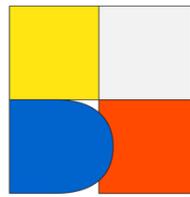
Al revisar los datos estadísticos de ocurrencia de las conductas delictivas que daban lugar a dicha declaratoria, la Corte manifestó:

"Es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, "graves" y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario".¹⁰

Idéntica situación a la del precedente invocado se evidencia en el presente caso, toda vez que el Decreto 0062 de 2025 se basa en el argumento de que la violencia en el Catatumbo y otras regiones ha aumentado, debido a la ruptura de un pacto entre grupos armados ilegales relativo al mercado ilícito de la coca. Sin embargo, la violencia en estas zonas no es un fenómeno nuevo, sino una realidad crónica que ha persistido durante décadas. En ese sentido, el decreto objeto de análisis, no supera el juicio de *sobreviniencia*.

Segundo, en relación con los juicios de ii) *realidad* e iii) *identidad* se encuentra acreditada la existencia de una problemática de orden público en la región del Catatumbo que ha generado desplazamientos masivos, homicidios y afectaciones a servicios esenciales, y que no es objeto de este pronunciamiento negar su existencia. Ahora bien, sí podría cuestionarse si la situación fáctica alegada en el decreto tiene características excepcionales y diferenciadas frente a otras situaciones de violencia en Colombia.

¹⁰ Sentencia C-466 de 1995.



La situación de orden público en la región, si bien es preocupante y grave, y debe ser atendida con el despliegue de todas las capacidades ordinarias estatales, no es ajena o distinta a la de otras zonas afectadas por la presencia de grupos armados ilegales y economías ilícitas. Departamentos como Nariño, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Arauca, entre otros, presentan niveles de violencia comparables con los registrados en el Catatumbo; cuentan con presencia de disidencias de las FARC, ELN y demás estructuras armadas ilegales, así como con alarmantes dinámicas de desplazamiento, confinamiento y ataques a la infraestructura¹¹. En aquellos territorios las crisis de orden público son atendidas bajo medidas ordinarias, por lo que no se explica por qué el Catatumbo está amparado con medidas extraordinarias.

Por tal razón, no es claro el criterio empleado por el Gobierno nacional para definir, desde una perspectiva fáctica, qué hechos son susceptibles de ser atendidos en condiciones y con medidas ordinarias y cuáles revisten tal gravedad que ameritan la declaratoria de un estado de conmoción interior y la consecuente aplicación de medidas extraordinarias.

En conclusión, el Decreto 0062 no supera el juicio de sobreviniencia y debe ser declarado inexecutable. Esta intervención no cuestiona la existencia de una situación de alteración del orden público y de riesgos en materia de seguridad y derechos humanos para la población civil en la región del Catatumbo. No obstante, los hechos objeto de la declaratoria, aunque son críticos y se inscriben en una perturbación que afecta el orden público, hacen parte de problemáticas estructurales que no han sido atendidas por el Estado y sus instituciones. Por lo tanto, la norma objeto de control debe ser declarada inexecutable.

4.2.2. Presupuesto valorativo

En lo que corresponde a los estados de excepción, la Constitución optó por un modelo intermedio de las facultades excepcionales con las cuales cuenta el Ejecutivo y que pueden ser utilizadas conforme un sistema de límites, controles y garantías para evitar el abuso de los poderes excepcionales. Para el estado de conmoción interior y de acuerdo con su consagración constitucional en el artículo 213, el hecho habilitante resulta de *“la grave perturbación del orden público que atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana”*. De ahí que, al analizar la constitucionalidad de estos decretos, en punto al presupuesto valorativo, la Corte acuda a juicios de gravedad e inminencia.

Sobre esto, existe un grado de interpretación que supone un margen de discrecionalidad del presidente de la República, toda vez que la declaratoria del estado de excepción está dada por la posibilidad que tiene para decidir el momento oportuno y necesario para hacer dicha declaratoria. Ello es así, puesto que, de conformidad con el artículo 189 numeral 4 de la Constitución, al presidente le corresponde *“conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando sea turbado”*. En ese sentido, desplegar dicha prerrogativa no sería viable sin un adecuado ámbito de discreción para el jefe de Estado.

¹¹ Ver las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo en relación con los territorios referidos: <https://alertas tempranas.defensoria.gov.co/Alerta/ListaAlertasFiltradas>

Por tal razón, como parte del condicionamiento material del decreto de declaratoria de conmoción interior se encuentra la revisión del *presupuesto valorativo*. Por medio de este presupuesto, se somete el presupuesto fáctico a una especial valoración que debe estar relacionada con la intensidad de la perturbación y sus consecuencias; además, no debe tratarse de cualquier perturbación del orden público, sino una de naturaleza *grave* y que ponga en riesgo los ámbitos de protección consagrados en la disposición constitucional. Todo lo anterior, como límite a la discrecionalidad del presidente de la República.

De acuerdo con los elementos del presupuesto valorativo y conforme con la razón de ser de los estados de excepción, si bien existe discreción por parte del presidente, esta no es absoluta. Frente a esto, ha establecido la Corte Constitucional que:

“[L]a libertad del Presidente (sic) se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia.”¹² - Subrayado fuera del texto-

En ese escenario, el Constituyente de 1991 respondió a las preocupaciones frente a los poderes desmedidos de la figura del estado de sitio bajo la Constitución de 1886. Esta tenía *“la finalidad de dotar al presidente de herramientas constitucionales que le permitiera enfrentar hechos extraordinarios que pusieran en riesgo la estabilidad institucional. El presidente podría declarar turbado el orden público cuando surgiera conmoción interior. Fue utilizado para defender la estabilidad del régimen político imperante y para enfrentar la violencia que poco a poco se iba aumentando”*¹³

Por lo tanto, el abuso del estado de sitio fue uno de los principales motivos que llevaron a la Asamblea Nacional Constituyente¹⁴. De ahí que, en los debates de la Constituyente, se sostuviera frente al estado de excepción dentro del Estado de derecho que:

*“El estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho. Es una de las expresiones del estado de derecho. Por lo tanto, debe ser normado. Tiene como objeto el reforzamiento de la facultad defensiva del Estado para recuperar la normalidad, dentro del estado de derecho. En estados de excepción se producen dos tipos de situaciones jurídicas. La limitación de los derechos ciudadanos y la expedición o suspensión de leyes. Ambas situaciones deben regularse”*¹⁵

(...)

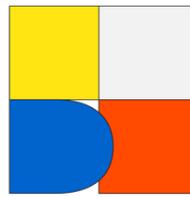
“Esta desvalorización del concepto de conmoción interior, como equivalente en su gravedad al de guerra externa, ha sido uno de los medios a través de los cuales en Colombia se ha hecho posible que se mantenga durante períodos prolongados en Estado de Sitio (sic), asumiendo de esta manera el Ejecutivo la característica de legislador permanente y abarcando cada vez temas más amplios: aumento de penas, tipificación de delitos, modificación de códigos de

¹² Corte Constitucional de Colombia, sentencia C- 466 de 1995.

¹³ Germán López Daza, *Fundamentos de Derecho Constitucional colombiano* (Colombia: Tirant lo Blanch, 2024), 44.

¹⁴ Con respecto a los debates de la Asamblea Nacional Constituyente sobre los estados de excepción y las reformas necesarias frente al estado de sitio pueden consultarse las actas: 5, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 20, 22, 23, 26, 34, 60, 63, 66, 67, 68, 75, 76, 80, 81, 103, 104, 105, 109, 114 y 121.

¹⁵ Antonio Navarro Wolff, Antonio Galán Sarmiento, Fabio Villa Rodríguez y José Matías Ortiz, *“Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. Emergencia Económica y Social”* (Colombia: Asamblea Nacional Constituyente, acta 76), 26.



procedimiento o cambio de la estructura orgánica de la rama jurisdiccional, de esta manera lo que es excepcional se ha convertido en norma y lo normal en excepcional.”¹⁶

En tal sentido, los debates desde la génesis constitucional giraron en torno a:

“El primer obstáculo por vencer sería el de generar una nueva mentalidad que acepte entender el estado de sitio como algo que no debería existir en una democracia más que para hacer frente a fugaces momentos en que el gobierno no pueda de veras garantizar la seguridad de la población por otros medios democráticos. Y tales momentos, en verdad excepcionales, son distintos de las situaciones agudas pero crónicas, cuya superación requiere, no la extraordinaria acción represiva o preventiva del ejecutivo, sino el concurso de la sociedad en su conjunto (incluidos los otros aparatos estatales), si esta está conformada con criterios aceptablemente democráticos”.¹⁷ - Subrayado fuera del texto-

Se destaca además, que los límites establecidos al estado de conmoción interior en Colombia se han convertido en un ejemplo a seguir en el contexto latinoamericano,¹⁸ pues garantizan, entre otros, el principio de separación de poderes. Sobre el *principio de separación de poderes* se ha dicho:

“[H]a sido, a lo largo de dos siglos y medio, uno de los más emblemáticos principios constitucionales. Tanto, que la Declaratoria de los Derechos del Hombre y el Ciudadano lo califica, con énfasis superlativo, de elementos esencial de una carta política. Si bien su nombre parece aludir apenas a un asunto de organización estructural del poder público, se trata ante todo de una forma de afianzar los derechos humanos, limitándose mediante su división y control”¹⁹

Considerando estos antecedentes, el presupuesto valorativo objeto de análisis *“debe someterse a un control objetivo, pues al control jurídico le interesa que la declaración del estado de excepción se ajuste a la racionalidad propia de la juridicidad que la regula”* puesto que, *“el compromiso jurídico del presidente de la República en punto de la apreciación de la alteración del orden público es no forzar la naturaleza del presupuesto fáctico para atribuirle implicaciones que no tiene”²⁰. - Subrayado fuera del texto-*

En ese sentido, los postulados del Estado constitucional se orientan a que la valoración del presidente no sea arbitraria, ni responda a su ámbito subjetivo, porque *“en la división de poderes [se encuentra] la única forma de garantizar la libertad”²¹*. De manera que, la esencia del Estado constitucional de derecho reside en la adopción de sistemas de control como forma de autorregulación del poder, ya que *“la Constitución es el estatuto jurídico del poder: el derecho al poder, el derecho del poder, el control del poder”²²*

¹⁶ José M. Ortiz Sarmiento “Se trata de sacar la Constitución de su actual condición de letra muerta: reforma democrática al régimen del estado de sitio”, Colombia: Asamblea Nacional Constituyente, acta 16), 12.

¹⁷ José Matías Ortiz Sarmiento, “Derechos, estado de sitio y fuerza pública” (Colombia: Asamblea Nacional Constituyente, 1991), 14. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/408/rec/48>

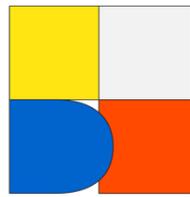
¹⁸ Mary Luz Tobón Tobón y David Mendieta “Los límites establecidos al estado de conmoción interior en Colombia: un ejemplo a seguir en el contexto latinoamericano” *Revista Estudios Constitucionales*, 19, no 1 (2021) 34-65 https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002021000100034

¹⁹ Juan Carlos Esguerra, *Los Cimientos de la Constitución* (Colombia: Tirant lo Blanch, 2023), 161.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 466 de 1995.

²¹ Germán Lozano Villegas, *Control Político en el ordenamiento constitucional colombiano: ¿un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia), 24

²² Lozano, *Control Político en el ordenamiento constitucional colombiano: ¿un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse*, 29.



En consecuencia, el presupuesto valorativo remite a una percepción objetiva de la intensidad de la perturbación, a lo que se suma que la alteración del orden público, como ya se indicó, además de ser grave, debe atentar de manera inminente, poner en peligro, generar riesgo en los ámbitos que se establecen en el mandato superior. Esto, aunque suponga que el presidente establezca esta grave alteración del orden público en los términos señalados, debe ceñirse a la naturaleza, como lo ha indicado la Corte, del instituto excepcional, cuya declaración debe enmarcarse en la razón de ser de la estructura y funcionalidad del Estado constitucional como forma de control a la concentración y restricción del ejecutivo legislador.

En el caso del Decreto 0062 de 2025 este motiva la declaratoria del estado de conmoción así:

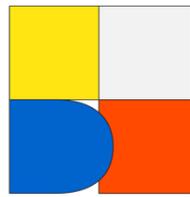
“[A] partir del 15 de enero de 2025, debido a que el ELN desató una imprevisible y violenta ofensiva contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz (...) pese al compromiso del Gobierno nacional con el cumplimiento de lo recomendado por la Defensoría del Pueblo, la magnitud del escalamiento de la violencia armada del ELN contra la población civil ha impedido la observancia integral de las recomendaciones hechas por el Ministerio Público y el despliegue institucional requerido para atender las causas y graves efectos de la presencia de organizaciones armadas ilegales en la región del Catatumbo (...)”. – Subrayado fuera del texto-

El decreto pretende dar cuenta del *riesgo, la gravedad y la inminencia* en distintos escenarios. Esto es, justifica la declaratoria de conmoción en el descenso en los precios de la hoja de coca y de la pasta base de esta registrados desde el 2021, lo que dio lugar a una crisis alimentaria entre las familias vulnerables que subsisten del circuito económico ilícito. Además, la baja en los precios generó un pacto entre organizaciones armadas ilegales, frente a la repartición del negocio ilícito y a la entrada de compradores al territorio que a finales del 2024 se rompió, desencadenando la ofensiva por parte del ELN contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz. Además, señala que la crisis afecta servicios esenciales, la seguridad energética, la institucionalidad ambiental, entre otros.

Con esto, el Gobierno sostiene que los hechos resultan de naturaleza *imprevisible*. Sobre esta característica, la sentencia C-070 de 2009 estableció frente al presupuesto valorativo que:

“Se trata de una valoración relacionada con la intensidad de la perturbación y con sus consecuencias, valoración cuya realización le incumbe al Presidente de la República como autoridad encargada de velar por el mantenimiento del orden público, pero no cualquier perturbación del orden público da lugar a la declaratoria de un estado de conmoción interior, pues ha de ser grave y condicionado a la existencia de circunstancias extraordinarias que no puedan ser atendidas mediante los poderes ordinarios del Estado, y adicionalmente, la alteración del orden público debe atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana” –. Subrayado fuera del texto-

Ahora bien, siguiendo con la motivación del Decreto 0062, este hace referencia a la magnitud del escalamiento de la violencia armada del ELN, la cual ha impedido que se observen tanto las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo, como que se despliegue la acción institucional para atender las causas y efectos de la presencia de organizaciones armadas ilegales en la subregión del Catatumbo. De allí que califique como graves las afectaciones a las distintas funciones esenciales del Estado: servicios públicos, notariado y registro, acceso a la justicia, educación, servicios sanitarios, actividad industrial y comercial de particulares, que proveen bienes y servicios estratégicos para la región. En ese contexto, calificó de inminente el riesgo a la afectación de las condiciones de acceso



y distribución de alimentos, y el riesgo de ataques contra la infraestructura energética y vial, entre otros.

Es preciso indicar que, dentro del ámbito de garantía que establece el artículo 213 de la Constitución, donde se encuentra *la grave perturbación del orden público*, la Corte estableció sobre el alcance del *orden público* que:

“El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades”²³

Pero, ha reconocido las dificultades de una definición satisfactoria y advirtió que:

“Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración”²⁴. – Subrayado fuera del texto.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha dejado claro que, aun cuando se dificulte su definición, lo que es cierto es que este concepto remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia *“para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos”²⁵*. Por esa razón, es que el orden público se liga a condiciones de seguridad y salubridad para el despliegue de la vida en comunidad. Por lo tanto, cuando no se configuran las condiciones del orden público, no hay garantías necesarias para desarrollar el proyecto de vida en sociedad. La tragedia que hoy se vive en los territorios, no es aislada, temporal o eventual, sino que rodea factores sociales, económicos, políticos e históricos más profundos y como tal, debe ser atendida.

Esto resulta importante, puesto que lo narrado en la motivación del Decreto 0062 alude a causas relacionadas con el medio ambiente, las condiciones socioeconómicas, además de problemas de orden público, narcotráfico, entre otros factores, que refuerzan el carácter *estructural* de las problemáticas que se presentan en la subregión.

No puede perderse de vista que, en la presentación realizada por el Ministerio del Interior ante el Congreso de la República, se admitió que:

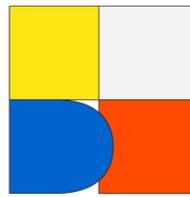
“[L]a necesidad de la declaratoria de conmoción interior es asegurar la financiación de un plan de gobierno actual para mejorar las condiciones sociales del Catatumbo (...) todos sabemos que si no hacemos eso no vamos a tener éxito; ya todos sabemos (sic) que hay que hacer en el Catatumbo y que ningún gobierno en los últimos 30 años lo ha hecho; se han hecho cosas, aunque no hay que desconocer (sic), en los últimos 15 años, pero la dimensión de la ausencia del Estado histórica no permite que eso sea suficiente”²⁶

²³ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

²⁶ Ver Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08 <https://www.youtube.com/watch?v=2IIr7FhkKFg>



El anterior pronunciamiento hace referencia al *Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo* (2024), en el que se propone “*integrar elementos de las demandas históricas de las comunidades*”²⁷. Con ocasión de esto, en la intervención de la cartera del Interior también se afirmó:

*“Por eso, desde hace un año o año y medio este Gobierno comenzó a construir con las comunidades (...) el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo. Contiene 3 o 4 obras de infraestructura que son esenciales para que el Catatumbo salga de esa situación de violencia, la troncal del Catatumbo (...). Además de infraestructura, está planteado que el hospital regional de Ocaña se convierta en un hospital de nivel III (...). 8 de los 11 municipios del Catatumbo son municipios PDET ¿cómo se ha planeado ejecutado ese pacto? ya hay partidos del presupuesto nacional ... pero para asegurar la financiación total del pacto, que tiene un costo de 4 billones, se necesita la conmoción interior porque no hay recursos suficientes (...).”*²⁸. - Subrayado fuera del texto-

Lo anterior evidencia condiciones estructurales que desde hace décadas se han tratado de intervenir, sin que el actuar del Estado haya sido eficaz. Se pregunta, ¿asegurar los recursos para poner en marcha el Pacto por el Catatumbo y que no se repitan los ciclos de violencia en la región, justifica la declaratoria de un estado de conmoción interior? o, por el contrario, ¿se requieren acciones e intervenciones institucionales, ordinarias, a largo plazo y sostenibles?

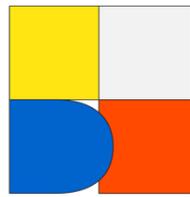
Aquí, resulta fundamental lo esgrimido por la Corte Constitucional sobre la institución de excepción, en lo relativo a la *violencia endémica* o problemáticas de tipo estructural; esto para sustentar que, aunque los hechos invocados por el Gobierno en el Decreto 0062 de 2025 son sin duda graves y perturbadores del orden público, dando aparente satisfacción a la valoración necesaria para la declaratoria de la conmoción interior, responden a hechos estructurales y crónicos. Ha manifestado la Corte:

*“La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas. El mensaje implícito en la nueva Carta no puede ser más claro: a los males que se han hecho permanentes, hay que atacarlos con políticas igualmente estables, de largo aliento, cuidadosamente pensadas y diseñadas. Y las medidas de vocación transitoria hay que reservarlas para situaciones de ese mismo sello. No puede el Gobernante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escamoteador de enfermedades que trata sólo los síntomas y con medios terapéuticos heroicos que en vez de conjurar el pathos más bien lo potencian. Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción”*²⁹. - Subrayado fuera del texto-

²⁷ Departamento Nacional de Planeación, “Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo: planear el desarrollo regional con las comunidades en el Gobierno del Cambio”, edición especial No. 13, *Planeación y Desarrollo*, última modificación 07 de agosto de 2024, <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/pacto-social-para-la-transformacion-territorial-del-catatumbo.aspx>

²⁸ Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.



Es justamente esa limitante la que pretende evitar la “normalización”³⁰ de los estados de excepción, ya que se pondría en riesgo la estabilidad misma del Estado de derecho. Por tal razón, la Corte ha tenido en cuenta en sus antecedentes que la valoración de los hechos debe responder a su *“carácter de coyunturales, transitorios [y] excepcionales que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, [y que no] constituyan patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales”*³¹. En esa medida, en la sentencia C-070 de 2009, la Corte advirtió que la conmoción interior no puede ser utilizada para compensar falencias institucionales crónicas, sino para responder a situaciones sobrevinientes e incontrolables.

En vista de que el presupuesto valorativo supone un análisis cualitativo de la situación fáctica más allá de su sobrevinencia (la cual se agota hasta cierto punto en el presupuesto fáctico), la jurisprudencia de la Corte ha señalado, de un lado, que el uso de facultades excepcionales no se legitima frente a la acumulación progresiva de hechos similares no atendidos. Y de otro, que una valoración objetiva del presupuesto, impone la necesidad de que se acredite su *gravedad, inminencia y carácter inusitado*.

Así, es preciso analizar si lo acontecido en el territorio objeto de declaratoria del Decreto 0062, además de la naturaleza estructural y crónica de las problemáticas de la región, también reviste de manera repentina, grados de intensidad inusitados³².

Aquí resulta útil traer a colación la Alerta Temprana No. 026 de 2024 de la Defensoría del Pueblo, en la que se advierte sobre los riesgos de violencia que ya habían sido anticipados. En ese escenario, sumado a otras alertas y al conocimiento de las dinámicas del territorio, la escalada de violencia es el resultado, precisamente, de la omisión gubernamental.

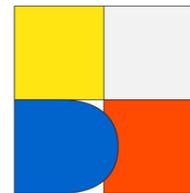
Al ser consultado el Gobierno nacional sobre las razones propias de la valoración para la declaratoria de conmoción, indicó:

Pregunta e información solicitada por la Corte Constitucional en el presupuesto valorativo	Respuesta de la Secretaría Jurídica de la Presidencia
Enliste las razones por las cuales el Gobierno Nacional concluyó que, en el contexto del conflicto armado en Colombia y, en concreto, de la problemática estructural de orden público que se ha presentado en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta, así como en los municipios de Río de Oro y González, la actual intensificación de la perturbación al orden público puede calificarse de “grave” en los términos del artículo 213 de la Constitución Política. Precise los criterios -cuantitativos y cualitativos-, y los datos estadísticos e información relevante con fundamento en los cuales el	Respuesta 08/02 (páginas 18-20). Remite a la parte motiva del decreto, explicando que las organizaciones ilegales (ELN, Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central y el Grupo Delincuencial “Los Pelusos”) tenían un pacto para la repartición de los negocios ilícitos (principalmente cultivos de coca y minería ilegal) y para la entrada de compradores al territorio, que tuvo vigencia por espacio de tres años y que concluyó a finales del 2024. Explican que la ruptura de ese acuerdo, a su vez llevó a que, para comienzos del año 2025, se iniciara una fuerte confrontación entre tales grupos ilegales. Así

³⁰ “La Carta Política de 1991 estableció un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho, aun en períodos de anormalidad, en guarda del principio democrático, la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales” (Corte Constitucional, sentencia C- 156 de 2011).

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.

³² Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.



<p>Gobierno Nacional consideró que el escalamiento o intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO o GDO es inusitado y significativamente superior al que (a) se registra desde el año 2022 y (b) se ha presentado en otras “olas de violencia” o periodos de escalamiento del accionar delictivo del ELN u otros GAO o GDO del ELN u otros GAO o GDO.</p>	<p>mismo, esto motivó al ELN a adelantar una ofensiva contra las instituciones, la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz. Cita la comunicación anexa del Ministerio de Defensa, para fundamentar la gravedad del asunto por el incremento de: homicidio, lesiones personales, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado, confinamientos, etc. Explica que ese documento tiene criterios cualitativos y cuantitativos, datos estadísticos e información relevante sobre el escalamiento de violencia.</p>
<p>Exponga de forma clara, precisa y detallada las razones por las cuales el Gobierno Nacional concluyó que la perturbación del orden público que, desde noviembre de 2024, se presenta en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta, así como en los municipios de Río de Oro y González, implica un riesgo de afectación inminente -no remoto o eventual- a (i) la estabilidad institucional, (ii) la seguridad del Estado, y/o (iii) la convivencia ciudadana. En concreto, deberá remitir la información estadística y probatoria con fundamento en la cual se valoró que la intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO o GDO implica un riesgo de afectación inminente y concreta frente a (...).</p>	<p>Respuesta 08/02/25 (páginas 22-24): Remite a la respuesta del 5 de febrero del 2025 del Ministerio de Defensa, según la cual desde 2022 hasta inicios de 2025, los grupos armados ilegales en la región del Catatumbo enfocaron sus acciones en enfrentamientos contra la fuerza pública para fortalecer su financiamiento y dominio territorial. Durante ese período, no se registraron ataques contra la población civil, líderes sociales o firmantes del acuerdo de paz. Sin embargo, a principios de 2025, tras la ruptura de acuerdos entre estos grupos, se desató una fuerte confrontación, destacándose una ofensiva del ELN contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz.</p> <p>El Ministerio de Defensa Nacional informó que el recrudecimiento de la violencia por parte del ELN y el GAO-R E-33 ha desbordado la capacidad institucional para garantizar el orden público, la seguridad del Estado y la estabilidad institucional. Las principales afectaciones incluyen la amenaza a la seguridad del Estado por la disputa de rutas del narcotráfico en una zona fronteriza estratégica, el debilitamiento de la institucionalidad debido al aumento de violencia contra civiles y desplazamientos forzados, y la alteración de la convivencia ciudadana a causa del temor generado por enfrentamientos y ataques indiscriminados.</p> <p>Con relación a la solicitud de información sobre la afectación a los servicios públicos y sectores estratégicos, se adjuntaron múltiples anexos de distintas entidades gubernamentales. Estos reportes detallan el impacto del conflicto en la prestación de servicios de salud, educación, justicia, notariado y registro, así como en el suministro de agua, energía, infraestructura vial y actividades económicas esenciales para la región. Además, se incluyó información sobre el riesgo para la institucionalidad ambiental y la operación de sectores como hidrocarburos y electricidad en el Catatumbo.</p>
<p>Informen si, en el contexto del conflicto armado en Colombia y, en concreto, la problemática estructural de orden público en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta, así como en los municipios de</p>	<p>Respuesta 08/02 (páginas 18-20) Remite a la parte motiva del decreto, explicando que las organizaciones ilegales (ELN, Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central y el Grupo Delincuencial Los Pelusos) tenían un</p>

<p>Río de Oro y González, el escalamiento o intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO o GDO es inusitado, extraordinario, imprevisible y significativamente superior al que (a) se registra desde el año 2022 y (b) se ha presentado en otras “olas de violencia” o periodos de escalamiento del accionar delictivo del ELN u otros GAO o GDO. Les solicito remitir la información estadística que sustente su respuesta.</p>	<p>pacto para la repartición de los negocios ilícitos (principalmente cultivos de coca y minería ilegal) y para la entrada de compradores al territorio, que tuvo vigencia por espacio de tres años y que concluyó a finales del 2024. Según explican, la ruptura de ese acuerdo, a su vez, llevó a que, para comienzos del año 2025, se iniciara una fuerte confrontación entre tales grupos ilegales. Así mismo, esto motivó al ELN a adelantar una ofensiva contra las instituciones, la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz. Cita la comunicación anexa del Ministerio de Defensa, para fundamentar la gravedad del asunto por el incremento de: homicidio, lesiones personales, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado, confinamientos, etc. Explica que ese documento tiene criterios cualitativos y cuantitativos, datos estadísticos e información relevante sobre el escalamiento de violencia.</p>
---	--

Fuente: elaboración propia con información del anexo remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-020 de 2025 de la secretaría jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Si bien hay información reservada en las respuestas dadas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, no se puede concluir con claridad cuáles fueron los argumentos que permitieron confirmar, en palabras de la Corte, el carácter inusitado, extraordinario, imprevisible de la situación de conmoción.

En la comunicación del 5 de febrero de 2025, suscrita por la secretaria del gabinete del Ministerio de Defensa se contemplan cifras, por supuesto, alarmantes en materia de homicidios intencionales, desplazamientos forzados masivos, confinamientos, entre otros, que permiten concluir que *“el escalamiento o intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO y GDO es inusitado y significativamente superior a los presentados antes de la declaratoria del estado de conmoción interior”*. Sin embargo, aun cuando se trate de un crecimiento de las distintas problemáticas que, lamentablemente se presentan en el territorio, se trata del resultado de las omisiones gubernamentales³³.

Al tenor de lo dicho por el tribunal constitucional, *“la situación de crónica perturbación del orden público, puede alimentar tesis extremas – conmoción interior permanente o conmoción interior sólo cuando el fenómeno adquiera una intensidad intolerable- que sacrifican el ordenamiento constitucional”*. Esto, por cuanto deben recortarse, considerablemente, los espacios de acción del ejecutivo legislador³⁴. Por lo tanto, se puede concluir que, la lamentable situación humanitaria de la región debe ser conjurada a través de medidas permanentes. O, en palabras de la Corte *“dirigidas a atacar la génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea temporario”*³⁵.

³³ Además de la contundente Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024, se han expedido un número significativo de Alertas por parte de la Defensoría del Pueblo sobre los territorios objeto de la conmoción como, por ejemplo: AT de inminencia 021 de 2024 del 15 de agosto, AT estructural 027 de 2024 del 19 de diciembre, AT estructural 009 de 2023 del 9 de marzo, por mencionar algunas.

³⁴ Esguerra, *los cimientos de la Constitución*, 182.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.

Con todo, la protección del derecho constitucional de excepción supone que el análisis del presupuesto valorativo deba ser *restrictivo*, puesto que se trata, precisamente, de un rediseño transitorio del funcionamiento del Estado y de la protección de los derechos fundamentales en el marco de la democracia.

El derecho de excepción no es una herramienta para corregir fallos estructurales de gobernanza, ni un sustituto de la acción ordinaria del Estado, ni puede ser la respuesta frente a hechos agravados por su acción u omisión. Aquí se insiste en que, frente a la situación actual, la valoración que da lugar a la conmoción podría generar un antecedente que normalice la respuesta excepcional a la situación crónica que se evidencia en varios territorios del país en materia de seguridad y orden público³⁶; así como una manera de responder frente a las omisiones de los gobiernos, como lo evidencia el decreto objeto de análisis, el cual se sustenta, entre otros, en el hecho de “*poner en marcha el Pacto por el Catatumbo.*”

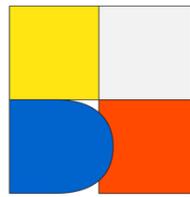
En ese sentido se advierte que, aun cuando la crisis por la que atraviesa la región es grave en términos tanto institucionales como humanitarios, el Decreto 0062 de 2025 admite cuestionamientos en lo que supone los alcances de la discrecionalidad del presidente para valorar los hechos, toda vez que no se refleja claridad en su motivación, dando lugar a que, dadas las características, antecedentes y realidades de los territorios³⁷, se trate de una respuesta excepcional en el marco de una acumulación de hechos no atendidos³⁸. Sin duda, desde los postulados del Estado de derecho se hace imperioso proteger la vida, pero para ello es preciso salvaguardar los preceptos del gobierno constitucional.

En conclusión, el Decreto 0062 de 2025 no supera el presupuesto valorativo, toda vez que el Gobierno nacional, por un lado, parte de un concepto muy amplio de orden público que se presta

³⁶ Desde FEDe. Colombia, teniendo en cuenta la información que da cuenta del recrudecimiento y aumento de la violencia en su territorio se ha solicitado que se protejan los derechos e intereses colectivos a la paz, la seguridad pública, la moralidad administrativa, el goce del espacio pública y a la utilización y defensa de uso público en los departamentos de Nariño, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Arauca.

³⁷ Nubia Carolina Córdoba Curi (@NubiaCarolinaCC), “El país ha probado en las últimas semanas que sí se pueden tomar medidas extraordinarias para recatar (sic) a la población del conflicto. Y hemos insistido en que la crítica situación humanitaria del Chocó, debidamente probada y registrada después de 8 paros armados y del sufrimiento de las víctimas, no amerita menos. El clamor de los alcaldes de esta región y del departamento es que se equipare la atención extraordinaria del Catatumbo a la cuenca del Río San Juan, como ya estaba además prometido por el gobierno nacional mediante la figura de la Maqueta Humanitaria desde hace casi dos años”, Twitter (actualmente conocida como X), 9 de febrero de 2025, 5:35 p. m. <https://x.com/NubiaCarolinaCC/status/1888718437712818186?t=sMQqAnNgWDfTgh0fHYaotg&s=08>

³⁸ La Alerta Temprana, aun cuando no cobija la totalidad de los territorios objeto de la conmoción, sí da cuenta de la “*inminencia ante el riesgo que se cierne para los diversos castores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en Norte de Santander y el sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido el conflicto armado interno en los últimos meses en la zona.*” Allí, estableció que el escenario de riesgo evidenciado por la Defensoría se debe, entre otras circunstancias, porque “*la región atraviesa por una escalada violenta por parte del Ejército de Liberación Nacional una vez dejó de operar el mecanismo de Cese al Fuego Bilateral y temporal y se reactivaron las operaciones militares ofensivas por parte del Ejército Nacional desde el pasado mes de agosto (...).*” Además, recoge en el análisis del riesgo inminente actual que “*la Defensoría del Pueblo, advirtió, a través de una Alerta Temprana de Inminencia (032 de 2018), de los efectos que traería para la región una confrontación inédita entre las guerrillas del ELN y del EPL que han convivido en el territorio bajo pactos de no agresión. Los efectos sobre la población fueron descritos entre los años 2019 a 2023 en diferentes documentos (...).*” Defensoría del Pueblo, *Alerta Temprana de Inminencia 026*, 2024, 1 y 7.



para que todo tipo de situación crítica y crónica deba ser calificada bajo los parámetros del estado de excepción. De proceder la conmoción, se estaría bajo el riesgo de que el régimen de excepción se convierta, de manera paulatina, en la regla. Aunado a lo anterior, no se sustenta de manera clara y evidente que los hechos propios de la declaratoria revistan un carácter *imprevisible*, lo que daría lugar a que el estado de excepción pueda ser usado para suplir la ausencia del Estado y la omisión en punto a la coordinación institucional, requerida en el marco de un Estado de derecho.

4.2.3. Presupuesto de suficiencia

En la arquitectura del Estado constitucional, los estados de excepción han sido concebidos como herramientas de defensa institucional, permitiendo que el orden jurídico se adapte temporalmente a circunstancias extraordinarias que amenacen su existencia. No obstante, el desafío histórico ha sido evitar que estas facultades excepcionales se conviertan en un mecanismo de gobierno paralelo, erosionando el Estado de derecho y normalizando la excepcionalidad como una constante en la vida política.

Dentro de los criterios de validez constitucional de un estado de excepción, el presupuesto de suficiencia ocupa un lugar central. Este presupuesto responde a una pregunta fundamental: *¿Son insuficientes las medidas ordinarias del Estado para contener la crisis?* Si la respuesta es negativa, la declaratoria de conmoción interior carece de justificación constitucional y se transforma en un exceso de poder.

Este presupuesto impone una exigencia de *necesidad y subsidiariedad*, es decir, que el presidente de la República sólo puede acudir a las facultades excepcionales cuando las herramientas jurídicas ordinarias resultan insuficientes para conjurar una crisis de orden público. Esto responde al postulado de limitación del poder, que inspira los principios de separación de poderes y legalidad, asegurando que los estados de excepción no se conviertan en un instrumento de gobierno habitual, ni en una vía para concentrar facultades legislativas en el Ejecutivo.

El desarrollo del presupuesto de suficiencia es un límite necesario para proteger el equilibrio entre la estabilidad institucional y la protección de los derechos fundamentales. Y es que, en un Estado de derecho, la conmoción interior sólo se debe activar como último recurso y no como una herramienta política o administrativa de gobierno.

La Corte Constitucional ha identificado tres elementos esenciales en el análisis del presupuesto de suficiencia, a saber:

- i) Juicio de *agotamiento* de los recursos ordinarios: antes de acudir a la conmoción interior, el Estado debe haber intentado todas las opciones dentro del marco normativo regular. Esto incluye, entre otras:
 - a. Refuerzo de las capacidades policiales y militares bajo el régimen ordinario.
 - b. Aplicación de estrategias de seguridad y control territorial.
 - c. Implementación de medidas de inteligencia y judicialización de amenazas.
- ii) Juicio de *ineficacia real y objetiva*: no basta con que el Gobierno afirme que las medidas ordinarias han fracasado, sino que debe probarlo con hechos concretos. Esto implica,

entre otros, que:

- d. Se evalúe la capacidad operativa real de las fuerzas de seguridad antes de decretar la conmoción.
 - e. Se analicen informes oficiales y pruebas documentales que respalden la insuficiencia de los mecanismos ordinarios.
- iii) Juicio de *subsidiariedad*: la conmoción interior no puede ser una respuesta automática ante crisis de seguridad, sino el último recurso disponible. Esto significa, entre otros, que:
- f. Debe existir una relación clara entre la crisis y la incapacidad del Estado para manejarla con sus herramientas regulares.
 - g. No puede utilizarse la conmoción interior para solventar problemas estructurales de seguridad.

En el caso concreto, la revisión de la argumentación del Decreto 0062 y las respuestas remitidas con ocasión de las solicitudes de información realizadas por el despacho ponente permiten concluir que no se satisfacen los elementos del presupuesto de suficiencia. La motivación del Decreto 062 de 2025 en relación con la insuficiencia de medidas ordinarias puede resumirse así:

El Gobierno nacional reconoce el carácter estructural de la crisis en el Catatumbo, pero argumenta que la intensificación de la violencia por parte del ELN, con ataques contra la población civil ha generado una emergencia humanitaria sin precedentes, afectando la capacidad estatal de respuesta. Afirma que las acciones ordinarias, como patrullajes y operativos de control, han sido insuficientes para contener la violencia, lo que justifica la adopción de medidas extraordinarias para restablecer el orden y evitar desplazamientos masivos.

Por otra parte, señala que la falta de recursos técnicos y operativos ha impedido la evacuación de personas en riesgo y la recuperación de cuerpos, agravando la crisis humanitaria. Considera que las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y las autoridades locales son insuficientes, por lo que plantea la necesidad de reforzar el control del espacio aéreo y restringir el acceso a bienes utilizados por grupos armados.

Finalmente, aduce dificultades administrativas, técnicas y presupuestales en las entidades territoriales para atender la crisis. Alega que las restricciones en la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de los fondos del Sistema General de Participaciones y Regalías limitan la respuesta estatal, por lo que considera imprescindible adoptar medidas excepcionales de orden tributario para obtener recursos.

Dicha justificación, analizada en conjunto con algunas de las respuestas conocidas en el proceso³⁹ permite concluir en relación con el presupuesto de suficiencia, lo siguiente:

³⁹ Téngase en cuenta que en el expediente existe material probatorio que fue sometido a reserva por razones de seguridad nacional.

i) En materia de seguridad y orden público: el Gobierno nacional señala en el decreto de declaratoria que “frente a los hechos de violencia mencionados, la Policía Nacional ha realizado actividades de control territorial, tales como patrullaje urbano, registro a personas y vehículos y control a establecimientos públicos. Además, se han cumplido actividades de policía judicial, tales como apertura de noticias criminales, inspecciones técnicas a cadáveres, recolección de elementos materiales probatorios, entrevistas y recolección de proyectiles”. Además, argumenta:

“Que, por su parte, las Fuerzas Militares han desarrollado actividades operacionales defensivas y ofensivas, entre las que se destacan: (i) el reposicionamiento de 10 pelotones de la Fuerza de Tarea Vulcano (FUVUL) y la Trigésima Brigada (BR30), para fortalecer y ejercer un control militar de la zona; (ii) apoyos humanitarios, a través de la Aviación del Ejército, para el rescate de personas heridas y amenazadas; (iii) el establecimiento de puestos de mando en las bases militares del departamento, para atender personas amenazadas; (iv) en Cúcuta, se han dispuesto 2 helicópteros UH-60, 1 HUEY y 1 MI17, para tener capacidad de efectuar de manera inmediata movimientos de tropa y logísticos, así como apoyos humanitarios, y (v) se han establecido mecanismos para reconocimiento aéreo e inteligencia aérea con imágenes.”

En relación con las actividades que de manera general enuncia el decreto, además de no existir claridad frente a la fecha de implementación de las medidas, no hay elementos que permitan concluir que se hayan desplegado todas las facultades militares con las que cuenta el Gobierno nacional y que aquellas implementadas resulten insuficientes.

El Municipio de González, Cesar, respondió el cuestionario realizado por el despacho ponente en el auto que avoca conocimiento, y en relación con las medidas adoptadas con ocasión de los enfrentamientos que se reportan en la zona, manifestó:

“El municipio carece de una fuerza militar propia, y no recibe el apoyo adecuado de entidades como el Ejército Nacional, que podría proporcionar una respuesta más robusta ante posibles confrontaciones o amenazas de los grupos armados. La escasez de personal de seguridad no solo limita la capacidad de monitorear y patrullar adecuadamente el territorio, sino que también dificulta la capacidad de respuesta ante incidentes de seguridad o actos violentos”⁴⁰.

Nótese que, de conformidad con lo señalado por el ente territorial, no se han implementado medidas de fortalecimiento del pie de fuerza en sectores que, como lo reconoce expresamente el decreto, representan una puerta de ingreso estratégico a la zona del Catatumbo, contrario a las afirmaciones generales que se realizan en el decreto frente a un presunto refuerzo de la fuerza pública en la región:

“El municipio, a pesar de haber tomado medidas preventivas y de monitoreo, carece de los recursos suficientes para enfrentar de manera efectiva la creciente amenaza de estos grupos. Actualmente, la seguridad está principalmente a cargo de la Policía Nacional y la Defensa Civil, sin el apoyo de fuerzas militares como el Ejército Nacional. La falta de personal de apoyo y de recursos especializados limita la capacidad de respuesta ante cualquier enfrentamiento o ataque por parte de los grupos armados ilegales.”

Por otra parte, el propio texto del Decreto 0062 menciona la existencia de algunas estrategias previas de seguridad, como la reanudación de diálogos de paz con el ELN y la implementación de ceses al fuego bilaterales en años anteriores. No obstante, no se explica qué otras alternativas fueron consideradas antes de optar por la declaratoria de conmoción interior. La falta de una exposición clara de estos puntos impide que la Corte pueda evaluar si realmente existe una insuficiencia de

⁴⁰ Remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-024 de 2025, página 18.

medidas ordinarias.

Sobre la implementación de medidas ordinarias en materia de seguridad, el informe de acciones institucionales desplegadas desde el 16 hasta el 23 de enero elaborado por el Departamento de Policía Norte de Santander, remitido por el DAPRE como anexo a la solicitud de información realizada por el despacho ponente, da cuenta de una serie de actividades adelantadas por dicha institución con ocasión de la crisis de la región del Catatumbo, así:

“Se realizó un despliegue de las especialidades del servicio MNVCC, GOES, SIJIN, a través de acciones de prevención, anticipación, disuasión y control en el casco urbano del municipio de Tibú y en los corregimientos con presencia institucional. Estas acciones incluyeron patrullajes, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Asimismo, se buscó prevenir conductas delictivas como amenazas, atentados, homicidios, desplazamientos y el reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes por parte de integrantes de grupos armados organizados.”⁴¹

Según el informe en mención, producto de las medidas adoptadas por esa institución, se ha logrado:

“Desde el 15 de enero hasta el 20 de enero, se han realizado (8) capturas por diferentes delitos, recuperación de (03) vehículos en la zona del catatumbo, (sic) la recuperación de (01) arma de fuego, (115) galones de ácido, (2.500) kilos de cloruro de calcio, (3.500) kilos de metilparabeno de sodio, (400) kilos de carbón activado, (1.110) galones de crudo, avaluados en más de 10 millones de pesos, (367) gramos Base de coca, (51) gramos Maribuana, (1.900) gramos Clorhidrato de cocaína, (\$ 21.407.000) moneda de colombiana de diferentes denominaciones.”⁴²

(ii) En materia presupuestal, el Gobierno nacional no manifiesta en el Decreto 062 haber evaluado la posibilidad de realizar una reasignación de fondos mediante adiciones presupuestales, o haber acudido a la solicitud de cooperación internacional para fortalecer las capacidades operativas⁴³.

En respuesta a la solicitud de información realizada por el despacho ponente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adujo que las modificaciones al PGN requieren aprobación legislativa, lo que limita la eficacia de dicha medida ordinaria. No obstante, no puede perderse de vista que, mediante el Decreto 069 del 24 de enero de 2025, se aplazaron partidas del componente de apropiaciones del PGN, en particular, en relación con el sector Defensa liderado por el Ministerio de Defensa, se dispuso el aplazamiento de más de \$785 mil millones de pesos. La medida de aplazamiento del gasto, adoptada cuando ya las condiciones de escalamiento de la violencia en la región del Catatumbo aducidas en el Decreto 062 eran conocidas por el Gobierno nacional, revela que nunca se contempló hacer uso de las medidas ordinarias de financiación del gasto requerido para atender la situación de orden público.

Por lo demás, es cuestionable el hecho de que se pretenda hacer uso de la figura del estado de conmoción interior para destinar el presupuesto que requieren las labores de protección de víctimas, prevención y atención, como expresamente lo reconoció el Ministerio del Interior en su intervención

⁴¹ Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 28.

⁴² Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 32.

⁴³ Por ejemplo, ver la Ley 318 de 1996.

ante el Congreso de la República en el marco de la sustentación del decreto⁴⁴, a pesar de que no es su objeto, y de que dicho fortalecimiento presupuestal puede hacerse por otras vías ordinarias.

El entonces ministro expresamente manifestó que: “[L]a necesidad de la declaratoria de conmoción interior es asegurar la financiación de un plan de gobierno actual para mejorar las condiciones sociales del Catatumbo (...)”⁴⁵

La afirmación del ministro no es aislada. En los anexos del Decreto 0062 remitidos por el DAPRE al expediente se encuentra la respuesta que en su momento ofreció la Fuerza Aeroespacial de Colombia frente a la pregunta realizada por la secretaria de gabinete presidencial sobre “por qué el presupuesto existente es insuficiente para mantener la operación militar que busque restablecer el orden público en el Catatumbo”, en la que se dijo:

“Los incrementos que se realizan año a año en la adquisición de bienes y servicios no son acordes a los incrementos que tienen estos conceptos por efectos de la inflación, de igual manera la pérdida de poder adquisitivo del peso colombiano frente a otras monedas, como el dólar, afectan considerablemente las adquisiciones que se realizan en esta moneda, específicamente repuestos y servicios de mantenimiento aeronáutico. En la vigencia 2024 se asignaron recursos por Adquisición Bienes y Servicios \$689.215 millones por R-10 y para la vigencia 2025 fueron apropiados \$707.407 millones, notándose un incremento del 2.63 %, porcentaje que es insuficiente frente al IPC que fue del 5.20%. Adicionalmente la devaluación del peso colombiano para 2024 fue del 11.53%.

(...)

*La situación presupuestal de la Fuerza se agudizó con el aplazamiento del presupuesto en Gastos de Funcionamiento por \$79.620 millones aplicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al inicio de la vigencia en el concepto de Adquisición de Bienes y Servicios, poniendo en riesgo las capacidades actuales de la institución.”*⁴⁶

La respuesta evidencia que la insuficiencia presupuestal no es producto de una situación extraordinaria que altere las proyecciones de financiación del Gobierno, sino que, por el contrario, obedece a una situación estructural de desfinanciación que requiere medidas igualmente estructurales y definitivas.

Por otra parte, el informe⁴⁷ dado por el Departamento de Policía del Norte de Santander señala:

*“[T]eniendo en cuenta los precios históricos de los procesos contractuales de alimentación e hidratación, alojamiento, mantenimiento del parque automotor, combustible, actividades de bienestar social y familiar, gastos de servicios públicos y viáticos de la vigencia 2024, se prevé que el presupuesto asignado a la unidad durante la actual vigencia, no logre satisfacer las necesidades durante esta intervención, por lo tanto, mediante comunicación oficial GS2025-012689-DENOR se presentó solicitud de adición presupuestal de acuerdo al análisis y cálculo de estos valores relacionado en documento excel anexo (sic)”.*⁴⁸

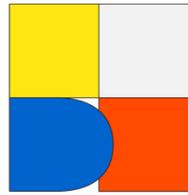
⁴⁴ Ver Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08

⁴⁵ Ver Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08 <https://www.youtube.com/watch?v=2IIt7FhkKEg>

⁴⁶ Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 21.

⁴⁷ Que hace parte de los antecedentes que motivaron la declaratoria de conmoción interior y fue remitido como anexo del mismo por parte del DAPRE.

⁴⁸ Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 34,



En ese sentido, el informe revela un problema de déficit presupuestal que no es ajeno a otros sectores, y que en todo caso es susceptible de ser atendido por vías ordinarias. Se aclara que, si bien en la respuesta a la solicitud de información, el DAPRE menciona que en el Presupuesto General de la Nación 2025 se asignaron \$59 billones al Sector Defensa, pero que \$785.169 millones fueron aplazados, no se demuestra que esta situación haya imposibilitado la ejecución de estrategias de seguridad dentro del marco ordinario.

(iii) En materia de implementación de medidas asistenciales especiales para el Catatumbo, se advierte en la respuesta suministrada por el DAPRE, que no existen registros de que los esfuerzos del Pacto por la Transformación Social y Territorial del Catatumbo hubieran sido reforzados o acelerados antes de recurrir a la declaratoria, tampoco hay evidencia en el expediente y en la justificación del decreto, de un intento previo de reasignación presupuestal o modificación en la ejecución de las inversiones derivadas de dicho pacto, antes de acudir al estado de excepción.

(iv) Sobre la existencia de otras medidas advertidas por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y el Pacto por el Catatumbo se advierte que:

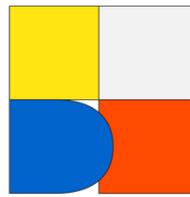
Las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo contienen recomendaciones dirigidas a atender las problemáticas que allí se relacionan. Al respecto se pregunta: *¿se atendieron dichas medidas y se evaluó su suficiencia?* Una vez revisado el expediente y los pronunciamientos del Gobierno nacional, no se advierten informes sobre su cumplimiento y menos aún, de su insuficiencia.

En el expediente obra por parte del Municipio de Ocaña un análisis de cumplimiento de las recomendaciones de la Alerta Temprana 026 de 2024⁴⁹, de la relación que allí se hace se infiere que el Municipio tuvo la capacidad de implementar las medidas solicitadas por la Defensoría del Pueblo, a pesar de las limitantes presupuestales que relatan todos los entes territoriales que se pronunciaron durante el proceso.

Entonces, en lo dispuesto por la Defensoría en sus alertas tempranas hay otras medidas que, siendo eficaces, resultan menos lesivas para la institucionalidad democrática. Se trae un catálogo de herramientas necesarias para asistir a la población de las zonas afectadas y delimitadas en el decreto de conmoción interior, y que a pesar de que el decreto hace referencia a dichas alertas, en particular a la 026 de 2024, no hay claridad en punto a si dichas recomendaciones fueron o no acogidas por el Gobierno nacional y territorial. Sólo se menciona que, por la escalada de violencia no ha sido posible atender las recomendaciones de la Defensoría.

Por otra parte, se destaca además que la Corte Constitucional en el auto 082 de 2024, de seguimiento a la sentencia SU-020 de 2022 que declaró el estado de cosas inconstitucional respecto del Acuerdo de Paz, contempla algunas herramientas requeridas para garantizar el cumplimiento del componente de protección a los firmantes del Acuerdo de Paz. En el auto 826 de 2024 de la Corte Constitucional ordena al Gobierno fortalecer la coordinación interinstitucional entre la Unidad Nacional de Protección (UNP), Procuraduría, Defensoría del Pueblo y demás entidades, garantizando una política de seguridad clara y unificada para los firmantes del Acuerdo de Paz.

⁴⁹ Respuesta a oficio OPC-024 - Alcaldía de Ocaña - Adjuntos. Oficio 110-448 del 13 de febrero de 2025.



Además, exigió la implementación efectiva del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, con especial atención a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. Se ordenó la revisión y actualización de los esquemas de protección según el nivel de riesgo de los excombatientes y la aceleración de la implementación del Acuerdo Final de Paz, con financiamiento para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y otros programas de reincorporación.

La Corte también instó a la Contraloría y la Procuraduría a supervisar la ejecución presupuestal en seguridad y protección. Finalmente, se ordenó la reactivación de las Mesas Técnicas de Seguridad y Protección, promoviendo un enfoque integral que combine seguridad, prevención y desarrollo territorial.

Del seguimiento realizado por la Corte no se advierte que las medidas existentes resulten insuficientes, pues allí se concluye que han sido problemas de coordinación interinstitucional y de financiación, los que han generado el incumplimiento del componente analizado.

Finalmente, vale la pena referirse nuevamente al *Pacto por la Transformación Social y Territorial del Catatumbo*. Es importante mencionarlo, ya que se contempló como un mecanismo de atención integral en la región, lo que se traduce en que las medidas requeridas para evitar el recrudecimiento de la violencia y otros escenarios para garantizar los derechos fundamentales, que se insiste, ya se habían previsto y también desatendido.

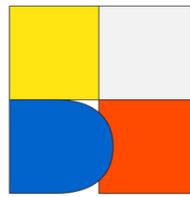
En la mesa de instalación que se realizó sobre este pacto el pasado 4 de julio de 2024, el Departamento Nacional de Planeación aseguró que *“las inversiones deben ser conducidas a superar la pobreza en los territorios históricamente excluidos”*. Allí, se aseguró que dentro de las medidas contempladas en este pacto se encuentran: la ruta en materia de agua potable, saneamiento básico, salud, educación, reforma agraria, transición energética. En este panorama, también se indicó que *“por primera vez en la historia un Gobierno, no solo pone sus ojos sino su presupuesto en sacar adelante el pueblo del Catatumbo”*⁵⁰.

Dentro del pacto, el mismo Gobierno en compañía de las comunidades estableció cinco ejes: derecho humano a la alimentación y soberanía alimentaria (atención a la crisis humanitaria), ordenamiento territorial participativo y popular, modelo regional de salud, red educativa y regional y universidad del Catatumbo; transformación económica, agroindustrial y productiva para el desarrollo endógeno, conectividad, infraestructura vial y transporte intermodal; y, un eje transversal de paz total, implementación del acuerdo y reparación integral.

Con ocasión de la declaratoria de conmoción interior, el Gobierno nacional ha afirmado que *“es fundamental y urgente agilizar la financiación de los proyectos sociales y de infraestructura para construir el Pacto por la Transformación Social del Catatumbo, eso es lo que busca la conmoción interior”*⁵¹. Por tal motivo y una vez descritos los ejes del pacto, se puede afirmar que, dentro de la planeación para el territorio al que hoy atañe la conmoción, se habían previsto medidas ordinarias para atender las crisis económicas,

⁵⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Se consolida el pacto social para la transformación territorial del Catatumbo”, última modificación el 4 de julio de 2024 <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/se-consolida-el-pacto-social-para-la-transformacion-territorial-del-catatumbo.aspx>

⁵¹ Congreso de la República “Gobierno rinde informe ante Senado por decreto de conmoción interior en el Catatumbo”, última modificación el 29 de enero de 2025 <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6198-gobierno-rinde-informe-ante-senado-por-decreto-de-conmocion-interior-en-el-catatumbo>



sociales, ambientales y de otro orden que requiere la región.

En ese sentido, el Gobierno no agotó las medidas ordinarias que, a todas luces, resultan menos lesivas para la institucionalidad democrática. Eso significa, también, que las medidas que supongan implementar el pacto en el marco de la excepcionalidad resultan un exceso de sus atribuciones, puesto que pretenden, como ya se dijo y valiéndose de un amplio concepto de orden público, conjurar situaciones estructurales y crónicas, ya conocidas y descritas por el mismo Gobierno.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que el Decreto 0062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González presenta serias deficiencias en cuanto a la justificación de la insuficiencia de medidas ordinarias para afrontar la crisis. La Constitución exige que el Gobierno demuestre que la situación no puede ser controlada con las herramientas institucionales regulares, y en este caso, dicha demostración no se ha realizado de manera rigurosa.

Tal como se mencionó previamente, la Corte Constitucional ha señalado que el uso de los estados de excepción debe estar sujeto a un análisis estricto de necesidad, proporcionalidad y temporalidad. La sentencia C-802 de 2002 establece que el Ejecutivo debe justificar, con pruebas verificables, por qué las herramientas ordinarias no han sido suficientes y por qué es imprescindible recurrir a medidas extraordinarias. Sin embargo, el Decreto 0062 de 2025 se limita a afirmar la gravedad de la situación y que ha agotado las herramientas con las que cuenta, sin un análisis detallado de los esfuerzos previos realizados con los mecanismos ordinarios disponibles.

V. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL DECRETO 062 DE 2025 EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO

El Decreto 0062 de 2025 vulnera principios fundamentales del Estado de derecho y desvirtúa la naturaleza excepcional del estado de conmoción interior. Su expedición desconoce los límites impuestos por la Constitución, al abordar problemas estructurales de la región del Catatumbo con medidas extraordinarias, cuando existen mecanismos ordinarios que el Gobierno no ha agotado.

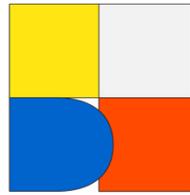
En este sentido, el decreto compromete la *supremacía constitucional*⁵² como “*espectro jurídico de la soberanía nacional, cuando se institucionaliza, organiza y ejerce como competencia jurídica*”, toda vez que, como piedra angular del Estado de derecho, la Constitución en cuanto norma jurídica “*hace ley el poder, tanto para afirmarlo como para estructurarlo y contenerlo, imperativamente. Lo incorpora a ella y lo subordina a ella*”⁵³.

Por tanto, se desconoce al utilizar un mecanismo de excepción para atender situaciones crónicas⁵⁴, en lugar de fortalecer políticas públicas de largo plazo.

⁵² “Una constitución es nada si no es el límite preexistente que se impone al poder, incluido el de las mayorías electorales, intocable por los destinatarios de sus mandatos, quienes derivan su legitimidad en el acatamiento estricto del marco normativo impuesto por el constituyente” (Hernando Yepes Arcila citado en Juan Carlos Esguerra, *Los cimientos de la Constitución*, 213).

⁵³ Esguerra, *Los cimientos de la Constitución*, 213

⁵⁴ En la respuesta del municipio del Carmen, Norte de Santander a la pregunta sobre las medidas adoptadas por parte del Gobierno nacional en torno a la AT 026 de 2024 expuso “*poca respuesta del Gobierno Nacional (sic)*”.



Además, transgrede el *principio de separación de poderes*, pues concentra facultades legislativas en el Ejecutivo sin una adecuada justificación, contrariando los límites impuestos por la Constitución de 1991 para evitar el abuso del antiguo estado de sitio. También incumple el *principio de legalidad*, ya que el decreto amplía el concepto de orden público para justificar medidas que no cumplen con los requisitos estrictos de inmediatez y gravedad exigidos por la Ley Estatutaria 137 de 1994, que regula los estados de excepción.

Desde la perspectiva de los *derechos humanos y libertades individuales*, el uso de la conmoción interior sin una justificación suficiente puede dar lugar a restricciones desproporcionadas, afectando garantías fundamentales sin una base sólida. De igual manera, se vulnera la *estabilidad macroeconómica y las políticas de largo plazo*, pues la falta de planeación para enfrentar la crisis en el Catatumbo con medidas sostenibles demuestra una improvisación que no garantiza soluciones de financiamiento estatal estructurales.

En conclusión, el Decreto 0062 de 2025 no solo excede los límites constitucionales del estado de conmoción interior, sino que pone en riesgo principios fundamentales del Estado de derecho, sentando un precedente que podría llevar a la normalización del uso de mecanismos de excepción para atender problemáticas estructurales, en detrimento de la institucionalidad democrática.

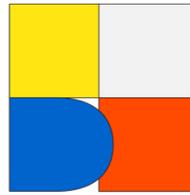
La restricción constitucional de los estados de excepción no es una simple precaución técnica, sino una necesidad estructural para preservar el orden democrático y la supremacía de la Constitución como límite infranqueable del poder ejecutivo. El Decreto 0062 de 2025 representa una amenaza directa a este principio al utilizar facultades extraordinarias para enfrentar problemas estructurales, desconociendo el carácter transitorio y excepcional de la institución de la conmoción interior.

La historia demuestra que la concentración de poderes bajo estados de excepción erosiona el equilibrio institucional, debilitando los controles democráticos y legitimando respuestas autoritarias a crisis que requieren soluciones sostenibles dentro del marco ordinario del derecho. La Constitución no es un instrumento de conveniencia política; es la última garantía contra el desborde del Ejecutivo y la disolución del Estado de derecho, amparada en la discrecionalidad de la emergencia. En un Estado de derecho no se puede normalizar el uso de medidas excepcionales para gestionar problemas crónicos como la violencia en Colombia no solo es una violación normativa, sino una erosión del pacto fundamental que sostiene nuestra democracia.

VI. PRONUNCIAMIENTO

En atención a la invitación realizada por el despacho ponente en el auto de 31 de enero de 2025, la Fundación se pronuncia acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 24 de enero de 2025, en el siguiente sentido:

El Decreto 062 de 2025 “*Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”, es inconstitucional en tanto vulnera los artículos 4, 113, 213 y 214 de la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y los postulados desarrollados por la Corte Constitucional respecto del análisis de los estados de excepción.



Fundación
para el Estado
de Derecho

Esto, en consonancia con los principios del Estado de derecho y como un llamado a la acción oportuna y coordinada de las instituciones del Estado, frente a las situaciones estructurales y crónicas de violencia y crisis humanitarias, las cuales demandan intervenciones y políticas de largo plazo y sostenibles en los territorios.

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652.590-1

Correo de notificación: notificaciones@fedecolombia.org