

Bogotá, D.C. 18 de marzo de 2025

Honorable Magistrada  
**NATALIA ÁNGEL CABO**  
Corte Constitucional

**Referencia:** Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 117 de 2025, *“Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo en el marco de la declaratoria de conmoción interior para mitigar sus efectos en el sector, necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos”*. Radicado RE-366.

**Asunto:** Intervención ciudadana

**ANDRÉS CARO BORRERO**, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia.

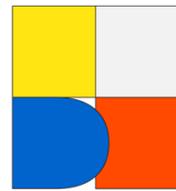
## I. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

1.1. El 24 de enero de 2025, mediante el Decreto 0062 de 2025, el Gobierno nacional declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, por la grave perturbación del orden público que amerita la adopción de medidas excepcionales (en adelante el Decreto 0062 o el decreto de conmoción).

1.2. El 30 de enero de 2025 se emitió el **Decreto Legislativo 117** *“Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo en el marco de la declaratoria de conmoción interior para mitigar sus efectos en el sector, necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos”* (en adelante el Decreto 117 o el decreto objeto de intervención). Esta norma:

a) Modifica temporalmente el artículo 53 de la Ley 2068 de 2020, ampliando la destinación de los recursos del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) para permitir su uso en caso de declaratoria de estado de conmoción para: (i) la entrega de auxilios, subsidios o apoyos a prestadores de servicios turísticos afectados, (ii) la recuperación de áreas afectadas en las que se desarrollan actividades turísticas, (iii) la reparación de infraestructura de prestadores de servicios turísticos, como viviendas y alojamientos turísticos.

b) Asimismo, establece un descuento transitorio en el impuesto de renta para prestadores de alojamiento turístico en Norte de Santander que brinden hospedaje gratuito a la población desplazada por el conflicto en el Catatumbo. Este beneficio equivale al valor comercial de la habitación por noche, con un límite del 50% del impuesto a pagar, permitiendo que el saldo no descontado se aplique en años posteriores hasta agotarse. Para acceder a este incentivo, los prestadores deben estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo (RNT), acreditar el alojamiento



gratuito mediante el Registro Único de Víctimas (RUV) o declaración ante el Ministerio Público, y contar con la documentación que respalde la prestación del servicio sin contraprestación económica.

## I.I MARCO JURÍDICO DEL ASUNTO QUE PRETENDE REGULAR LAS MEDIDAS

Como se evidencia a continuación, la legislación colombiana prevé mecanismos y entidades responsables para atender el desplazamiento forzado, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias como la conmoción interior.

### *1. Marco normativo sobre la atención a víctimas del desplazamiento forzado:*

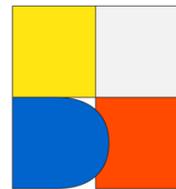
El Estado colombiano cuenta con un marco normativo integral para la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, regulado principalmente por la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), así como por sus decretos reglamentarios. Estas disposiciones establecen la obligación del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales de garantizar la atención humanitaria, mitigar los efectos del desplazamiento y restablecer los derechos de las víctimas.

En el marco de estas normas, el artículo 14 de la Ley 387 de 1997 otorga al Gobierno Nacional diversas facultades para prevenir y enfrentar el desplazamiento forzado. Dentro de sus principales disposiciones se encuentran la creación de grupos de trabajo para anticipar y mitigar riesgos, la promoción de la convivencia pacífica y la intervención de la fuerza pública, el diseño y ejecución de planes de atención humanitaria para la protección de la población desplazada y la inclusión de programas de prevención y asistencia dentro de los planes de desarrollo territorial.

Aunado a lo anterior, el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011 establece tres fases de atención humanitaria para las víctimas del desplazamiento forzado, así:

- a) La primera es la **atención inmediata**, que proporciona alojamiento transitorio, alimentación y abastecimiento desde el momento en que la víctima declara su situación hasta su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV).
- b) La segunda es la **atención humanitaria de emergencia**, bajo la gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).
- c) La tercera fase corresponde a la **atención humanitaria de transición**, que se otorga a hogares desplazados que aún presentan carencias en alimentación y alojamiento, pero cuya situación no es considerada de extrema urgencia.

En esta línea, el Decreto 2569 de 2014, en su artículo 5, define los componentes esenciales de la atención humanitaria, garantizando el acceso de las víctimas a **alojamiento temporal**, saneamiento básico, alimentación, servicios médicos, vestuario y transporte de emergencia, así:



*“ARTÍCULO 5o. COMPONENTES DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA. <Artículo compilado en el artículo 2.2.6.5.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1084 de 2015 > La atención humanitaria es la medida asistencial prevista en los artículos 62, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, dirigida a mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado.*

*Esta medida cubre seis componentes esenciales, a los cuales deben tener acceso las víctimas de desplazamiento forzado, sea porque los provean con sus propios medios y/o a través de los programas ofrecidos por el Estado:*

- 1. Alojamiento temporal, el cual incluye saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina.*
- 2. Alimentación.*
- 3. Servicios médicos y acceso a salud incluyendo servicios específicos para la salud sexual y reproductiva.*
- 4. Vestuario.*
- 5. Manejo de abastecimientos, entendidos como la acción efectiva del Gobierno, en los ámbitos nacional y local, para proveer los componentes anteriores, tomando en cuenta las necesidades particulares de los grupos de especial protección constitucional.*
- 6 Transporte de emergencia, entendido como el necesario en la etapa de atención inmediata que está a cargo de las alcaldías municipales.*

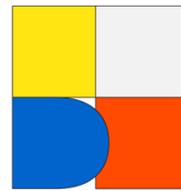
*Corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregar los componentes esenciales de alojamiento temporal, alimentación y vestuario en la etapa de emergencia. En la etapa de transición, el componente de alimentación será entregado de acuerdo con la normatividad vigente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o quien haga sus veces, y el de alojamiento temporal por la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes, según lo establecido en los artículos 113 y 116 del Decreto número 4800 de 2011. En todo caso, y de acuerdo con las disposiciones legales establecidas, este esquema de entrega podrá ser modificado según se considere necesario.*

*PARÁGRAFO 1o. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y/o las entidades responsables de entregar la atención humanitaria, actuarán de manera conjunta y unificada en la entrega de la atención humanitaria de transición.*

*PARÁGRAFO 2o. Las entidades nacionales y territoriales darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la población desplazada por la violencia. Esta priorización de recursos deberá considerar las acciones diferenciales para sujetos de especial protección constitucional.*

*Las entidades deberán atender en primer lugar todas las solicitudes de atención humanitaria constituyendo esta un título de gasto prevalente sobre las demás obligaciones de la entidad.”-Subrayas fuera de texto-*

La gestión de estas medidas está a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), creada mediante el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011. Esta entidad es responsable de coordinar y ejecutar las políticas públicas de asistencia humanitaria en los niveles nacional, departamental y municipal. Su estructura y funciones fueron desarrolladas en el Decreto 4802 de 2011, que le otorga la facultad de gestionar recursos, coordinar planes de atención y garantizar la entrega de asistencia humanitaria a la población desplazada.



## II. ANÁLISIS DEL DECRETO 117 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

La presente intervención se centra en analizar las medidas extraordinarias de atención a la población víctima de desplazamiento forzado, a la luz de los presupuestos de finalidad, conexidad material y necesidad, considerando que el ordenamiento jurídico consagra mecanismos ordinarios específicos, para garantizar su protección y asistencia, en su componente de atención humanitaria inmediata, lo cual incluye alojamiento temporal, saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina.

### 2.1. Presupuestos formales

#### 2.1.1. *Suscripción por el presidente y todos sus ministros:*

El decreto fue suscrito por el presidente de la República y por todos los ministros del despacho.

#### 2.1.2. *Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia:*

El decreto fue dictado en desarrollo del Estado de conmoción interior declarado en el Decreto 62 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues está fechado el 30 de enero de 2025, mientras que la declaración lo fue por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

#### 2.1.3. *Existencia de motivación:*

El Decreto 117 de 2025 fundamenta la adopción de medidas extraordinarias en dos aspectos principales: la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado y, la afectación del sector turístico en la región del Catatumbo.

Retomando los considerandos del Decreto 0062 de 2025, el decreto objeto de análisis menciona que, a 22 de enero de 2025, el Comité de Justicia Transicional reportó 36.137 personas desplazadas, de las cuales 16.482 se encontraban en albergues y refugios en distintos municipios de Norte de Santander. Esta situación ha generado una sobrecarga en la capacidad institucional de atención, especialmente en los municipios de Río de Oro y González, donde la llegada masiva de desplazados ha desbordado los recursos disponibles. Ante esta crisis, el decreto justifica la necesidad de medidas urgentes para garantizar refugio, seguridad y condiciones dignas a las personas afectadas.

Adicionalmente, el decreto introduce un elemento no contemplado en el Decreto 0062 de 2025: la afectación al sector turístico. Según el documento, a 24 de enero de 2025, había 1.441 prestadores de servicios turísticos registrados en el Registro Nacional de Turismo, pero los enfrentamientos armados y bloqueos viales han convertido al Catatumbo en una zona de alto riesgo, lo que ha reducido drásticamente la llegada de visitantes nacionales e internacionales. La percepción de inseguridad ha afectado directamente a los prestadores de servicios turísticos, provocando una caída significativa en la ocupación hotelera y en sectores relacionados como el transporte turístico, la gastronomía, el guionaje y las actividades de entretenimiento. Destinos emblemáticos como Playa de

Belén, pueblo patrimonio, y el Área Natural Única Los Estoraques han visto reducida su actividad turística debido a las condiciones de inseguridad.

Ante esta crisis, el Decreto 117 de 2025 señala que muchos hoteles han comenzado a alojar desplazados, lo que ha generado una mayor demanda de servicios básicos como agua, electricidad y atención médica, sobrecargando la infraestructura local. Para enero de 2025, se reportó que 2.122 personas desplazadas estaban siendo hospedadas en hoteles de Norte de Santander, lo que ha requerido una respuesta coordinada entre el sector turístico y las autoridades locales para garantizar que los desplazados reciban los servicios esenciales.

En este sentido, el decreto parece estar formalmente motivado, al presentar hechos concretos que justifican la adopción de medidas extraordinarias. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación es suficiente dentro de los presupuestos materiales.

## **2.2. Presupuestos materiales**

### **2.2.1. Juicio de finalidad:**

El juicio de finalidad, conforme al artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exige que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos, sin exceder los límites impuestos por la excepcionalidad de la medida. En este sentido, la jurisprudencia ha enfatizado que la relación entre las normas expedidas y la situación que dio lugar a la declaratoria de estado de excepción no puede ser remota ni meramente hipotética, sino concreta, inmediata y necesaria.

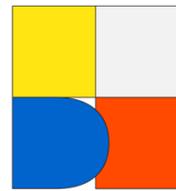
Ahora bien, la atención a las víctimas del desplazamiento forzado debe enmarcarse en la Ley 1448 de 2011, que establece que la atención humanitaria es una medida asistencial y un derecho de estas personas, destinada a mitigar o suplir temporalmente sus carencias en el derecho a la subsistencia mínima. Dicha atención debe garantizar, como mínimo: (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) acomodación, refugio y vivienda básicos, (c) vestimenta adecuada y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales<sup>1</sup>.

En este contexto, el Decreto 117 de 2025:

- a)** Desconoce que los mecanismos ordinarios ya establecen la atención humanitaria inmediata para estos casos y, claras responsabilidades de las autoridades nacionales y locales.
- b)** El Decreto aborda de manera parcial uno de estos componentes de la atención (alojamiento), dejando de lado aspectos fundamentales para garantizar una atención integral a la población desplazada.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Anexo 3 “*Deberes del Estado para la protección de la población desplazada*” pág. 197. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Anexos/ANEXO%203.pdf>



- c) El Gobierno no puede delegar la atención de la población desplazada en la voluntad de agentes privados, como los prestadores de servicios hoteleros, ya que la asistencia humanitaria es una obligación del Estado (en cabeza de la UARIV) y no una responsabilidad discrecional del sector privado.

En consecuencia, no se evidencia que las medidas adoptadas en el Decreto 117 de 2025 estén dirigidas a impedir la extensión de la afectación a la población desplazada ni a abordar de manera efectiva las causas de la perturbación del orden público que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-700 de 2015<sup>2</sup>, estableció que el juicio de finalidad constituye una exigencia constitucional que impone que todas las medidas adoptadas durante los estados de excepción estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a su declaratoria. En este sentido, las disposiciones del Decreto 117 de 2025 no cumplen con dicha exigencia, ya que no se observa una relación concreta y directa entre las medidas adoptadas y la mitigación de la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado en la región.

#### **2.2.2. Juicio de conexidad material:**

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior tengan una relación directa y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. No basta con referencias generales o hipotéticas; debe existir un vínculo inmediato y comprobable que justifique la adopción de medidas de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias<sup>3</sup>: (i) una conexidad interna, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno Nacional en el decreto que las desarrolla, y (ii) una conexidad externa, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

El Decreto 117 de 2025 pretende abordar dos problemáticas: de un lado, la situación de desplazamiento forzado en la región; de otro, la afectación del sector turístico a raíz de la conmoción interior.

En lo que concierne a la primera cuestión, la norma indica que, al 21 de enero de 2025, un total de 16.482 personas desplazadas se encuentran albergadas en distintos municipios de Norte de Santander, lo que evidencia una crisis humanitaria que requiere una respuesta estatal urgente. En lo que atañe al segundo aspecto, se advierte que los enfrentamientos armados y los bloqueos viales han convertido al Catatumbo en una zona de alto riesgo, afectando de manera significativa la actividad turística, reduciendo la ocupación hotelera y generando consecuencias económicas adversas en el sector.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

No obstante, pese a que el decreto reconoce la crisis humanitaria, las medidas dispuestas obvian las precisas obligaciones de la UARIV en punto a la atención de la población desplazada. En lugar de establecer mecanismos integrales en materia de asistencia humanitaria, salud, alimentación o fortalecimiento institucional, la norma se limita a otorgar incentivos fiscales a prestadores turísticos que ofrezcan alojamiento gratuito. Esta disposición traslada a actores privados la responsabilidad de brindar refugio sin garantizar estándares mínimos de cobertura y calidad.

Ante la consulta sobre la conexidad de las medidas adoptadas en el decreto objeto de intervención, el Gobierno Nacional argumentó que el Decreto 0062 de 2025 reconoce la insuficiencia de recursos para atender a la población desplazada y que, en respuesta a ello, el Decreto 117 de 2025 introdujo dos disposiciones principales: en primer término, la modificación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 para permitir el uso de recursos de FONTUR en auxilios a prestadores turísticos, recuperación de áreas afectadas y reparación de infraestructura turística; y en segundo lugar, la concesión de un beneficio fiscal a prestadores turísticos que brinden alojamiento gratuito a las personas desplazadas. Según esta argumentación, las medidas previstas buscan, por un lado, mitigar los efectos económicos negativos en el turismo y, por otro, contribuir a la atención de la población desplazada mediante incentivos.

No obstante, esta justificación no permite concluir que el decreto cumpla con el requisito de conexidad externa, puesto que la modificación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 habilita el uso de recursos de FONTUR para la recuperación del sector turístico, sin que se establezca una asignación concreta para la atención humanitaria de los desplazados, lo que resulta contrario al propósito del estado de excepción.

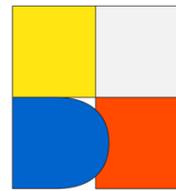
Por lo expuesto, el Decreto 117 de 2025 no cumple con el requisito de conexidad material, ya que sus disposiciones no se encuentran dirigidas a solucionar las causas que dieron origen a la conmoción interior ni a impedir su escalamiento. Esta desconexión estructural impide que el decreto satisfaga el criterio de conexidad material exigido por el marco constitucional<sup>4</sup>.

### ***2.2.3. Juicio de motivación suficiente:***

Este juicio busca establecer si las razones presentadas por el presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. La Corte Constitucional ha indicado que el juicio de motivación suficiente exige que el Gobierno sustente de forma clara y detallada las razones por las cuales resulta preciso adoptar cada una de las medidas extraordinarias dentro del estado de conmoción.

---

<sup>4</sup> Ver sentencia C-443 de 2023: la Corte Constitucional evaluó el Decreto Legislativo 1274 de 2023, que buscaba establecer una institución educativa para el pueblo wayúu, en el contexto de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira. Al analizarlo, concluyó que esta medida no estaba directamente relacionada con la crisis humanitaria originada por la escasez de agua en el departamento. Dado que no había una conexión temática clara entre el objetivo del decreto y la necesidad inmediata de atender la emergencia.



Esta corporación ha precisado en sentencias como la C-179 de 1994<sup>5</sup>, la C-300 de 1994<sup>6</sup> y la C-070 de 2009<sup>7</sup>, entre otras, que el examen no se satisface con la mención de hipotéticas consecuencias del conflicto armado. Se requiere que en la motivación del decreto legislativo se demuestre, de manera concreta y no meramente conjetural, cómo dichas medidas contribuyen de manera directa e inaplazable a conjurar la perturbación del orden público.

El Decreto 117 de 2025 no cumple con este estándar, ya que las razones expuestas no justifican de manera suficiente la adopción de las medidas excepcionales. Aunque el decreto menciona el desplazamiento forzado y la crisis en el sector turístico, no explica con precisión cómo las disposiciones adoptadas contribuyen de manera inmediata a restablecer la seguridad o mitigar los efectos de la crisis humanitaria. A continuación, se detallan las principales falencias en la argumentación del decreto:

En primer lugar, la justificación presentada es general y no específica. Si bien el decreto reconoce la grave perturbación del orden público y menciona el impacto del desplazamiento forzado y la crisis del sector turístico, no demuestra de manera detallada cómo las medidas adoptadas inciden de manera directa en la solución de la crisis que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior, esto es la presencia de grupos armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros, el escalamiento de la violencia, el desplazamiento masivo de la población y la alteración del orden público. En particular, no se expone con claridad por qué la destinación de recursos de FONTUR o la concesión de beneficios fiscales a prestadores turísticos constituye una respuesta adecuada y necesaria frente a la alteración del orden público.

En segundo término, se evidencian deficiencias en la argumentación sobre la necesidad de las medidas. Aunque el decreto menciona la insuficiencia de recursos para atender la crisis humanitaria y la caída del turismo debido a la violencia, no presenta evidencia suficiente de que las medidas adoptadas sean imprescindibles dentro del estado de excepción. La destinación de recursos de FONTUR y los incentivos tributarios no constituyen, por sí mismos, estrategias que permitan conjurar la alteración del orden público.

En tercer lugar, ni la motivación del Decreto 117 de 2025 ni la respuesta de la UARIV ofrecen una justificación clara y suficiente sobre la supuesta insuficiencia de los mecanismos de atención humanitaria inmediata para responder a la crisis de la población desplazada. La Ley 1448 de 2011 y el Decreto 2569 de 2014 establecen un esquema integral para la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, garantizando alojamiento transitorio, alimentación, saneamiento básico y atención en salud.

Asimismo, la UARIV como entidad responsable de la gestión de la asistencia humanitaria manifestó en el marco de la revisión constitucional, que ha atendido la crisis con los instrumentos ordinarios disponibles, sin demostrar que estos sean insuficientes o que exista un déficit estructural, que justifique las disposiciones del Decreto 117 de 2025. En consecuencia, la falta de un sustento fáctico

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

y normativo que respalde la necesidad de las medidas adoptadas pone en entredicho su pertinencia y su compatibilidad con el marco constitucional vigente.

En el trámite que se surte ante la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional fue consultado sobre la necesidad de estas medidas. En su respuesta, indicó que la modificación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 permite el uso transitorio de recursos para atender la crisis humanitaria y fortalecer una estrategia de turismo sostenible, equilibrando la atención social con el desarrollo del sector y garantizando una respuesta inmediata para las víctimas del desplazamiento en el Catatumbo. Asimismo, señaló que el estímulo tributario establecido en el artículo 2 del Decreto 117 de 2025 busca garantizar alojamiento temporal y digno para las víctimas del desplazamiento forzado, dada la insuficiencia de recursos institucionales en la región ante la crisis humanitaria y la persistente demanda de refugio.

Sin embargo, estos argumentos son insuficientes. El decreto no establece una ruta clara para la población desplazada en cuanto a su acceso a los establecimientos de alojamiento. No define si las víctimas deben presentarse directamente en los hoteles, si deben acudir a las alcaldías o entidades territoriales competentes, o si deben seguir el procedimiento previsto en la Ley 1448 de 2011 para la atención humanitaria inmediata. Esta omisión demuestra una descoordinación entre las instancias nacionales, locales y el sector privado, para la atención de la población desplazada.

Por lo expuesto, el Decreto 117 de 2025 no satisface el juicio de motivación suficiente, dado que la argumentación presentada es general, carece de justificación específica y no demuestra de manera precisa y detallada la necesidad de las medidas adoptadas. En consecuencia, la norma no cuenta con una fundamentación sólida que justifique la excepcionalidad de sus disposiciones dentro del marco constitucional de los estados de excepción.

#### ***2.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:***

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como propósito verificar que los decretos legislativos no contengan disposiciones que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el normal funcionamiento de las ramas del poder público o modifiquen organismos y funciones esenciales del Estado. La Corte Constitucional ha señalado que este juicio salvaguarda tanto la garantía de los derechos fundamentales como la estabilidad institucional en contextos de excepción. En este sentido, a través de sentencias como la C-027 de 1996<sup>8</sup> y la C-070 de 2009<sup>9</sup>, ha reiterado que las medidas legislativas de emergencia deben respetar el marco constitucional, evitando excesos por parte del Ejecutivo y asegurando que la democracia no se vea afectada.

Al analizar el Decreto 117 de 2025 bajo esta perspectiva, se observa que, si bien no establece medidas que vulneren derechos fundamentales ni interfiere en el funcionamiento de las ramas del poder público, sí plantea interrogantes respecto a la alteración sustancial de los ingresos fiscales de FONTUR y la asunción del costo derivado de la deducción del impuesto sobre la renta. Estos

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

aspectos generan incertidumbre sobre el impacto financiero y la sostenibilidad de los recursos destinados a la promoción y competitividad del turismo.

El impuesto nacional al turismo tiene como finalidad financiar proyectos que fortalezcan la competitividad y promoción del sector a nivel nacional<sup>10</sup>. Su uso inadecuado podría afectar la ejecución de iniciativas estratégicas que dependen de estos recursos. Además, el Decreto 117 de 2025 amplía la destinación de estos fondos sin establecer un procedimiento claro para la entrega de auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos. La modificación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 no viene acompañada de ajustes al Decreto 1031 de 2021, normativa que regula la asignación de estos beneficios, lo que genera vacíos en su aplicación.

En conclusión, si bien el Decreto 117 de 2025 no incurre en arbitrariedad en los términos definidos por la Corte Constitucional, sí deja incertidumbres en cuanto a la reasignación de recursos fiscales y la falta de claridad en la reglamentación de los auxilios turísticos. Estas omisiones pueden afectar la eficacia de la medida y su impacto en la atención de la crisis humanitaria.

### ***2.2.5. Juicio de intangibilidad:***

El juicio de intangibilidad tiene como finalidad determinar si las medidas adoptadas en un estado de excepción afectan derechos que gozan de una protección reforzada y que, por mandato constitucional no pueden ser restringidos ni suspendidos bajo ninguna circunstancia. La Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establecen que ciertos derechos, denominados "intangibles", mantienen su plena vigencia incluso en situaciones de crisis extrema. Entre estos se incluyen el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada y la no retroactividad penal en perjuicio del procesado, entre otros que conforman el núcleo esencial de la dignidad humana.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002<sup>11</sup>, reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo con este marco normativo, los instrumentos internacionales excluyen del alcance de las facultades extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. En este sentido, cualquier medida adoptada debe garantizar el respeto absoluto de estos derechos, sin que su protección se vea afectada por las disposiciones del decreto legislativo correspondiente.

En aplicación de este juicio, se advierte que el Decreto 117 de 2025 no contempla disposiciones que vulneren derechos intangibles reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales o la ley estatutaria. Ninguna de sus medidas establece restricciones o limitaciones a derechos fundamentales protegidos bajo este criterio, lo que permite concluir que el decreto cumple con el estándar exigido en materia de intangibilidad.

---

<sup>10</sup> Artículo 4. Ley 1101 de 2006 modificada por la Ley 2010 de 2019.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

### **2.2.6. Juicio de incompatibilidad:**

En caso de que los decretos de desarrollo suspendan leyes debido a la conmoción deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción (artículo 12, Ley 137 de 1994). Bajo este juicio, se observa que el Decreto 117 de 2025 no contempla la suspensión de ninguna ley.

### **2.2.7. Juicio de necesidad:**

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003<sup>12</sup> y C- 156 de 2020<sup>13</sup>, entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) **de la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) **de la necesidad jurídica** o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

El Decreto 117 de 2025 no cumple con este juicio, ya que sus disposiciones no son imprescindibles para conjurar la crisis de orden público en la región del Catatumbo y existen mecanismos jurídicos ordinarios que permiten atender la crisis humanitaria.

#### **a. Necesidad fáctica (idoneidad):**

Para que una medida sea considerada necesaria en el marco de un estado de excepción, debe ser idónea para resolver la crisis o evitar su agravamiento. Sin embargo, el Decreto 117 de 2025 no demuestra cómo la modificación del uso de los recursos de FONTUR contribuye de manera directa e inaplazable a conjurar la crisis de orden público.

La grave perturbación del orden público identificada en el Decreto 0062 de 2025 se relaciona con la presencia de grupos armados ilegales, el escalamiento de la violencia y el desplazamiento masivo de la población. Frente a esta problemática, el Decreto 117 de 2025 no establece medidas dirigidas a fortalecer la seguridad, mitigar los enfrentamientos armados o garantizar la protección efectiva de la población desplazada. Si bien se menciona la posibilidad de alojamiento temporal en hoteles mediante incentivos fiscales, esta medida depende de la voluntad del sector privado y no garantiza una respuesta inmediata ni eficaz a la crisis humanitaria.

#### **b. Necesidad jurídica (subsidiaridad):**

El análisis de necesidad jurídica implica evaluar si el ordenamiento jurídico ordinario ya dispone de mecanismos adecuados para abordar la crisis sin recurrir a medidas excepcionales. En este caso, el

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

marco normativo colombiano cuenta con disposiciones que permiten responder a la crisis humanitaria del desplazamiento forzado sin que sea necesario acudir a un estado de excepción:

- *Atención a las víctimas del desplazamiento forzado:* la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011 establecen un marco integral de atención humanitaria para las víctimas del desplazamiento forzado, garantizando alojamiento transitorio, alimentación y apoyo económico. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) cuenta con facultades amplias para coordinar y ejecutar políticas de asistencia humanitaria. Además, el Decreto 2569 de 2014 y el Decreto 4802 de 2011 regulan los procedimientos de atención de emergencia y la gestión de recursos destinados a la población desplazada.
- La respuesta oficial de la UARIV confirma que la entidad ha venido atendiendo la crisis humanitaria en la región del Catatumbo dentro del marco normativo vigente, lo que evidencia la existencia de mecanismos ordinarios adecuados para enfrentar la problemática.

De acuerdo con la información suministrada por la UARIV a la Corte, las víctimas del desplazamiento forzado en la región del Catatumbo han sido atendidas mediante la oferta institucional vigente, sin que se haya justificado la insuficiencia de los mecanismos ordinarios. Esto refuerza la conclusión de que el Decreto 117 de 2025 no supera el juicio de necesidad, pues no demuestra que sus medidas sean imprescindibles para conjurar la crisis de orden público ni que los instrumentos ordinarios sean insuficientes.

En síntesis, el Decreto 117 de 2025 no cumple con el juicio de necesidad, ya que sus medidas no son idóneas para resolver la crisis de orden público y existen alternativas dentro del marco jurídico ordinario que permiten atender la crisis humanitaria sin necesidad de una declaratoria de excepción. En consecuencia, el decreto no satisface los requisitos establecidos por la Corte Constitucional en relación con este juicio.

#### **2.2.8. Juicio de proporcionalidad:**

El juicio de proporcionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, evalúa si las medidas adoptadas en un decreto legislativo durante un estado de excepción son adecuadas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto para alcanzar los fines que motivaron su adopción.

Este análisis debe determinar si las disposiciones son razonables frente a la gravedad de los hechos que las justifican y si no generan restricciones desproporcionadas en relación con los derechos fundamentales y principios constitucionales.

El Decreto 117 de 2025 no supera este juicio, dado que las medidas en él contenidas no son estrictamente adecuadas ni necesarias para conjurar la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior.

En primer lugar, las medidas adoptadas carecen de adecuación, pues no guardan una relación directa con la alteración del orden público identificada en el Decreto 0062 de 2025, la cual se fundamentó

en la presencia de grupos armados ilegales, el escalamiento de la violencia y el desplazamiento masivo de la población. Las disposiciones del Decreto 117 de 2025, dirigidas a la destinación de recursos de FONTUR y a la concesión de beneficios fiscales a prestadores turísticos, no abordan el problema de seguridad ni garantizan la protección inmediata de la población afectada. En consecuencia, no pueden considerarse idóneas para enfrentar la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción.

En segundo término, el análisis de necesidad exige verificar si existen alternativas dentro del ordenamiento jurídico ordinario que permitan alcanzar los mismos fines sin recurrir a medidas excepcionales. En este caso, tal y como se ha indicado, la legislación colombiana ya contempla mecanismos suficientes para la atención humanitaria. En tal sentido, la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011 establecen un esquema integral de asistencia para las víctimas del desplazamiento forzado, garantizando alojamiento transitorio, alimentación y apoyo económico. La UARIV es la entidad encargada de coordinar y ejecutar estas políticas, y el Decreto 2569 de 2014 regula los procedimientos de emergencia. Se insiste, la respuesta de la UARIV da a entender que la entidad atiende la crisis humanitaria en el Catatumbo con los mecanismos ordinarios disponibles, sin que se haya demostrado la insuficiencia de los mismos.

En suma, el Decreto 117 de 2025 no cumple con el juicio de proporcionalidad, pues sus medidas no son adecuadas ni necesarias para conjurar la crisis de orden público, y su impacto es desproporcionado en relación con los objetivos planteados. La existencia de alternativas menos lesivas dentro del marco normativo ordinario demuestra que el decreto no satisface los estándares constitucionales exigidos para superar este juicio.

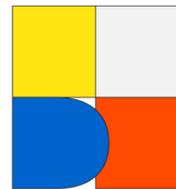
#### **2.2.9. Juicio de no discriminación:**

Este juicio establece que las medidas adoptadas no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Particularmente, la modificación del artículo 53 de la Ley 2068 de 2020 y el estímulo tributario para el alojamiento gratuito de víctimas de desplazamiento forzado, no se fundan en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación.

### **III. CONSIDERACIONES EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO**

El Decreto 117 de 2025 vulnera diversos principios fundamentales del Estado de Derecho, como se muestra en este análisis sobre su constitucionalidad. En primer lugar, compromete el principio de *supremacía constitucional* al hacer uso de un mecanismo de excepción para regular situaciones que no guardan una relación directa e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior. Este uso indebido de las facultades excepcionales contraviene lo dispuesto en el artículo 213 de la Constitución.

Así mismo, su expedición desconoce el principio de *legalidad*, al no cumplir con los requisitos de finalidad, conexidad material y necesidad establecidos en la Ley Estatutaria 137 de 1994, que regula los estados de excepción. La utilización de estas facultades extraordinarias sin una justificación



estricta desborda los límites impuestos al ejercicio del poder, y genera un precedente contrario a los principios constitucionales que rigen la adopción de medidas de emergencia.

El decreto también afecta el principio de *separación de poderes*, dado que interviene en materias que ya cuentan con un marco normativo suficiente dentro del ordenamiento jurídico ordinario. La Constitución establece que el Ejecutivo solo puede expedir decretos legislativos en estados de excepción cuando sea estrictamente necesario. No obstante, normativas como la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997 ya prevén mecanismos adecuados para atender la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado. La expedición del Decreto 117 de 2025 sin acreditar la insuficiencia de estos mecanismos ordinarios constituye una extralimitación de las facultades del Ejecutivo, afectando el equilibrio institucional.

Adicionalmente, el Decreto 117 de 2025 vulnera el principio de *estabilidad macroeconómica y de políticas de largo plazo*, al modificar la destinación del impuesto nacional con destino al turismo y del impuesto sobre la renta sin considerar el impacto fiscal y la sostenibilidad de estas medidas en el tiempo. La falta de previsión sobre las consecuencias económicas de estas disposiciones puede generar efectos adversos en la estabilidad de las finanzas públicas y en la planificación del sector turístico a mediano y largo plazo.

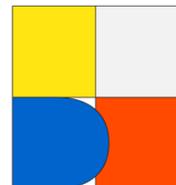
Así pues, el Decreto 117 de 2025 vulnera principios esenciales del Estado de Derecho, al extralimitar las facultades del Ejecutivo, desconocer el marco normativo ordinario aplicable, comprometer la transparencia en la gestión de recursos y afectar la estabilidad económica. Estas deficiencias evidencian la falta de justificación suficiente para la adopción de medidas excepcionales en este caso.

#### IV. CONCLUSIONES

FEDe. Colombia reconoce la gravedad del conflicto armado en el Catatumbo y la afectación a miles de personas desplazadas, así como la afectación al sector del turismo. Sin embargo, las medidas previstas en el Decreto 117 de 2025 no guardan una relación directa e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, lo que desvirtúa el uso de las facultades excepcionales otorgadas al Ejecutivo y, no están enfocadas en atender la crisis de orden público ni en mitigar los efectos del desplazamiento forzado.

#### V. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto Legislativo 117 de 2025 del 30 de enero de 2025**, *“Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo en el marco de la declaratoria de conmoción interior para mitigar sus efectos en el sector, necesarios para conjurar las causas de la perturbación que dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos”*.



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

## VI. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones en:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

**Teléfono:** 3001160643

**Correo electrónico:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590