

Bogotá, D.C. 22 de abril de 2025

Honorable Magistrada  
**DIANA FAJARDO RIVERA**  
Corte Constitucional  
E.S.D

**Referencia:** Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 118 de 2025 “*Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”. Radicado R-367.

**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, de conformidad con la fijación en lista del 9 de abril de 2025.

## 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, tales como el gobierno constitucional, la legalidad y la seguridad jurídica, que se vulneran con la expedición del Decreto 118 de 2025, en tanto se cuestiona la necesidad de mecanismos excepcionales en contraste con los mecanismos ordinarios previstos para este tipo de situaciones 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 presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medidas; iii) análisis del Decreto 118 de 2025 a la luz de presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales. 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: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; iv) consideraciones en el marco de los principios del Estado de derecho; v) conclusión y, vi) petición.

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

**2.1.** 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).

**2.2.** El 30 de enero de 2025 se emitió el Decreto 118 de 2025 *“Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”* (en adelante el Decreto 118 o el decreto objeto de intervención).

**2.3.** El artículo 1 del Decreto 118 faculta al presidente de la República para designar un comandante militar para que, bajo sus instrucciones, ejerza el control operacional sobre los efectivos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional durante la vigencia del estado de conmoción interior, en la región del Catatumbo.

**2.4.** El artículo 2 establece que el comandante militar tendrá a su cargo la planeación, coordinación y ejecución de operaciones militares y policiales para enfrentar las causas de alteración del orden público, garantizando el respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, previniendo abusos de autoridad, articulando los servicios de inteligencia, y pudiendo suspender temporalmente los permisos de porte de armas; además, deberá coordinar con el Gobierno Nacional y reportar diariamente al Ministro de Defensa, sin que ello afecte las competencias disciplinarias y administrativas de las unidades bajo su mando, ni la naturaleza civil de la Policía Nacional.

**2.5.** El artículo 3 menciona que las instrucciones, actos u órdenes del presidente de la República emitidas directamente o por medio del ministro de Defensa Nacional, para enfrentar las causas de la perturbación del orden público tendrán aplicación inmediata y preferente sobre las emitidas por gobernadores y alcaldes, y que todas las entidades públicas y autoridades, así como civiles y militares deberán colaborar con el comandante militar para asegurar la ejecución efectiva de las operaciones y la restauración del orden público, sin perjuicio de sus competencias legales y constitucionales.

**2.6.** Igualmente, el artículo 4, señala que los funcionarios, representantes o agentes del gobierno que incurran en abusos o extralimitaciones al ejercer las facultades o ejecutar las medidas del decreto, serán responsables en los ámbitos civil, fiscal, disciplinario y penal.

## III. BREVE DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL ASUNTO QUE PRETENDE REGULAR LA MEDIDA

**3.1** El marco jurídico que rige las funciones y facultades de la Fuerza Pública Colombiana se encuentra principalmente en la Constitución de 1991, en su Título VII *“De la Rama Ejecutiva”*, específicamente en el Capítulo 7, donde se establece su conformación y misión. De acuerdo con el artículo 216, la Fuerza Pública está integrada por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza

Aeroespacial) y la Policía Nacional, cada una con roles diferenciados pero complementarios en la preservación del orden y la seguridad nacional.

En cuanto a su propósito, el artículo 217 dispone que la misión principal de las Fuerzas Militares es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden constitucional. Por su parte, el artículo 218 señala que la Policía Nacional tiene como función el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, garantizando la convivencia pacífica en el territorio colombiano.

El artículo 189 de la Constitución en el numeral 3° establece que le corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa *“Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”*. Por su parte, de conformidad con el numeral 4° le corresponde: *“Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”*.

**3.2** El Decreto 1070 de 2015 (Decreto Único del Sector Defensa) menciona desde su artículo 1.1.1.1 que *“la Dirección del Ministerio de Defensa Nacional está a cargo del Ministro, quien la ejerce con colaboración del Comandante General de las Fuerzas Militares, los Comandantes de Fuerza, el Director General de la Policía Nacional y los Viceministros”*. Este decreto también establece que:

- Artículo 2.2.3.1.1: las actividades de inteligencia y contrainteligencia en Colombia solo pueden ser realizadas por organismos y dependencias expresamente autorizadas por la ley, que deben actuar conforme a la Constitución y la normativa vigente.

En las Fuerzas Militares estas funciones corresponden a las jefaturas, direcciones, divisiones y unidades subordinadas en el Comando General, así como en cada una de las fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aeroespacial), incluidas unidades especiales creadas mediante acto administrativo por sus respectivos comandantes. En la Policía Nacional, estas actividades son responsabilidad de la Dirección de Inteligencia Policial y de los grupos especializados que cree el director general, con el concepto previo de dicha dirección, en el marco de sus competencias y funciones.

- Artículo 2.2.4.1.7: El Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional es el encargado de estudiar y decidir, a través de la autoridad militar competente, las solicitudes de expedición y revalidación de permisos de tenencia y porte de armas, municiones y explosivos de uso restringido. Entre sus funciones están autorizar estos permisos a empresas y personas vigiladas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; decidir sobre permisos a personas en situaciones especiales definidas en el Decreto 2535 de 1993; conceptuar sobre la suspensión o cancelación de permisos; proponer políticas generales sobre adquisición, venta, importación y exportación de armas y explosivos; y reglamentar el control de insumos industriales que puedan convertirse en explosivos.

**3.3** Por otra parte, el Decreto 1874 de 2021<sup>1</sup> detalla entre otras, las funciones del Despacho del ministro de Defensa Nacional. Se destacan la formulación y orientación de políticas para la defensa

<sup>1</sup> Decreto disponible aquí: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30043715>

de la soberanía, la seguridad y la convivencia democrática; la definición de estrategias de defensa y seguridad con la inmediata colaboración del Comandante General de las Fuerzas Militares, los Comandantes de Fuerza, el Director General de la Policía Nacional, los Viceministros, el Secretario de Gabinete y el Secretario General; la estrategia para el desarrollo de los planes y programas en materia de defensa y seguridad; la supervisión del cumplimiento misional del sector; y la aprobación de planes estratégicos en materia de tecnologías, ciberseguridad y control interno, entre otros aspectos esenciales para el adecuado funcionamiento institucional. Así mismo, el referido decreto menciona que:

- Artículo 9: la Dirección de Seguridad Nacional es responsable del diseño, coordinación y seguimiento de políticas y programas orientados a la protección de la infraestructura estratégica del país, tanto física como cibernética. Entre sus funciones principales se encuentran: formular e implementar políticas de seguridad nacional, articular acciones frente a amenazas como el terrorismo, la ciberseguridad, el desminado humanitario y la protección de fronteras; coordinar con sectores públicos y privados estrategias de mitigación de riesgos; liderar programas relacionados con procesos electorales y consolidar información para la toma de decisiones en el sector defensa.
- Artículo 10: la Dirección de Seguridad Ciudadana tiene a su cargo el diseño, formulación, articulación y seguimiento de políticas, estrategias y normativas relacionadas con la convivencia y seguridad ciudadana. Sus funciones incluyen entre otras coordinar acciones a nivel nacional y territorial con entidades públicas, privadas y de cooperación internacional, apoyar la formulación normativa en esta materia, y liderar el análisis técnico de fenómenos que afectan la seguridad ciudadana.
- Artículo 11: la Dirección de Seguridad Pública es responsable del diseño, formulación y seguimiento de políticas, estrategias y programas en materia de seguridad pública, con énfasis en la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas, el secuestro, el lavado de activos y otras amenazas a la libertad personal. También le corresponde coordinar acciones para la atención humanitaria al desmovilizado, el sometimiento individual a la justicia y la consolidación territorial. La Dirección articula la participación del sector defensa en escenarios nacionales e internacionales y propone lineamientos para el control del comercio de armas y sustancias químicas. Así mismo, lidera el análisis técnico en materia de seguridad pública y apoya el fortalecimiento del sistema de gestión institucional del Ministerio de Defensa Nacional.

**3.4** En relación con la Policía Nacional, el Decreto 113 de 2022<sup>2</sup> reestructura su organización y delimita sus competencias. En su artículo 2 establece que la Dirección General de la Policía Nacional constituye la máxima instancia de decisión de la institución, siendo responsable de adoptar los lineamientos del Gobierno nacional, dirigir la estrategia institucional, liderar la promoción de los derechos humanos y coordinar con el Ministro de Defensa los asuntos relativos al cumplimiento de su misión constitucional.

---

<sup>2</sup> Decreto disponible aquí: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=176328>

A su vez, el artículo 10 señala que la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, a cargo de la Subdirección General, tiene a su cargo la planeación, dirección y supervisión del servicio de vigilancia policial. Esta jefatura debe articular sus acciones con las entidades territoriales, diseñar estrategias de seguridad con enfoque territorial, coordinar recursos y promover la participación de los comandantes en la gestión pública territorial para mejorar el desempeño del servicio. Entre sus funciones se destacan las siguientes:

- Numeral 3: articular las unidades policiales con las entidades territoriales para el cumplimiento de la política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el ámbito de competencia de la institución, en coordinación con la Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Defensa Nacional.
- Numeral 4: dirigir la planeación y prestación del servicio de vigilancia policial con enfoque estratégico en el ámbito urbano y rural, de acuerdo con los mandatos constitucionales, legales, políticas de Estado y las directrices del Gobierno nacional, conforme con las políticas y capacidades institucionales.
- Numeral 17: Diseñar y desarrollar estrategias basadas en los análisis de seguridad ciudadana realizados con enfoque territorial.

Complementariamente, el artículo 12 del mismo decreto dispone que la Dirección de Inteligencia Policial es la dependencia encargada de liderar las actividades de inteligencia y contrainteligencia frente a amenazas que afecten el régimen democrático y la seguridad nacional, con sujeción a los marcos constitucionales y legales vigentes.

**3.5** En cuanto a las Fuerzas Militares, el Comando General es la instancia de mayor jerarquía estratégica y de planeación<sup>3</sup>. Desde allí se orienta el accionar del Ejército, la Armada y la Fuerza Aeroespacial. Entre sus funciones se destacan la asesoría al presidente de la República, al ministro de Defensa y al Consejo Superior de la Defensa Nacional<sup>4</sup>, la preparación de planes derivados de las políticas nacionales y el ejercicio del mando unificado sobre las operaciones militares, conforme al mandato del artículo 217 constitucional.

**3.6.** Respecto a la competencia territorial en materia de seguridad pública, el artículo 303 de la Constitución establece que el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público: *“el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento”*.

Por su parte, los alcaldes son la primera autoridad en sus respectivos municipios y su actuación en materia de orden público debe ajustarse a las instrucciones que reciban del presidente de la República

<sup>3</sup> Funciones y aspectos generales detallados aquí: <https://www.cgfm.mil.co/es/quienes-somos>

<sup>4</sup> Según el artículo 1 del Decreto 741 de 2021: *“El Consejo de Seguridad Nacional es el máximo órgano asesor del Presidente de la República para la toma de decisiones en materia de defensa y seguridad nacional, asesorará al Presidente de la República en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para la seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los Ministerios y otras entidades del Estado”*.

en los términos del artículo 315 de la Constitución: “2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. (...) La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*”.

En consecuencia, la preservación y el restablecimiento del orden público no pueden concebirse como una responsabilidad exclusiva del nivel central, sino como un mandato constitucional que exige coordinación, corresponsabilidad y acción conjunta de todos los niveles de gobierno. Desconocer esta distribución de competencias no solo contraviene el texto constitucional, sino que debilita la eficacia del Estado en su deber esencial de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en el territorio.

**3.7** Finalmente, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos constituye un principio transversal del orden constitucional colombiano, con fundamento en el artículo 93 de la Constitución, el cual establece que “*los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno*”. Además, dicho precepto dispone que los derechos consagrados en la Carta deberán interpretarse conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, configurando así un bloque de constitucionalidad que vincula directamente al Estado y sus autoridades.

En este marco, el Estado colombiano tiene tres obligaciones fundamentales frente a los derechos humanos: el deber de respeto, el deber de garantía y el deber de adopción de medidas para su efectividad. Estas obligaciones se encuentran expresamente reconocidas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en lo que respecta a los deberes de respeto y garantía; y en el artículo 2.2 del PIDCP y el artículo 2 de la CADH, en cuanto a la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos esos derechos.

Complementariamente, en cumplimiento del Plan de Desarrollo ‘Colombia Potencia de la Vida 2022–2026’ y de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana ‘Garantías para la Vida y la Paz 2022–2026’, el Ministerio de Defensa Nacional actualizó su Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario<sup>5</sup>. Esta política, aplicable a todo el sector defensa y en particular a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional sistematiza los diferentes preceptos normativos nacionales e internacionales en la materia. Su finalidad es orientar la actuación de los servidores públicos como garantes de derechos, asegurando que estos sean durante el cumplimiento de la misionalidad institucional. Los lineamientos allí contenidos deben guiar la implementación de cualquier política de seguridad, defensa o convivencia ciudadana, sin que ello implique la afectación de los derechos fundamentales. De esta Política se destaca:

- Fortalecimiento del respeto y la protección de los derechos humanos: la política subraya que uno de los objetivos es “*potenciar las capacidades del sector Seguridad y Defensa para consolidar el respeto, protección y garantía de los derechos humanos*”. Esto se alinea con la necesidad de asegurar

<sup>5</sup> Política disponible aquí: <https://www.mindefensa.gov.co/ministerio/centro-de-documentos/derechos-humanos>



que las operaciones no infrinjan los derechos fundamentales de las personas, tanto en tiempos de paz como durante las hostilidades.

- Aplicación estricta del Derecho Internacional Humanitario (DIH): la Fuerza Pública tiene la obligación de "brindar estricta observancia a las normas del DIH durante el planeamiento y ejecución de operaciones militares y operativos policiales". Esto implica que las fuerzas armadas y la policía deben respetar principios fundamentales del DIH como la distinción, humanidad, necesidad militar y proporcionalidad, evitando que se produzcan abusos o extralimitaciones.
- Prevención de abusos: se destacan lineamientos que promueven el "*cumplimiento de una cero tolerancia a violaciones de los derechos humanos y del DIH*". La política establece que deben adoptarse todas las medidas necesarias para evitar que ocurran abusos durante las operaciones.
- Compromiso con la formación y sensibilización: se menciona que el sector de seguridad y defensa trabajará para "*fortalecer las capacidades institucionales*" mediante programas de educación y formación que promuevan el respeto por los derechos humanos y la correcta aplicación del DIH, con un enfoque especial en la prevención de violaciones.

#### IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 118 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

##### 4.1. Presupuestos formales

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

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

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

El decreto objeto de análisis fue dictado en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 0062 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues aparece fechado el 30 de enero y la declaración se hizo por 90 días calendario a partir del 24 de enero de 2025 hasta el 24 de abril.

###### 4.1.3. *Existencia de motivación:*

El Decreto Legislativo 118 de 2025, identifica como factores determinantes para la adopción de medidas extraordinarias el incremento inusitado de la violencia armada, las amenazas generalizadas, los desplazamientos forzados masivos, la afectación de derechos fundamentales de la población civil, el colapso de las capacidades institucionales locales, y los daños a bienes protegidos, incluida la infraestructura crítica y el medio ambiente. Estos elementos, calificados como extraordinarios y excepcionales, configuran una situación de crisis humanitaria y de seguridad que compromete la estabilidad institucional, la defensa y la convivencia ciudadana.

La motivación también expone que, pese a los esfuerzos articulados entre el Ejército Nacional, la Fuerza Aeroespacial, la Policía Nacional y las autoridades territoriales, las operaciones militares y de estabilización no han sido suficientes para restablecer el orden público, por lo que se considera necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias para fortalecer el control y la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública.

En apoyo de estas medidas, el decreto cita expresamente los artículos 213 y 189.3 de la Constitución, los cuales habilitan al presidente de la República para dirigir las Fuerzas Armadas y ejercer el control operacional en desarrollo de los estados de excepción. Así mismo, se apoya en el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, que autoriza al Gobierno a expedir disposiciones excepcionales para asegurar la efectividad del derecho a la paz.

De manera específica, el decreto justifica la necesidad de concentrar en un solo Comandante Militar el control operacional y la coordinación de los efectivos de la Fuerza Pública, medida que permitiría una conducción unificada de operaciones militares y policiales en cumplimiento de las instrucciones presidenciales. Esta decisión se presenta como proporcional y adecuada frente a la amenaza inminente que representa la consolidación de los grupos armados ilegales y la afectación sostenida de la seguridad regional.

En este sentido, el decreto parece estar formalmente motivado frente a la adopción de medidas extraordinarias. No obstante, más adelante se analizará si dicha motivación es suficiente dentro de los presupuestos materiales.

## **4.2. Presupuestos materiales**

### **4.2.1. Juicio de finalidad:**

El juicio de finalidad, según el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional exige que toda medida adoptada en un decreto legislativo de conmoción interior esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos<sup>6</sup>. Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos.

En el caso del Decreto Legislativo 118 de 2025, la finalidad expresada consiste en permitir que el presidente de la República disponga de un mando unificado y eficaz del control operacional de la Fuerza Pública, a través de un solo comandante militar. Esta medida pretende fortalecer la conducción y coordinación de las operaciones militares y de los operativos policiales necesarios para restablecer el orden en la zona afectada, sin alterar la naturaleza civil de la Policía Nacional.

Con ese propósito, el artículo 2 del decreto asigna al comandante designado una serie de funciones directamente orientadas a la atención de la crisis, entre ellas:

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2002. A propósito de la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”.



1. Planear, coordinar y conducir las operaciones militares y operativos policiales necesarios para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos en la zona.
2. Emitir las órdenes a los comandantes militares y de la Policía Nacional de las unidades asignadas bajo su control operacional, para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos.
3. Garantizar el respeto de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en todas las operaciones militares y operativos de policía.
4. Adoptar las medidas necesarias para que evitar que, en las operaciones militares y operativos policiales, se produzcan abusos o extralimitaciones por parte de las autoridades.
5. Articular los servicios de inteligencia y contra inteligencia de la Fuerza Pública que permitan contrarrestar y afrontar la situación de orden público.
6. Suspender temporalmente la vigencia de permisos de porte de armas de fuego en las zonas que considere pertinente.
7. Coordinar el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos.
8. Reportar diariamente al Ministro de Defensa Nacional sobre el avance de las operaciones y acciones de la Fuerza Pública.

En consecuencia, se satisface el juicio de finalidad, al existir un nexo directo y específico entre la concentración del mando operacional en una sola autoridad militar y los fines constitucionales de restablecimiento y preservación del orden público.

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

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior guarden una relación directa y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. En este sentido, la relación entre las disposiciones del decreto y la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior no puede fundamentarse en referencias indirectas, efectos colaterales o en la formulación de estrategias de largo plazo. En su lugar, debe evidenciarse un vínculo de inmediatez que justifique la adopción de medidas de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias<sup>7</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.

Desde la perspectiva de conexidad interna, el Decreto Legislativo 118 de 2025 justifica la adopción de medidas extraordinarias señalando que *“la gravedad de la situación y la insuficiencia de las atribuciones ordinarias hacen necesario retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos masivos y restablecer el orden público en la región del Catatumbo”*. En ese marco, la concentración del mando operacional y de coordinación en un solo comandante militar se presenta como una herramienta para cumplir tales

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

propósitos, lo que permite concluir que las medidas guardan coherencia con las justificaciones expresamente formuladas por el Ejecutivo.

Respecto de la conexidad externa, el Decreto 0062 de 2025, por el cual se declaró el estado de conmoción interior, fundamentó su expedición en el escalamiento de la violencia armada por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros grupos ilegales en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. La declaratoria destacó que, pese a los esfuerzos institucionales de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las autoridades civiles persisten amenazas graves al orden público que requieren el fortalecimiento de la capacidad de respuesta estatal. En este contexto, las medidas adoptadas por el Decreto 118 de 2025 responden directamente a esas causas, en tanto buscan optimizar la coordinación operativa de la Fuerza Pública en el territorio afectado.

Por tanto, se satisface el juicio de conexidad material, en tanto las medidas adoptadas son una respuesta directa y específica a los hechos que justificaron tanto la declaratoria del estado de excepción como la necesidad de fortalecer el control territorial y operativo de la Fuerza Pública.

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

El juicio de motivación suficiente tiene por objeto establecer si las razones expuestas por el presidente de la República justifican adecuadamente la adopción de una medida excepcional en el marco del estado de conmoción interior<sup>8</sup>.

En este caso, el Decreto Legislativo 118 de 2025 fija como objetivo central la concentración del mando operacional y de coordinación de los efectivos de la Fuerza Pública en un solo comandante militar, para garantizar el cumplimiento de las órdenes emitidas por el presidente de la República directamente o través del Ministro de Defensa. Con ello se pretende asegurar que se puedan conducir y coordinar operaciones militares y policiales en el marco de la conmoción interior, sin que ello implique desconocer la naturaleza civil de la Policía Nacional.

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

Adicionalmente, ya existen estructuras institucionales de mando y coordinación de la Fuerza Pública a través del Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Dirección General de la Policía Nacional y la Jefatura Nacional del Servicio de Policía, órganos responsables de planear, coordinar y ejecutar operaciones conjuntas conforme a las directrices del Gobierno

---

<sup>8</sup> Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

nacional. La existencia de estas instancias pone en cuestión si era efectivamente necesario acudir a medidas extraordinarias para atribuir funciones operacionales que ya se encuentran contempladas dentro del orden constitucional y legal vigente.

Ahora bien, la jurisprudencia ha identificado tres niveles de intensidad para este juicio: (i) estricto, cuando la medida limita derechos constitucionales y exige una justificación detallada y reforzada; (ii) intermedio, aplicable a medidas que no implican limitación de derechos, y que se satisface cuando el Gobierno expresa al menos una razón concreta que respalde la adopción de la medida; y (iii) leve, exigido frente a medidas puramente instrumentales u operativas, cuya motivación puede ser más sumaria<sup>9</sup>.

En este caso, si bien el decreto no impone de manera directa restricciones a derechos fundamentales, sí introduce un rediseño excepcional en la estructura de mando de la Fuerza Pública, al establecer que un comandante militar asuma la responsabilidad de planear, coordinar y conducir las operaciones militares y policiales, así como de impartir órdenes a los comandantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional —esta última, con carácter civil conforme al artículo 218 de la Constitución—. En consecuencia, debió exigirse al menos una motivación de nivel intermedio, en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional, aplicable a aquellas medidas que alteran de forma relevante la organización institucional.

Bajo ese estándar, correspondía al Gobierno demostrar de manera clara, concreta y específica por qué las herramientas previstas en el ordenamiento jurídico ordinario resultaban insuficientes para conjurar la perturbación del orden público, y en qué medida la concentración del mando en un solo comandante constituía una mejora sustancial frente al esquema vigente. Sin embargo, dicha justificación no se encuentra desarrollada en el texto del decreto.

En consecuencia, no se satisface el juicio de motivación suficiente, en tanto la decisión de otorgar facultades extraordinarias a un solo comandante militar carece de una exposición clara, precisa y razonada que permita entender por qué las estructuras y competencias ya existentes son inadecuadas para conjurar la crisis, y por qué se requiere una medida de esta naturaleza.

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

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como objetivo asegurar que los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción no contengan disposiciones que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el funcionamiento ordinario de las ramas del poder público, o modifiquen la estructura y competencias esenciales del Estado. Este juicio opera como una garantía institucional frente a posibles excesos del poder ejecutivo en situaciones de anormalidad, y busca preservar la supremacía constitucional, el principio de separación de poderes y los límites propios del régimen democrático.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo.

La Corte Constitucional, en pronunciamientos como las C-027 de 1996<sup>10</sup> y la C-070 de 2009<sup>11</sup> ha reiterado que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos deben ajustarse estrictamente a los principios del orden constitucional y del Estado Social de Derecho. En dichos fallos, el Tribunal ha subrayado que el uso de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 213 de la Constitución debe sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, sin que el Ejecutivo pueda ejercer un poder ilimitado o sustraerse del control judicial y político que caracteriza a los regímenes democráticos

En el caso del Decreto Legislativo 118 de 2025, se observa una afectación a este juicio, en tanto la norma altera elementos esenciales de la organización constitucional de la Fuerza Pública y de la relación entre autoridades nacionales y territoriales.

En primer lugar, el decreto confiere a un comandante militar<sup>12</sup> la facultad de dirigir no solo operaciones militares, sino también de impartir órdenes a la Policía Nacional. Disposición que desconoce el carácter civil de la Policía (consagrado expresamente en el artículo 218 de la Constitución y el artículo 5 de la Ley 62 de 1993) instituido para prestar un servicio público permanente. La Corte Constitucional, en la sentencia C-1214 de 2001<sup>13</sup>, ha recordado que dicha naturaleza responde a su función preventiva y administrativa dentro del Estado social de derecho, diferenciándola estructural y funcionalmente del componente militar.

Aunque la coordinación entre Fuerzas Militares y Policía Nacional está prevista constitucional y legalmente, como lo señala el artículo 30 de la Ley 62 de 1993, dicha coordinación no implica subordinación ni fusión de mando. La introducción de un mando unificado bajo un comandante militar desdibuja esta distinción y vulnera el principio de separación funcional, al subordinar a una autoridad de naturaleza civil a un comando militar, rompiendo además la equivalencia jerárquica entre ambas estructuras de mando dentro de la estructura del Ministerio de Defensa, tal como lo ejemplifica el siguiente gráfico:

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

<sup>12</sup> Nombramiento mencionado en diferentes medios de comunicación como: <https://www.infobae.com/colombia/2025/03/06/este-es-el-nuevo-comandante-militar-para-el-catatumbo-nombrado-por-el-gobierno-petro-tendra-el-control-de-las-fuerzas-militares-y-la-policia-nacional/>, <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/quien-es-el-brigadier-general-mario-contreras-nuevo-comandante-para-el-catatumbo-durante-la-conmoción-interior-3433029>

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1214 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



**Fuente:** Tomado del Ministerio de Defensa (Decreto 1874 del 30 de diciembre de 2021)<sup>14</sup>.

Adicionalmente, la sentencia C-134 de 2021<sup>15</sup> reiteró que el fundamento y el límite de la actuación de la Policía Nacional en materia de orden público se encuentra en la garantía de los derechos fundamentales en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadana. La integración operativa bajo mando militar no solo genera ambigüedad en las líneas de autoridad, sino que también puede comprometer el enfoque preventivo y diferenciado que debe orientar la función policial, tal como lo exige su carácter civil.

En segundo lugar, el artículo 3 del Decreto 118 de 2025 desconoce el mandato constitucional que exige coordinación, corresponsabilidad y acción conjunta entre todos los niveles de gobierno para la preservación y mantenimiento del orden público. En este sentido, el artículo 303 de la Constitución establece que los gobernadores son agentes del presidente para el mantenimiento del orden público y el artículo 315 de la Constitución refiere a los alcaldes como primera autoridad administrativa responsables de conservar el orden público conforme a las instrucciones del presidente de la República.

Sin embargo, al imponer la aplicación *'inmediata y preferente'* de las órdenes del presidente sobre las de los gobernadores y alcaldes, el decreto transgrede el principio de colaboración armónica, desvirtuando el rol constitucional de estas autoridades territoriales como las principales responsables del orden público en sus respectivas jurisdicciones. De esta manera, la disposición afecta el diseño constitucional y el equilibrio institucional del Estado.

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

<sup>14</sup> Tomado de: <https://www.mindefensa.gov.co/ministerio/informacion-institucional/estructura.html>

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.

#### **4.2.5. 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 e internacional, 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>16</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 observa que el Decreto 118 de 2025 no contiene disposiciones que, de manera expresa, vulneren derechos intangibles reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatutaria.

#### **4.2.6. Juicio de incompatibilidad:**

El juicio de incompatibilidad permite verificar si las medidas adoptadas mediante un decreto legislativo en desarrollo de un estado de excepción suspenden normas legales y, en tal caso, si expresan de manera clara las razones por las cuales dichas normas resultan incompatibles con la situación excepcional, conforme lo exige el artículo 12 de la Ley 137 de 1994. Bajo este juicio, se observa que el Decreto 118 de 2025 no contempla la suspensión expresa de ninguna ley, sino la designación de un comandante militar.

#### **4.2.7. 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>17</sup> y C- 156 de 2020<sup>18</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

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

*i) Necesidad fáctica (idoneidad):*

El Decreto 118 de 2025 busca responder a una situación de perturbación del orden público en varias regiones del país, a través de una mayor centralización en el mando y control operacional de la Fuerza Pública. Para ello, dispone la designación de un comandante militar único que coordine la ejecución conjunta de operaciones militares y de policía, con el fin de mejorar la eficiencia en la respuesta institucional frente a los hechos de violencia.

Desde una perspectiva de idoneidad, la medida persigue un objetivo legítimo y relevante: optimizar la coordinación táctica y operativa entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en la región del Catatumbo.

*ii) Necesidad jurídica (subsidiariedad):*

En cuanto a la necesidad jurídica, cabe recordar que el marco constitucional y legal vigente ya prevé una arquitectura institucional funcional para la planeación, coordinación y conducción de operaciones tanto militares como de policía.

En primer lugar, el Despacho del Ministro de Defensa Nacional, conforme al Decreto 1874 de 2021, artículo 3 está facultado para:

*“1.Coordinar y orientar el desarrollo de las políticas para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la seguridad y tranquilidad pública, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.*

*2.Formular las políticas generales del Sector a su cargo para el adecuado cumplimiento de las funciones atribuidas al Ministerio de Defensa Nacional.*

*3.Formular, con la inmediata colaboración del Comandante General de las Fuerzas Militares, los Comandantes de Fuerza, el Director General de la Policía Nacional, los Viceministros, el Secretario de Gabinete y el Secretario General, la estrategia para el desarrollo de los planes y programas en materia de defensa y seguridad.*

*(...)*

*12.Crear y conformar órganos de asesoría y coordinación, así como los grupos internos de trabajo, que considere necesarios para el desarrollo de las funciones asignadas al Ministerio y asignarles funciones mediante resolución.*

*13.Delegar en dependencias y servidores públicos, el ejercicio de las funciones que considere necesarias, para la correcta prestación del servicio del Ministerio de Defensa Nacional.*

*14.Ejercer las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia”.*

Estas facultades confieren al ministro de Defensa una amplia capacidad institucional para atender escenarios complejos de seguridad y orden público, sin necesidad de recurrir a figuras extraordinarias como las que introduce el Decreto 118 de 2025.



Por otro lado, es preciso mencionar como algunas de las funciones asignadas por el Decreto 118 de 2025 al comandante militar ya están asignadas en la normatividad ordinaria:

<b>Artículo 2. Funciones del comandante militar</b>	<b>Reglamentación en la normatividad ordinaria</b>
<p>a) Planear, coordinar y conducir las operaciones militares y operativos policiales necesarios para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos en la zona.</p>	<p>En el caso de las Fuerzas Militares, el Comando General de las Fuerzas Militares es la entidad de más alto nivel de planeamiento y dirección estratégica para las instituciones castrenses del país (artículo 9 y 17 del Decreto 1325 de 1953). Bajo su mando están el Ejército Nacional de Colombia, la Armada de Colombia y la Fuerza Aeroespacial Colombiana<sup>19</sup>.</p> <p>De sus dependencias emanan las directrices y las políticas de mando para los soldados de tierra, mar, aire y río en cumplimiento de la misión prevista en el artículo 217 de la Constitución. Entre sus funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar al Presidente de la República, al Ministro de Defensa y al Consejo Superior de la Defensa Nacional en asuntos militares.</li> <li>• Preparar los planes necesarios para desarrollar las políticas emanadas del Consejo Superior de la Defensa Nacional.</li> <li>• Ejercer el mando de las Fuerzas y la conducción estratégica de las operaciones militares.</li> </ul> <p>En el ámbito de la Policía Nacional, la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia y la Jefatura Nacional del Servicio de Policía tiene como misión planificar, dirigir, desarrollar, supervisar y evaluar el servicio de policía. Así lo establece el Decreto 113 de 2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 2 la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia “<i>será la máxima instancia de decisión de la institución encargada de establecer las políticas, los</i></li> </ul>

<sup>19</sup> Funciones y aspectos generales detallados aquí: <https://www.cgfm.mil.co/es/quienes-somos>

	<p><i>lineamientos y la hoja de ruta institucional para el cumplimiento de la misión constitucional. Entre sus funciones se encuentran:</i></p> <p><i>2. Adoptar los lineamientos y mandatos emanados del Gobierno Nacional para direccionar el servicio de policía.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>4. Dirigir la estrategia institucional para la prestación del servicio de policía, que permita el cumplimiento del mandato constitucional, legal y del Gobierno Nacional.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>8. Liderar la política de promoción, respeto, garantía y protección de los derechos humanos y derecho internacional humanitario en la Policía Nacional, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y los deberes y obligaciones convencionales.</i></p> <p><b><i>9. Coordinar con el Ministro de Defensa Nacional los asuntos relacionados con el cumplimiento de la misión constitucional.</i></b></p> <p><i>10. Liderar las relaciones interinstitucionales e intersectoriales de la Policía Nacional que contribuyan a la prestación efectiva del servicio de policía.</i></p> <p><i>11. Fortalecer los canales de relacionamiento con las entidades territoriales y la comunidad, en función de la seguridad y convivencia ciudadana”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 10 la Jefatura Nacional del Servicio de Policía “<i>es la Subdirección General de la Policía Nacional responsable de planificar, dirigir, desarrollar, supervisar y evaluar el servicio de policía. Entre sus funciones se encuentran:</i></li> </ul> <p><i>3. Articular las unidades policiales con las entidades territoriales para el cumplimiento de la política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el ámbito de competencia de la Institución, en coordinación con la Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Defensa Nacional.</i></p>
--	--

	<p>4. <i>Dirigir la planeación y prestación del servicio de vigilancia policial con enfoque estratégico en el ámbito urbano y rural, de acuerdo con los mandatos constitucionales, legales, políticas de Estado y las directrices del Gobierno Nacional, conforme con las políticas y capacidades institucionales.</i></p> <p>(...)</p> <p>17. <i>Diseñar y desarrollar estrategias basadas en los análisis de seguridad ciudadana realizados con enfoque territorial.</i></p> <p>18. <i>Promover la participación de los comandantes en las actividades de gestión pública territorial, para fortalecer las capacidades y mejorar el desempeño del servicio de vigilancia policial.</i></p> <p>(...)</p> <p>25. <i>Coordinar con las demás jefaturas el desarrollo de las acciones que permitan atender las necesidades en materia de talento humano, financieras, logísticas y de infraestructura para el adecuado funcionamiento del servicio de vigilancia policial en el territorio”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 12: Dirección de Inteligencia Policial. Es la dependencia de la Jefatura Nacional del Servicio de Policía responsable de planificar, dirigir, desarrollar, supervisar y evaluar las actividades de inteligencia y contrainteligencia estratégica y operacional frente a las amenazas internas o externas que incidan en el régimen constitucional y legal, régimen democrático y seguridad y defensa nacional.</li> </ul>
<p>b) Emitir las órdenes a los comandantes militares y de la Policía Nacional de las unidades asignadas bajo su control operacional, para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos.</p>	<p>Conforme al artículo 189.3 de la Constitución, el presidente de la República, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, ya dispone de la facultad para dirigir y emitir órdenes tanto a los comandantes militares como al director general de la Policía Nacional, en desarrollo de su función de dirección de la Fuerza Pública. Esta potestad se</p>

	<p>ejerce a través del Ministro de Defensa Nacional, quien coordina el accionar institucional con apoyo del Comandante General de las Fuerzas Militares y del Director General de la Policía Nacional.</p>
<p>c) Garantizar el respeto de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en todas las operaciones militares y operativos de policía.</p> <p>d) Adoptar las medidas necesarias para que evitar que, en las operaciones militares y operativos policiales, se produzcan abusos o extralimitaciones por parte de las autoridades.</p>	<p>La obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el desarrollo de operaciones militares y policiales ya está consagrada de forma integral en el ordenamiento jurídico colombiano, por lo que no se requiere de una medida excepcional para su cumplimiento. Esta garantía tiene fundamento constitucional en el artículo 93, que incorpora al bloque de constitucionalidad los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos, y en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que imponen al Estado el deber de respeto, garantía y adopción de medidas efectivas.</p> <p>A nivel interno, los artículos 2 y 95 de la Constitución reafirman estos deberes como fines esenciales del Estado y obligaciones de todos los ciudadanos. Además, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022–2026, el Ministerio de Defensa actualizó su Política de Derechos Humanos y DIH, aplicable a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional. Esta política fija lineamientos claros sobre: el fortalecimiento institucional en derechos humanos, la aplicación estricta del DIH durante operaciones, la prevención de abusos mediante una política de cero tolerancia, y la formación continua del personal con enfoque en el respeto a los derechos fundamentales.</p> <p>En este sentido, la función prevista en el literal c del artículo 2 del Decreto 118 de 2025, ya cuenta con un desarrollo normativo suficiente en el derecho interno e internacional, por lo que no es una medida extraordinaria para ser aplicada mediante una medida legislativa excepcional.</p>

e) Articular los servicios de inteligencia y contra inteligencia de la Fuerza Pública que permitan contrarrestar y afrontar la situación de orden público.	Esta función ya se encuentra asignada de manera clara en el artículo 2.2.3.1.1 del Decreto 1070 de 2015, que establece que tales actividades solo pueden ser realizadas por organismos expresamente autorizados por la ley y bajo parámetros constitucionales. En las Fuerzas Militares, esta responsabilidad recae sobre las jefaturas, direcciones, divisiones y unidades subordinadas del Comando General y de cada fuerza (Ejército, Armada y Fuerza Aeroespacial), incluidas unidades especiales creadas mediante acto administrativo por sus respectivos comandantes. En la Policía Nacional, compete exclusivamente a la Dirección de Inteligencia Policial y a los grupos especializados que cree el director general con el concepto previo de dicha dirección. Por tanto, el decreto no llena un vacío normativo, sino que desconoce el marco vigente.
f) Suspender temporalmente la vigencia de permisos de porte de armas de fuego en las zonas que considere pertinente.	Esta medida ya ha sido adoptada con carácter general mediante el Decreto 1556 de 2024, que prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2025 la suspensión general de permisos para el porte de armas de fuego en todo el territorio nacional.  Adicionalmente, el Decreto 1070 de 2015 establece en su artículo 2.2.4.1.7 que es el Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional el competente para estudiar, autorizar y suspender permisos de porte de armas, en coordinación con la autoridad militar correspondiente, cuando existan razones de orden público. Por tanto, el otorgamiento de esta facultad excepcional al comandante militar carece de necesidad jurídica, pues ya existe una regulación clara y vigente que permite adoptar esta misma medida por vía ordinaria.
g) Coordinar el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos.	La coordinación del cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional es un mandato constitucional del presidente de la República quien, como jefe de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tiene el deber constitucional de garantizar la seguridad y el orden público en todo el territorio nacional. Esta coordinación incluso contempla a las autoridades territoriales, quienes según los artículos 303 y 315

	de la Constitución deben seguir las instrucciones del presidente en materia de orden público.
--	---

<b>Artículo 3. Cumplimiento de instrucciones del presidente de la República y colaboración interinstitucional eficaz.</b>	<b>Reglamentación en la normatividad ordinaria</b>
<p>Las instrucciones, actos u órdenes que emita el presidente de la República, directamente o a través del ministro de Defensa Nacional, para conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las órdenes de gobernadores y alcaldes.</p> <p>Las entidades públicas, autoridades de policía, civiles y militares deberán prestar su colaboración al Comandante Militar para garantizar la ejecución efectiva y eficaz de las operaciones y la restauración del orden público en las zonas establecidas, sin perjuicio de sus demás competencias constitucionales y legales.</p>	<p>i) La disposición contenida en el artículo 3 del Decreto 118 de 2025, que establece que las órdenes del presidente de la República —emitidas directamente o a través del Ministro de Defensa Nacional— se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las de gobernadores y alcaldes.</p> <p>Esto desconoce el mandato constitucional que exige coordinación, corresponsabilidad y acción conjunta entre todos los niveles de gobierno para la preservación y mantenimiento del orden público. En este sentido, el artículo 303 de la Constitución establece que los gobernadores son agentes del presidente para el mantenimiento del orden público y el artículo 315 de la Constitución refiere a los alcaldes como primera autoridad administrativa responsables de conservar el orden público conforme a las instrucciones del presidente de la República.</p> <p>Sin embargo, al imponer la aplicación '<i>inmediata y preferente</i>' de las órdenes del presidente sobre las de los gobernadores y alcaldes, el decreto transgrede el principio de colaboración armónica, desvirtuando el rol constitucional de estas autoridades territoriales como las principales responsables del orden público en sus respectivas jurisdicciones. De esta manera, la disposición afecta el diseño constitucional y el equilibrio institucional del Estado.</p> <p>ii) La colaboración entre autoridades civiles, policiales y militares ya se encuentra prevista y estructurada en el marco normativo y de política pública vigente. El Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2022–2026, adoptado mediante la Resolución 1028 de 2024,</p>

	<p>contempla expresamente mecanismos de cooperación interinstitucional con comunidades étnicas, autoridades locales, sectores del gobierno y entidades internacionales, en ámbitos como la implementación del Sistema Integral de Seguridad (SISEP), la aplicación de la Ley 1801 de 2016 y la ejecución conjunta de estrategias de seguridad territorial.</p> <p>Por tanto, resulta innecesaria a la luz de las herramientas ordinarias que ya regulan adecuadamente la cooperación interinstitucional en el sector defensa.</p>
--	---

Desde esta perspectiva, y sin desconocer los desafíos que plantea el contexto actual, puede concluirse que las finalidades perseguidas por el Decreto 118 de 2025 ya cuentan con un andamiaje jurídico ordinario suficiente para su consecución. En consecuencia, no se justifica la adopción de medidas legislativas de naturaleza excepcional, cuya procedencia exige, en todo caso, la demostración clara e inequívoca de la insuficiencia del régimen legal vigente.

#### ***4.2.8. Juicio de proporcionalidad:***

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, las medidas adoptadas en el marco de un estado de conmoción interior deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que se pretende conjurar. Esta exigencia implica que las disposiciones excepcionales deben mantener una relación razonable entre los medios adoptados y los fines constitucionales perseguidos, evitando respuestas excesivas frente a la magnitud de la crisis.

En el caso del Decreto Legislativo 118 de 2025, si bien las medidas buscan responder a un escenario de perturbación grave del orden público en regiones específicas del país, la forma en que se estructuran desborda los límites de razonabilidad exigidos por el principio de proporcionalidad. En particular, la norma altera sustancialmente la estructura institucional de mando, al subordinar a la Policía Nacional —de naturaleza civil según el artículo 218 de la Constitución— a un comandante militar, desconociendo su autonomía operativa y su función preventiva, diferenciada de la lógica militar.

Adicionalmente, el artículo 3 del decreto establece que las órdenes del presidente de la República, emitidas directamente o a través del Ministro de Defensa Nacional, desconocen el mandato constitucional que exige coordinación, corresponsabilidad y acción conjunta entre todos los niveles de gobierno para la preservación y mantenimiento del orden público. En este sentido, el artículo 303 de la Constitución establece que los gobernadores son agentes del presidente para el mantenimiento del orden público y el artículo 315 de la Constitución refiere a los alcaldes como primera autoridad administrativa responsables de conservar el orden público conforme a las instrucciones del presidente de la República.



A lo anterior se suma que, como se expuso en el juicio de necesidad jurídica, varias de las facultades atribuidas al comandante militar ya están plenamente reguladas en la legislación ordinaria. En consecuencia, la reiteración o reasignación de estas competencias mediante una medida legislativa excepcional no solo carece de necesidad, sino que resulta desproporcionada frente al objetivo perseguido, al modificar innecesariamente la estructura operativa del Estado.

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

#### **4.2.9. 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, el Decreto 118 de 2025 no se funda en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación.

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

El análisis realizado sobre el Decreto Legislativo 118 de 2025 permite concluir que su expedición plantea tensiones relevantes con varios de los principios fundamentales que estructuran el Estado de Derecho, particularmente en el marco del ejercicio excepcional del poder legislativo por parte del Ejecutivo durante los estados de conmoción interior.

En primer lugar, se observa que el decreto no supera de manera satisfactoria los juicios de motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, necesidad y proporcionalidad exigidos por el artículo 9 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE). Esta deficiencia compromete el principio de *gobierno constitucional y de legalidad*, al no justificar de forma clara, concreta y razonada por qué las medidas adoptadas requieren del uso de instrumentos excepcionales cuando existen mecanismos ordinarios ya previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

En segundo lugar, el Decreto introduce una alteración en la estructura operativa de la Fuerza Pública al concentrar el mando en un solo comandante militar, reconfigurando competencias que (i) ya están asignadas constitucional y legalmente al ministro y Ministerio de Defensa Nacional, al Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional; y (ii) subordina a una autoridad de naturaleza civil como la Policía Nacional a un comando militar. Si bien esta reorganización no implica una derogatoria expresa de competencias, sí supone una duplicación o superposición funcional que puede generar incertidumbre en la aplicación de la ley, afectando el *principio de seguridad jurídica*.

Aunque el decreto no altera directamente los mecanismos de participación ciudadana ni la estructura formal de representación política, al otorgar a un comandante militar un rol operativo prevalente frente a autoridades civiles como gobernadores y alcaldes, se introduce una alteración relevante en el equilibrio institucional previsto por la Constitución. En efecto, si bien en materia de orden público

los mandatarios territoriales están subordinados al Presidente de la República —conforme a los artículos 303 y 315 de la Constitución—, esta subordinación debe ejercerse respetando la autonomía administrativa de las entidades territoriales y los principios de coordinación y colaboración armónica. El artículo 3 del decreto, al establecer una prevalencia inmediata y directa de las órdenes del Ejecutivo sobre las decisiones de alcaldes y gobernadores, sin prever mecanismos claros de articulación, puede resultar incompatible con la arquitectura constitucional del Estado, que impone límites incluso en contextos excepcionales.

En este contexto, si bien las disposiciones del Decreto 118 de 2025 persiguen finalidades legítimas relacionadas con la preservación del orden público, deben ser evaluadas con especial rigor frente a los límites sustantivos que impone el Estado de Derecho. Ello con el fin de garantizar que el ejercicio del poder excepcional se mantenga dentro del marco constitucional y no desborde las competencias ni las garantías que definen la organización democrática del Estado colombiano.

## VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce plenamente la gravedad del conflicto armado que atraviesa la región del Catatumbo, así como la necesidad de adoptar medidas eficaces para enfrentar los desafíos derivados de la alteración del orden público. No obstante, la adopción de medidas en el marco de un estado de excepción exige, conforme a la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, un respeto estricto por los límites que rigen el ejercicio del poder extraordinario por parte del Ejecutivo.

En ese sentido, no basta con justificar de manera general la necesidad de una medida o su relación con la finalidad del decreto, si no se demuestra de forma clara e inequívoca la insuficiencia de los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional ha sostenido que el incumplimiento de cualquiera de los juicios materiales de validez es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de un decreto legislativo, como lo reafirmó en la sentencia C-416 de 2020<sup>20</sup>, al señalar que “*la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de varios decretos legislativos con base en la no satisfacción de uno solo de los juicios de validez material*”. En consecuencia, FEDe. Colombia solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo 118 de 2025 por no superar algunos de los juicios de validez material requeridos y por comprometer principios esenciales del Estado de Derecho.

## VII. PETICIÓN

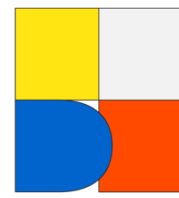
Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 118 de 2025** “*Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de control operacional de la Fuerza Pública, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”.

## VIII. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones en:

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-416 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

**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