

Bogotá, D.C. marzo de 2025

Honorable Magistrado
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Corte Constitucional

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 134 de 2025 “*Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado 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 RE-374

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 18 de marzo 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 la legalidad, el gobierno constitucional y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 0134 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

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

En tal sentido, la 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 134 de 2025 a la luz de presupuestos 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; vi) 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 5 de febrero de 2025 se profirió el Decreto Legislativo 134, “*Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado 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 134 o el Decreto objeto de intervención).

2.3. En ese sentido, la norma (i) establece la suspensión de la importación de sustancias químicas controladas¹ a través de la aduana de Cúcuta, con el propósito de restringir el acceso a insumos utilizados en la producción de clorhidrato de cocaína; (ii) otorga al Ministerio de Justicia y del Derecho la facultad de revisar y reasignar los cupos de estas sustancias en los municipios del Catatumbo, a fin de garantizar su uso legítimo y prevenir su desvío hacia actividades ilícitas; (iii) dispone la implementación de un control especial por parte de la Fuerza Pública sobre el transporte de estos productos, exigiendo a los transportadores la presentación de documentos que acrediten su origen y destino lícito, y (iv) establece la obligación de registrar en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos (SICOQ) cualquier cantidad de cemento comercializado, debido a su empleo en el procesamiento de cocaína.

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

El marco jurídico colombiano sobre la importación de sustancias y productos químicos controlados se basa en una combinación de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos internacionales que buscan prevenir el desvío de estas sustancias hacia el narcotráfico, sin afectar su uso legítimo en sectores industriales, médicos y científicos.

La Ley 30 de 1986 establece el marco normativo para la regulación y control de sustancias químicas utilizadas en la producción ilícita de drogas, asignando al Consejo Nacional de Estupefacientes la responsabilidad de formular políticas y supervisar su cumplimiento.

¹ Estas sustancias son las señaladas en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015: Aceite combustible para motor-A.C.P.M, Acetato de butilo, Acetato de etilo, Acetato de isobutilo, Acetato de isopropilo, Acetato de n-propilo, Acetona, Ácido clorhídrico, Ácido sulfúrico, Alcohol isopropílico, Amoníaco, Anhídrido acético, Butanol, Carbonato de sodio, Cemento, Cloroformo, Cloruro de calcio, Diacetona alcohol, Dióxido de manganeso, Disolvente No. 1 y 1ª, Disolvente No. 2, Éter etílico, Gasolina para motor, Hexano, Hidróxido de sodio, Manganato de potasio, Metanol, Metabisulfito de sodio, Metil etil cetona, Metil isobutil cetona, Permanganato de potasio, Thinner, Tolueno.

El Decreto 1146 de 1990, modificado por el Decreto 1813 de 1990 y adoptado como legislación permanente mediante el Decreto 2272 de 1991, regula la importación de estas sustancias, permitiendo su ingreso solo por ciertas aduanas y facultando al Consejo para restringir su almacenamiento y transporte.

El Decreto Ley 0019 de 2012 mantiene al Consejo como la entidad encargada de fijar las tarifas para la expedición de los Certificados de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, requisito obligatorio para la importación de sustancias controladas.

Adicionalmente, la Resolución 0001 de 2015², modificada por el artículo 1 de la Resolución 0004 de 2022 del Consejo Nacional de Estupefacientes establece un listado de sustancias sujetas a control y, en su artículo 8, señala la existencia de dos tipos de controles sobre estas sustancias y productos químicos: uno administrativo y otro operativo. El control administrativo está a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, mientras que el control operativo es ejercido por la Fuerza Pública.

Así mismo, el artículo 15 de la misma resolución establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho determinará la cantidad de sustancias y productos químicos que pueden ser manejados, su periodicidad y demás condiciones, con base en información técnica pertinente. Los artículos 27 al 31 otorgan a la Fuerza Pública la facultad de ejercer el control operativo sobre estas sustancias.

La Resolución 0826 de 2003 del Ministerio de la Protección social³ impone restricciones a laboratorios que manejan estas sustancias, la Resolución 14 de 2008 adopta el reglamento interno del Consejo Nacional de Estupefacientes, estableciendo la periodicidad de sus reuniones, y la Circular 028 de 2012 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁴ refuerza las condiciones para la aprobación de licencias de importación, evitando su modificación para extender su vigencia.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 134 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 de la República y por todos los ministros del despacho.

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

² Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/control-para-el-manejo-sustancias-quimicas/Documents/normatividad/Resoluci%C3%B3n%200001%20del%208%20de%20Enero%20de%202015.pdf>

³ Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%200826%20DE%202003.pdf

⁴ Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/cf7d5272-7ebe-428d-88a3-92b4b06145cb/Circular-028-de-2012-Importacion-de-sustancias-con.aspx>

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 aparece fechado el 5 de febrero de 2025, mientras que la declaración lo fue por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

4.1.3. Existencia de motivación.

El Decreto 134 de 2025 fundamenta la adopción de medidas extraordinarias en tres aspectos principales: la grave crisis de seguridad y orden público en la región del Catatumbo, el impacto del narcotráfico en la financiación de grupos armados ilegales y, la necesidad de fortalecer el control sobre las sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas.

Enfatiza que la región del Catatumbo enfrenta un incremento de la violencia, desplazamientos forzados y afectaciones a la población civil, lo que ha desbordado la capacidad institucional del Estado. A su vez, el narcotráfico, en especial la producción de clorhidrato de cocaína, ha convertido al Catatumbo en un enclave estratégico para grupos armados ilegales como el ELN. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), en 2023 la región concentró 43.178 hectáreas de cultivos de coca, representando el 17 % del total nacional, con un potencial de producción de 394 toneladas de base de cocaína.

También advierte sobre el desvío de sustancias químicas controladas hacia actividades ilícitas, facilitando la producción de drogas y fortaleciendo la economía criminal. A pesar de la incautación de 837.575 kilogramos de estos insumos en 2023 y 2024, persiste la necesidad de mayores controles. En este sentido, se fundamenta en el Decreto Legislativo 1146 de 1990, que regula la importación de sustancias químicas y restringe su ingreso a través de ciertas aduanas. Sin embargo, según el Decreto, la posibilidad de importarlas por Cúcuta representa un riesgo significativo de tráfico ilegal, fortaleciendo laboratorios clandestinos y estructuras criminales.

Ante esta situación, el decreto ordena la suspensión temporal de la importación de estas sustancias por la aduana de Cúcuta, permitiendo su ingreso solo por otras aduanas con mayor control. También impone a los transportadores de las sustancias y productos químicos controlados corroborar el origen y el destino lícito de las sustancias y productos químicos sometidos a control en la región y exige el registro obligatorio del cemento en el SICOQ, debido a su uso en la producción de cocaína.

Finalmente, para garantizar una respuesta rápida y efectiva, el decreto “habilita” la revisión, reasignación y autorización de cupos de sustancias químicas al Ministerio de Justicia y del Derecho. Con estas medidas, el Gobierno busca debilitar la financiación de grupos armados ilegales, frenar la producción de drogas y restablecer la seguridad en la región.

En este contexto, el decreto objeto de análisis parece estar formalmente motivado, pues presenta hechos concretos que justifican la adopción de medidas extraordinarias. No obstante, más adelante se examinará si dicha motivación es suficiente dentro de los presupuestos materiales, toda vez que pretende asignar al Ministerio de Justicia y a la Fuerza Pública funciones que ya les han sido otorgadas mediante la Resolución 0001 de 2015, modificada por el artículo 1 de la Resolución 0004 de 2022.

4.2. Presupuestos materiales

4.2.1. *Juicio de finalidad:*

El juicio de finalidad, conforme al artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEF) 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.

En el caso analizado, el Decreto 134 ordena: (i) suspender la importación de sustancias químicas controladas por la aduana de Cúcuta, (ii) revisar los cupos de sustancias químicas que se otorguen en los municipios de la región del Catatumbo, para reasignar las cantidades y autorizar el uso en atención a la necesidad de las personas naturales y jurídicas sujetas al control; (iii) disponer un control especial de la Fuerza Pública sobre el transporte de estos productos, exigiendo documentos que acrediten su origen y destino lícito, y (iv) establece la obligación de registrar en el SICOQ cualquier cantidad de cemento comercializada.

Por su parte, el Decreto 062 de 2025, que fundamenta el estado de conmoción interior, señala expresamente la incidencia del narcotráfico en la financiación de grupos armados ilegales y la necesidad de fortalecer el control sobre los insumos químicos empleados en la producción de drogas ilícitas. En particular, este decreto detalla:

- Presupuesto fáctico: la presencia de grupos armados como el ELN en el Catatumbo, y el uso de municipios como Río de Oro y González para movilizar estructuras y comercializar insumos que financian sus actividades criminales.
- Presupuesto valorativo: la financiación del ELN mediante economías ilegales, en especial el narcotráfico, con una alta concentración de cultivos de coca en el Catatumbo, consolidando la región como un enclave estratégico para la producción de drogas ilícitas.
- Presupuesto de necesidad e insuficiencia de medidas ordinarias: la necesidad de restringir el acceso a insumos clave para la producción de drogas, dado su impacto en la financiación de grupos armados ilegales y el aumento de la violencia en la región.

En ese sentido, las medidas adoptadas en el Decreto 134 de 2025 cumplen con el juicio de finalidad, ya que guardan relación con las razones de perturbación del orden público expuestas en el Decreto 062 de 2025, sin que ello suponga que estas sean idóneas y necesarias, como se verá más adelante.

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 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 complementarias⁵: (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 la conexidad interna, el decreto objeto de análisis presenta inconsistencias, especialmente en su artículo 2. Mientras que la justificación del decreto se enfoca en atribuciones del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) relacionadas con: (i) la determinación de las sustancias sujetas a control y (ii) la prohibición o restricción de su almacenamiento, conservación o transporte, la parte resolutive introduce medidas distintas, ordenando: i) revisar los cupos de sustancias químicas que se otorguen en los municipios de la región del Catatumbo, para ii) reasignar las cantidades y iii) autorizar el uso en atención a la necesidad de las personas naturales y jurídicas sujetas al control, lo que desborda el marco argumentativo expuesto en la motivación del decreto.

Además de resultar incongruente con la justificación que se le atribuye, se trata de una medida que se entiende incorporada en la facultad prevista en el artículo 15 de la Resolución 0001 de 2015⁶ que faculta al Ministerio de Justicia y del Derecho, a determinar la cantidad de sustancias y productos químicos y su periodicidad, esto es; a realizar el “otorgamiento de cupos”. Eso es así, no solo porque la facultad de otorgamiento supone necesariamente la posibilidad de revisión de la autorización, sino porque expresamente la resolución mencionada señala unas potestades de revisión y de anulación de las autorizaciones (art. 23 ib.), en consonancia con las facultades de llamado de atención (art. 25 ib.) y conminación (art. 26 ib.).

Por otra parte, desde una perspectiva de conexidad externa, las medidas del Decreto 134 se alinean con las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior, contenidas en el Decreto 0062 de 2025. Este último establece que el narcotráfico constituye uno de los principales factores de violencia en la región, al financiar las estructuras de grupos armados ilegales y fomentar el conflicto. Además, expone que el Catatumbo es un enclave estratégico para la producción de cocaína, con una alta concentración de cultivos ilícitos y un incremento en la demanda de insumos químicos utilizados en su procesamiento.

Sin embargo, en conclusión, el Decreto 134 de 2025 no satisface plenamente el juicio de conexidad material, ya que las medidas adoptadas no guardan una relación directa y específica con la justificación expuesta en el propio decreto. En particular, la diferencia entre las facultades mencionadas en la motivación y las decisiones contenidas en la parte resolutive genera una desconexión que impide considerar que el decreto cumpla con este requisito constitucional.

4.2.3. Juicio de motivación suficiente:

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁶ “Por la cual se unifica y actualiza la normatividad sobre el control de sustancias y productos químicos”

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.

La Corte Constitucional ha precisado en sentencias como la C-179 de 1994⁷, la C-300 de 1994⁸ y la C-070 de 2009⁹, 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.

Si bien el Decreto 134 de 2025 señala la necesidad de restringir el acceso a sustancias químicas controladas, argumentando su relación con la producción de cocaína y la financiación de grupos armados ilegales como el ELN, la exposición de motivos no desarrolla de manera suficiente cómo las medidas adoptadas lograrán este propósito de forma efectiva. En particular, no se ofrece una justificación clara sobre la contribución directa de la suspensión de la importación de estas sustancias por la aduana de Cúcuta, la reasignación de cupos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y la obligación de registrar cualquier cantidad de cemento en el SICOQ para conjurar la perturbación del orden público.

De conformidad con los considerandos del Decreto 134, la suspensión de la importación de sustancias químicas por la aduana de Cúcuta se presenta como una estrategia para restringir el acceso a insumos utilizados en la producción de cocaína. Sin embargo, el decreto no considera que estas sustancias también ingresan al país a través de otros puertos y aduanas de mayor capacidad, lo que podría permitir que los grupos armados ilegales continúen accediendo a ellas por otras vías. La observación va dirigida a cuestionar la eficacia de la medida, y no la delimitación territorial de la misma. Se cuestiona el hecho de que se acudiera directamente a la prohibición, sin considerar herramientas intermedias como la intensificación de controles, así como la evaluación del verdadero impacto de la medida.

Frente a la evaluación de la eficacia de la medida hay que decir que, aunque el Gobierno Nacional, en su respuesta a la Corte, reconoce que no se puede descartar que los grupos ilegales encuentren mecanismos para evadir los controles, el decreto no ofrece una justificación sólida sobre por qué la restricción en Cúcuta es suficiente para mitigar este riesgo ni evalúa su proporcionalidad frente a la posibilidad de que estos insumos sean obtenidos por otros canales.

Así mismo, no presenta un estudio de impacto normativo que analice los efectos de esta restricción sobre los sectores productivos que requieren estas sustancias para actividades lícitas. A pesar de reconocer que aproximadamente 60 empresas dependen de estos insumos en sus procesos

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

industriales, no se explican los fundamentos de la restricción ni se detallan medidas para evitar afectaciones desproporcionadas a estos sectores.

Adicionalmente, el decreto señala que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene la facultad de revisar y reasignar los cupos de sustancias químicas en los municipios del Catatumbo, con el argumento de que esta medida permitirá una gestión más ágil y oportuna, evitando los trámites adicionales que implica la intervención del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). No obstante, esta disposición no toma en cuenta que el Ministerio de Justicia a través de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes ya cuenta con esta función tal como lo establece el artículo 12 de la Resolución 0001 de 2015.

Por otra parte, el decreto establece la obligación de registrar cualquier cantidad de cemento en el SICOQ (antes la obligación surgía a partir de las 2 toneladas), lo que implica que toda persona que desee utilizar este material deba obtener un certificado de registro. Sin embargo, esta medida es desproporcionada y no toma en cuenta su impacto en actividades esenciales y lícitas que se desarrollan en la región.

Aunque el Decreto 134 de 2025 establece medidas dirigidas a controlar el acceso a sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas, no desarrolla una justificación suficiente sobre cómo estas disposiciones lograrán, de manera concreta e inmediata, afectar la economía del narcotráfico y reducir la financiación de los grupos armados ilegales. Tampoco evalúa el impacto de estas restricciones en los sectores productivos.

En consecuencia, el decreto no cumple con el juicio de motivación suficiente, ya que no proporciona una fundamentación clara y detallada que respalde cómo estas medidas contribuyen de manera directa e inaplazable a conjurar la perturbación del orden público.

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad garantizar que las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos no vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni modifiquen la estructura o funciones esenciales del Estado. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-027 de 1996¹⁰ y la C-070 de 2009¹¹, ha señalado que este juicio protege tanto la estabilidad institucional como la garantía de los derechos fundamentales en contextos de excepción. En este sentido, ha enfatizado que las medidas adoptadas bajo un estado de conmoción interior deben enmarcarse dentro de los principios y límites constitucionales, evitando que el Ejecutivo ejerza facultades de manera desproporcionada o que sus decisiones comprometan el equilibrio democrático.

Si bien el Decreto 134 de 2025 no modifica ni suprime funciones esenciales del Estado ni interfiere con la estructura o competencias de las ramas del poder público, sus disposiciones carecen de una motivación suficiente. La decisión de suspender la importación de ciertas sustancias químicas se

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

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

adopta sin justificación suficiente. En lugar de establecer controles más estrictos o reforzar los mecanismos de fiscalización existentes, el decreto impone una prohibición absoluta, sin demostrar por qué esta medida es la única opción viable ni evaluar su impacto en sectores que utilizan estos insumos de manera legítima.

Adicionalmente, las funciones que el decreto pretende asignar al Ministerio de Justicia y Derecho y a la Fuerza Pública ya existen en el marco normativo vigente. El Ministerio de Justicia, a través de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, tiene la facultad de regular la cantidad, periodicidad y condiciones de manejo de estas sustancias. Así mismo, la Fuerza Pública ya ejerce el control operativo sobre estos productos, incluyendo la verificación de su legalidad. Por lo tanto, no era necesario recurrir a medidas excepcionales para otorgar competencias que ya hacen parte de la estructura ordinaria del Estado.

Por otra parte, la suspensión de la importación de estas sustancias impacta en sectores productivos que las utilizan para actividades completamente lícitas. Insumos como los regulados en el Decreto 134 de 2025 son esenciales para industrias como el procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos, la elaboración de aceites y grasas de origen vegetal, la producción de productos lácteos, el tratamiento de aguas minerales y la fabricación y comercialización de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio y equipos de fontanería¹². Al no contemplar los efectos que esta restricción genera sobre estos sectores, el decreto compromete el derecho a la libertad de empresa, sin que se justifique la necesidad de una medida de tal magnitud.

El uso de facultades excepcionales para imponer prohibiciones sin una justificación detallada compromete el equilibrio democrático, al otorgar al Ejecutivo un margen de acción que excede los límites impuestos por la Constitución en los estados de excepción. En consecuencia, el Decreto 134 de 2025 no cumple con el juicio de ausencia de arbitrariedad, ya que sus medidas carecen de una fundamentación suficiente, lo que genera riesgos para la seguridad jurídica, el funcionamiento institucional y los derechos económicos de terceros.

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.

¹² Respuesta del Ministerio de Justicia y Derecho a las preguntas formuladas por la Corte Constitucional en el marco del proceso RE-374. Memorando MJD-MEM25-0000895-GCSQ-30300. Pág. 3.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002¹³, 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 134 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.

4.2.6. *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 134 de 2025 contempla la suspensión del artículo 2 del Decreto Ley 1146 de 1990, modificado por el artículo 1 del Decreto 1813 de 1990 y adoptado como legislación permanente en el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991, en lo relativo a la importación de sustancias y productos químicos controlados, señalados en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015.

En aplicación de este criterio, el Decreto 134 de 2025 suspende la vigencia del artículo 2 del Decreto Ley 1146 de 1990, modificado por el artículo 1 del Decreto 1813 de 1990 y adoptado como legislación permanente en el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991, en lo concerniente a la importación de sustancias y productos químicos controlados por la aduana de Cúcuta. La justificación gubernamental sostiene que esta medida resulta imprescindible para evitar el desvío de estos insumos hacia el narcotráfico, al considerar que su introducción por dicho punto fronterizo representa un riesgo para la seguridad y el orden público en la región del Catatumbo.

No obstante, el análisis de esta medida en el marco del juicio de incompatibilidad revela que su justificación no es enteramente consistente con los requisitos exigidos para la suspensión de normas en un estado de excepción. En primer término, el decreto no demuestra que la regulación ordinaria sobre la importación de sustancias químicas impida la implementación de controles adicionales o el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión en la aduana de Cúcuta. La legislación vigente ya prevé medidas de vigilancia y control de insumos químicos, por lo que la suspensión de esta norma no era la única alternativa para enfrentar la crisis de seguridad en la región.

Repárese en que la Resolución 0001 de 2015, modificada por el artículo 1 de la Resolución 0004 de 2022 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, indica que existen controles

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

administrativos y operativos, de los cuales se derivan amplias facultades que van incluso hasta la anulación de los registros y cupos:

- **Artículo 8. COMPONENTES DEL CONTROL.** *El ejercicio del control de sustancias y productos químicos tiene dos componentes:*

Componente administrativo: es el análisis técnico y jurídico de la información que permite evaluar de manera integral el manejo de las sustancias y productos químicos controlados.

Componente operativo: es la inspección física o virtual de las sustancias y productos químicos, así como de las instalaciones donde se realicen las actividades objeto de control, la verificación de registros que evidencien los movimientos de las sustancias y productos químicos controlados y la toma de muestras en caso de que se considere necesario.

- **Artículo 9. AUTORIDADES COMPETENTES.** *El Ministerio de Justicia y del Derecho –Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes–, es la autoridad competente para el ejercicio del componente administrativo del control de sustancias y productos químicos establecidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes.*

La Policía Nacional es la autoridad competente para el ejercicio del componente operativo del control de sustancias y productos químicos establecidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

- **Artículo 15. OTORGAMIENTO DE CUPOS.** *El Ministerio de Justicia y del Derecho –Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes– determinará la cantidad de sustancias y productos químicos y su periodicidad, de acuerdo con las necesidades de manejo, comportamiento administrativo y demás información técnica pertinente aportada.*
- **Artículo 27. INSPECCIONES.** *La Policía Nacional efectuará en cualquier momento, inspecciones con el objeto de verificar el uso legítimo de las sustancias y productos químicos contenidos en la presente resolución, en prevención del desvío para la producción de drogas ilícitas.*
Los resultados de estas actuaciones quedarán plasmados en un acta que será firmada por los delegados de los sujetos de control y las autoridades competentes.

Así mismo, el Decreto 1146 de 1990, adoptado como legislación permanente mediante el Decreto 2272 de 1991, otorga a diversas autoridades —como la Policía Antinarcóticos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y autoridades marítimas— amplias facultades de inspección, control, retención y decomiso, conforme a lo previsto en los artículos 7º, 8º y 13. Tales funciones operativas son reforzadas por el artículo 10, que prohíbe expresamente el uso de mecanismos de ingreso anticipado o trámites urgentes para este tipo de sustancias, como estrategia preventiva frente al desvío ilegal de estos compuestos hacia actividades ilícitas. A su vez, el artículo 16 establece un régimen sancionatorio que contempla medidas como el decomiso definitivo de las sustancias, la pérdida de la mercancía y la suspensión de operaciones para quienes incurran en incumplimientos normativos.

Así mismo, el artículo 29 ibídem faculta al Consejo Nacional de Estupefacientes para restringir, mediante resolución, el almacenamiento, conservación o transporte de estas sustancias en áreas

geográficas específicas del territorio nacional. Esta facultad es clave para la adopción de medidas diferenciales de control territorial, particularmente en zonas vulnerables al establecimiento de economías ilegales vinculadas al narcotráfico.

En ese sentido, el Decreto no indica las razones que sustentan la incompatibilidad de las normas suspendidas y la argumentación presentada no satisface plenamente los estándares exigidos por la Corte Constitucional para este juicio. La coexistencia de la normativa ordinaria con las medidas excepcionales no se muestra incompatible, en tanto que el Estado podría haber reforzado los controles y mecanismos de fiscalización sin necesidad de suspender la importación en un punto fronterizo específico. En consecuencia, la suspensión de esta disposición no se encuentra debidamente justificada en términos de necesidad, proporcionalidad y compatibilidad con el estado de conmoción interior, lo que permite concluir que no se cumple de manera estricta con el juicio de incompatibilidad.

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 2003¹⁴ y C- 156 de 2020¹⁵, 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.

a. **Necesidad fáctica (idoneidad):**

El análisis de necesidad fáctica exige evaluar si la medida adoptada es idónea para superar la crisis de orden público o evitar su agravamiento. El Decreto 134 de 2025 justifica la suspensión de la importación de sustancias químicas por la aduana de Cúcuta como una estrategia para limitar el acceso a insumos utilizados en la producción de clorhidrato de cocaína y, de este modo, debilitar la financiación de los grupos armados ilegales en el Catatumbo, particularmente del ELN.

Sin embargo, la efectividad de esta medida es cuestionable, ya que el decreto no presenta evidencia suficiente que demuestre que la restricción de la importación por este único punto de entrada sea efectiva para impedir el desvío de estas sustancias hacia el narcotráfico. La norma no prohíbe la importación por otras aduanas del país, lo que implica que los insumos químicos pueden seguir ingresando por otras rutas, sin que el decreto explique por qué la restricción en Cúcuta tendría un impacto sustancial en la producción de drogas ilícitas.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Así mismo, no se justifica por qué la aduana de Cúcuta representa un riesgo significativamente mayor en comparación con otras aduanas habilitadas para el ingreso de estas sustancias. La ausencia de un análisis técnico que respalde esta afirmación genera dudas sobre la idoneidad de la medida y su impacto real en la crisis de seguridad en la región.

b. Necesidad jurídica (subsidiariedad):

El juicio de necesidad jurídica exige verificar si dentro del marco normativo vigente existen mecanismos adecuados para alcanzar los mismos objetivos sin recurrir a medidas excepcionales. En este caso, el ordenamiento jurídico colombiano ya prevé instrumentos de control y supervisión sobre las sustancias químicas controladas, lo que pone en entredicho la justificación de la suspensión de su importación por un punto fronterizo específico.

Normas como la Ley 30 de 1986, el Decreto 1146 de 1990 y la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes establecen un sistema riguroso de regulación y fiscalización de estas sustancias. La Resolución 0001 de 2015, en su artículo 8, distingue entre el control administrativo, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, y el control operativo, a cargo de la Fuerza Pública.

Además, el artículo 15 de la misma resolución ya faculta al Ministerio de Justicia para determinar la cantidad de sustancias y productos químicos permitidos, su periodicidad y demás condiciones de manejo. Esto indica que el Gobierno pudo haber fortalecido los controles en la aduana de Cúcuta sin necesidad de suspender la importación, lo que genera dudas sobre la necesidad jurídica de la medida adoptada.

Por otro lado, el decreto introduce una exigencia especial a los transportadores para demostrar la licitud de sus mercancías, lo que formalmente podría considerarse una medida adicional de control. No obstante, la Fuerza Pública ya tiene la facultad de ejercer el control operativo sobre estas sustancias, conforme a los artículos 27 que le otorga la potestad a la Policía Nacional de realizar inspecciones en cualquier momento con el objetivo de verificar el uso legítimo de las sustancias y productos químicos limitados, el 29 que faculta a la Policía Nacional para inmovilizar estas sustancias cuando se determinen fallas administrativas y el 30 que establece cuales son las causales para esa inmovilización entre ellas “*cuando no se presenten los soportes documentales establecidos en las normas técnicas y contables relacionadas con las transacciones registradas en el SICOQ*” de la Resolución 0001 de 2015, lo que significa que este tipo de verificaciones ya forman parte de sus competencias ordinarias. En consecuencia, no se hace necesario acudir a un estado de excepción para implementar esta medida, pues su ejecución es posible dentro del marco jurídico vigente.

Así pues, el Decreto 134 de 2025 no cumple con el juicio de necesidad jurídica, ya que no demuestra que la suspensión de la importación de sustancias químicas por la aduana de Cúcuta sea la única alternativa viable para evitar su desvío hacia el narcotráfico. Tampoco acredita que los mecanismos ordinarios de control sean insuficientes para alcanzar el mismo objetivo sin recurrir a medidas excepcionales.

4.2.8. Juicio de proporcionalidad:

El juicio de proporcionalidad, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exige que las medidas adoptadas en un estado de excepción sean adecuadas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto para alcanzar los fines que motivaron su adopción. Este análisis evalúa si las disposiciones establecidas en el decreto son razonables frente a la gravedad de la crisis y si no imponen restricciones desproporcionadas en relación con los derechos fundamentales y principios constitucionales.

En este caso, el Decreto 134 de 2025 restringe la importación de sustancias químicas por la aduana de Cúcuta, argumentando que esta medida contribuirá a evitar su desvío hacia la producción de clorhidrato de cocaína y, en consecuencia, afectará las fuentes de financiación de grupos armados ilegales en la región del Catatumbo. Sin embargo, al evaluar su proporcionalidad, surgen tres cuestionamientos fundamentales: (i) si la medida es adecuada para cumplir su objetivo, (ii) si es la opción menos restrictiva posible, y (iii) si su impacto sobre terceros es justificado en relación con los beneficios esperados.

En cuanto a la adecuación, la suspensión de la importación de estas sustancias por un único punto fronterizo no garantiza que el objetivo de impedir su desvío hacia el narcotráfico sea alcanzado. La medida no afecta el ingreso de estos insumos por otras aduanas, lo que sugiere que los actores ilegales podrían redireccionar sus operaciones sin que la restricción tenga un impacto sustancial en la crisis de seguridad. Sin un análisis técnico que sustente que la aduana de Cúcuta representa un foco estratégico crítico en el suministro de estos insumos, la idoneidad de la medida para lograr su propósito resulta cuestionable.

En cuanto a la necesidad, el decreto no evalúa alternativas menos restrictivas que hubieran podido cumplir el mismo fin sin afectar el comercio legítimo. En lugar de una prohibición total de la importación por la aduana de Cúcuta, el Gobierno pudo haber implementado medidas de fiscalización más estrictas, como la exigencia de registros adicionales, inspecciones reforzadas o esquemas de trazabilidad más rigurosos. Dado que la legislación ordinaria ya contempla mecanismos de control, la ausencia de un estudio sobre por qué estas medidas no eran suficientes indica que la restricción adoptada no responde al principio de mínima intervención.

Así mismo, en la motivación del decreto objeto de análisis se mencionan los reportes del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) del año 2023, al igual que las incautaciones realizadas en los años 2023 y 2024 demuestran hacen imperiosa la necesidad de suspender la importación de ciertas sustancias y productos químicos. Sin embargo, esta afirmación demuestra que la problemática abordada no surge de la crisis de seguridad actual, sino que responde a factores preexistentes que requieren soluciones estructurales y de largo plazo.

Respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, la medida genera afectaciones directas a sectores económicos que utilizan estos insumos de manera legítima. Aunque el decreto sostiene que la importación de las sustancias podrá realizarse por otras aduanas, no se evalúa cómo este cambio impactará a los comerciantes y empresas que dependen de estos productos, ni si enfrentan dificultades logísticas o costos adicionales. La falta de un análisis de impacto normativo impide determinar si la carga impuesta a estos actores es razonable en relación con los beneficios esperados.

En conclusión, el Decreto 134 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad, ya que no demuestra que la medida sea estrictamente adecuada para lograr su objetivo, no evalúa alternativas menos restrictivas y no justifica el impacto que genera sobre sectores productivos y derechos económicos. La suspensión de la importación en la aduana de Cúcuta no se encuentra suficientemente sustentada en términos de eficacia ni proporcionalidad, lo que sugiere que la restricción impuesta excede los límites permitidos en un estado de excepción.

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. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil (artículo 14, Ley 137 de 1994).

En el caso concreto, la medida no es discriminatoria en sentido estricto, porque no está dirigida contra una persona, grupo étnico o comunidad específica y tampoco hace distinciones por razones de raza, origen nacional, religión, género, ideología o estrato socioeconómico, adicionalmente, se limita a un grupo de municipios afectados por el estado de conmoción interior.

No obstante, puede tener efectos indirectamente discriminatorios para empresarios legales de la región, que enfrentan más obstáculos que los ubicados en otras zonas del país, agravando la exclusión económica y comercial de una región históricamente marginada.

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

El Decreto 134 de 2025 vulnera diversos principios fundamentales del Estado de Derecho, al desconocer los límites constitucionales que rigen los estados de excepción. Su expedición excede los criterios de necesidad y proporcionalidad, al adoptar medidas que no demuestran ser imprescindibles para conjurar las causas de la declaratoria de conmoción interior ni para impedir la extensión de sus efectos.

En primer lugar, el decreto compromete la *supremacía constitucional*, al desconocer los principios que regulan el ejercicio de las facultades excepcionales. Esto se refleja en dos aspectos fundamentales: primero, la restricción de la importación de sustancias químicas por la aduana de Cúcuta, sin un análisis que demuestre su impacto real en la crisis de seguridad ni su proporcionalidad frente a las afectaciones a sectores productivos. Segundo, la supuesta reasignación de competencias del Consejo Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Justicia y del Derecho que se anuncia en la parte considerativa del decreto, pero parece no concretarse en su parte resolutive, sin tener en consideración que la entidad ya cuenta con esta facultad.

En segundo lugar, el decreto transgrede el principio de *legalidad*, al no cumplir con los requisitos constitucionales y legales exigidos para los estados de excepción. Las medidas adoptadas deben cumplir con los principios de conexidad material, motivación suficiente, incompatibilidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, el decreto no justifica adecuadamente la idoneidad de sus

disposiciones, omite evaluar alternativas menos restrictivas y no demuestra que la normativa ordinaria era insuficiente para abordar la problemática.

En cuanto a los *derechos fundamentales*, la restricción de la importación de sustancias químicas impacta las libertades individuales, en particular los derechos económicos y la libertad de empresa. Al limitar el acceso a estos insumos sin una justificación suficiente sobre su idoneidad y necesidad, se genera una carga desproporcionada para sectores comerciales que los utilizan legítimamente. La falta de un análisis detallado sobre el impacto de esta medida podría traducirse en restricciones arbitrarias a la actividad comercial y productiva.

Por último, la prohibición de importar sustancias químicas por la aduana de Cúcuta afecta la estabilidad económica y la previsibilidad en las políticas comerciales del país. Al no considerar alternativas menos restrictivas, la medida genera incertidumbre en el sector productivo y puede afectar la producción y comercialización de bienes lícitos en la región. Este tipo de restricciones, sin un estudio previo de sus efectos, pueden debilitar la confianza en la seguridad jurídica y en la gestión de la política *económica a largo plazo*.

VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce la difícil situación humanitaria y de seguridad en la región del Catatumbo, así como la necesidad de una respuesta efectiva del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, el Decreto 134 de 2025 no cumple con los estándares exigidos para los estados de excepción, ya que sus medidas no están debidamente justificadas en términos de conexidad, necesidad, proporcionalidad y motivación.

La suspensión de la importación de sustancias químicas por la aduana de Cúcuta no demuestra ser una medida idónea ni indispensable para frenar su desvío hacia el narcotráfico. Así mismo, el decreto no reasigna competencias, sino que reitera facultades que ya existen en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Fuerza Pública, lo que evidencia que no era necesario recurrir a facultades extraordinarias para su aplicación.

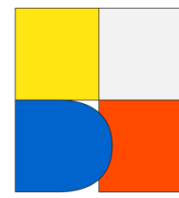
Además, las restricciones impuestas pueden tener impactos negativos en sectores económicos legítimos sin un análisis adecuado de sus implicaciones. Por ello, es fundamental que cualquier medida adoptada en el marco del estado de conmoción interior sea proporcional, justificada y basada en estudios técnicos que contemplen sus efectos en todos los sectores involucrados.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 134 de 2025** *“Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado 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:



Fundación
para el Estado
de Derecho

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: 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