

Bogotá, D.C. 10 de abril de 2025

Honorable Magistrada
NATALIA ÁNGEL CABO
Corte Constitucional

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 154 de 2025 *“Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*. Radicado R-378.

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, presentó intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la fijación en lista del 4 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, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 154 de 2025, en tanto se cuestiona la necesidad de las medidas 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 pretenden regular las medidas; iii) análisis del Decreto 154 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 7 de febrero de 2025 se emitió el Decreto 154 de 2025 *“Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”* (en adelante el Decreto 154 o el decreto objeto de intervención).

2.3. El artículo 1 del Decreto 154 establece una restricción a la libre circulación de vehículos terrestres y fluviales en la región del Catatumbo, incluyendo también los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar. La medida busca limitar la movilidad vehicular para facilitar las operaciones de la Fuerza Pública y contribuir al restablecimiento del orden público en el marco del estado de conmoción interior.

Puntualmente establece que: la restricción de circulación aplica para vehículos terrestres entre las 20:00 y las 05:00 horas del día siguiente, y para vehículos fluviales entre las 18:00 y las 05:00 horas; se exceptúa de estas medidas la circulación de motocicletas, con o sin acompañante, que podrán movilizarse las 24 horas del día. Adicionalmente, se impone una restricción especial a vehículos de carga pesada que transportan cemento, combustibles, materiales de construcción y productos pétreos, los cuales no podrán circular entre las 17:00 y las 06:00 horas del día siguiente. Los alcaldes de los municipios cobijados por la medida, en coordinación con el comandante militar que ejerza control operacional en la zona delimitada por el Decreto 0062 podrán establecer excepciones o modificar las restricciones dentro de su jurisdicción.

2.4. En el artículo 2 consagra las excepciones a la medida de restricción de circulación. Se permite la circulación de vehículos en casos relacionados con: (i) asistencia y prestación de servicios de salud; (ii) servicios de emergencia y humanitarios; (iii) actividades de las Fuerzas Militares, Policía Nacional, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, bomberos, organismos de socorro y Fiscalía General; (iv) servicios públicos como acueducto, energía, aseo, internet y telefonía; (v) funciones judiciales, migratorias y del ICBF; y (vi) medios de comunicación. En todos los casos, los responsables deben estar debidamente acreditados e identificados en el ejercicio de sus funciones.

2.5. En el artículo 3, faculta a los miembros de la Fuerza Pública para registrar medios de transporte, tanto públicos como privados, terrestres y fluviales, con el objetivo de: (i) establecer la identidad de los ocupantes, (ii) verificar la procedencia y legalidad del medio de transporte y de los bienes transportados, y (iii) actuar ante la sospecha de utilización del medio en la comisión de delitos. En caso de hallazgos que justifiquen acción penal, deberán activarse los procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Penal.

2.6. El artículo 4 establece una restricción específica para el transporte de cilindros de gas licuado de petróleo (GLP). En los municipios mencionados en el artículo 1, las empresas autorizadas solo podrán realizar dicha actividad en el horario comprendido entre las 06:00 a.m. y las 2:00 p.m.

2.7. El artículo 5 ordena a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a solicitud de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, publicar en un plazo máximo de doce (12) horas siguientes a la solicitud las zonas del espacio aéreo declaradas como prohibidas, restringidas o peligrosas, conforme con lo establecido en la Publicación de Información Aeronáutica - AIP Colombia.

2.8. El artículo 6 prevé que los funcionarios públicos que abusen o se extralimiten en el ejercicio de las facultades conferidas por el decreto serán responsables civil, fiscal, disciplinaria y penalmente.

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. Para el cumplimiento de estos objetivos, la Fuerza Pública cuenta con facultades exclusivas para el uso legítimo de la fuerza y las armas, siempre en el marco de los principios constitucionales y el respeto por los derechos humanos¹.

El desarrollo normativo de estas disposiciones constitucionales se encuentra en diversas leyes y decretos, se destacan:

- En el caso de las Fuerzas Militares, el Decreto 1070 de 2015, “*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa*”, establece la organización y el funcionamiento general de estas fuerzas dentro del marco del sector defensa, artículos 1.1.1.1. a 1.2.3.1.
- La Ley 1862 de 2017, “*Por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar*”, regula los deberes y el comportamiento de los miembros de las Fuerzas Militares en el ejercicio de sus funciones.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-430 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo.

- En relación con la Policía Nacional, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, contenido en la Ley 1801 de 2016 establece los lineamientos para el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía, regulando su actuar en la prevención de conflictos, el mantenimiento del orden público y la protección de los derechos ciudadanos.

Finalmente, es preciso mencionar que, conforme al artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República ejerce la suprema dirección de la Fuerza Pública en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, lo que implica su facultad para disponer de estas en situaciones que lo requieran, garantizando la seguridad y estabilidad del país en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente.

3.2 Por otra parte, el derecho a la libre circulación se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Constitución. El transporte es esencial para ejercer los derechos fundamentales, ya que permite la libre circulación dentro del país, con límites legales fundados en razones de orden público o seguridad nacional. La Ley 105 de 1993 lo define como una industria estratégica, regulada para asegurar el acceso libre, seguro y de calidad a la movilización de personas o bienes, en beneficio del interés general.

Por su parte, la Ley 336 de 1996 -Estatuto General de Transporte- reafirma que el transporte es un servicio público esencial regulado por el Estado para garantizar la seguridad, comodidad y accesibilidad, priorizando el interés general sobre el particular. El Decreto 1079 de 2015 desarrolla esta regulación, exigiendo que el transporte público de pasajeros y el transporte mixto (personas y carga) sean prestados por empresas habilitadas, mediante contratos con usuarios y en rutas o zonas autorizadas.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 154 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 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 estado de excepción.

4.1.3 *Existencia de motivación:*

El Decreto 154 de 2025 expone en su parte motiva las razones que, a juicio del Gobierno nacional, justifican la adopción de medidas extraordinarias de restricción a la circulación de vehículos terrestres y fluviales en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González, en el

departamento del Cesar. De acuerdo con lo señalado, tales restricciones se adoptan en desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 0062 de 2025, con el fin de conjurar una situación de grave perturbación del orden público.

Según se indica en el Decreto, dicha perturbación obedece al escalamiento abrupto e imprevisible del accionar violento del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros grupos armados organizados, cuyos enfrentamientos, amenazas y acciones delictivas han generado una crisis humanitaria desbordada, con consecuencias directas sobre la población civil, la seguridad institucional, la infraestructura crítica, el medio ambiente y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. En este contexto, el Gobierno sostiene que las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública han resultado insuficientes para contener la situación, lo cual exige la adopción de herramientas excepcionales.

La medida concreta de restricción a la circulación se fundamenta, además, en lo dispuesto en el artículo 38 literal a) de la Ley 137 de 1994, que autoriza al Ejecutivo, durante un estado de conmoción interior, a limitar o prohibir la circulación o permanencia de personas y vehículos en horas y lugares determinados, cuando ello resulte necesario para no obstruir la acción de la Fuerza Pública. El Gobierno resalta que esta facultad puede ejercerse incluso mediante la imposición de toques de queda o la exigencia de notificación previa de desplazamientos fuera de las localidades de residencia habitual.

En este contexto, aunque el Decreto está motivado, se examinará si dicha motivación es suficiente dentro de los presupuestos materiales, toda vez que no demuestra cómo cada una de las medidas adoptadas responde, de manera específica a los fines excepcionales del estado de conmoción interior.

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 efectos². Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 154 de 2025 impone, de manera expresa, las siguientes medidas:

1. Restricción de la circulación de vehículos terrestres en horarios determinados.
2. Restricción de la circulación de vehículos fluviales.
3. Restricción de la circulación de vehículos de carga, pesados y/o tractocamiones que transportan cemento, combustibles y sus derivados, materiales de construcción y productos pétreos.

² 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*”.

4. Facultad de los miembros de la Fuerza Pública para registrar medios de transporte públicos y privados, tanto terrestres como fluviales.
5. Restricción al transporte de cilindros de gas licuado de petróleo (GLP).
6. Restricción del espacio aéreo, sujeta a coordinación con la Fuerza Aeroespacial Colombiana.

Según lo señalado en los considerandos del Decreto, estas medidas se justifican en la necesidad de facilitar *“las operaciones militares y operativos de policía, requeridos para recobrar el control del territorio dado el escalamiento abrupto e imprevisible del accionar violento de los grupos armados organizados”*. De esta manera, el Gobierno argumenta que las restricciones a la circulación y al espacio aéreo son instrumentos extraordinarios orientados a garantizar la efectividad de las acciones de la Fuerza Pública, frente a la grave alteración del orden público en la región del Catatumbo y municipios aledaños.

A partir de lo anterior, puede afirmarse que el Decreto identificaría una finalidad legítima: apoyar el restablecimiento del orden público mediante la facilitación del despliegue y acción operativa de las autoridades militares y policiales. Dicha finalidad, en principio, guarda una relación con las causas invocadas en la declaratoria del estado de conmoción interior, las cuales están asociadas, entre otras, al incremento de la violencia armada y la pérdida de control institucional sobre el territorio. En conclusión, el Decreto 154 de 2025 enuncia una finalidad constitucionalmente válida, directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos.

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 complementarias³: (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.

En cuanto a la conexidad interna, se advierte que frente a la facultad otorgada a los miembros de la Fuerza Pública para registrar medios de transporte públicos y privados, tanto terrestres como fluviales, en ningún apartado de los considerandos del Decreto 154 se hace mención concreta a la necesidad de adoptar dicha medida. No se mencionan los motivos y/o causas que justificaron la habilitación de estas facultades extraordinarias de inspección, lo que impide establecer una relación interna clara entre la motivación normativa y el contenido de la disposición.

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

Por su parte, en cuanto a la conexidad externa, se evidencia que el Decreto 0062 afirma que las atribuciones ordinarias de la Fuerza Pública y de las autoridades de policía no han resultado suficientes para contener la grave perturbación del orden público.

El Decreto 154 no supera el juicio de conexidad material desde su perspectiva interna. En consecuencia no cumple con el juicio de conexidad.

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 interior⁴. 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 sumaria⁵.

En el caso del Decreto 154 se adoptaron restricciones a la libre circulación de vehículos terrestres y fluviales, incluyendo limitaciones al transporte de bienes como cemento, materiales de construcción y cilindros de gas licuado de petróleo, así como la habilitación a la Fuerza Pública para registrar medios de transporte. Todas estas disposiciones inciden directamente en el ejercicio del derecho fundamental a la libre locomoción, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, por lo que la motivación del decreto debe evaluarse con base en el estándar más riguroso.

El decreto fundamenta sus medidas en la existencia de una grave perturbación del orden público en la región, el desbordamiento de las capacidades institucionales, y la supuesta insuficiencia de las atribuciones ordinarias de la Fuerza Pública. Además, se invoca como base normativa el artículo 38 literal a) de la Ley Estatutaria 137 de 1994, que permite restringir la circulación y residencia durante un estado de conmoción interior, siempre que tales medidas no afecten el núcleo esencial de los derechos y que respondan a la necesidad de evitar obstrucciones a la acción de la Fuerza Pública.

El Decreto señala que estas medidas se adoptan para facilitar las operaciones de la Fuerza Pública en un contexto de grave perturbación del orden público y con base en la insuficiencia de las herramientas ordinarias. Sin embargo, no se explica por qué era necesario acudir al régimen excepcional, cuando el ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos ordinarios suficientes para limitar la circulación de vehículos en circunstancias que comprometan la seguridad (ver apartado 4.2.7).

En consecuencia, aunque el Decreto identifica una finalidad legítima, no se justifica de manera suficiente por qué las medidas adoptadas requerían un tratamiento excepcional, existiendo

⁴ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

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

mecanismos legales ordinarios adecuados para su implementación. Por esta razón, el Decreto Legislativo 154 de 2025 no supera el juicio de motivación suficiente.

4.2.4 *Juicio de ausencia de arbitrariedad:*

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad 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.

La Corte Constitucional, en pronunciamientos como las C-027 de 1996⁶ y la C-070 de 2009⁷ 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 aplicación de este criterio, el Decreto 154 no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, ni suprime o modifica los organismos ni las funciones de acusación y juzgamiento.

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 2002⁸ 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

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

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

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño.

extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. 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 debe poner de presente que el Decreto no regula de manera expresa restricciones a derechos considerados intangibles, ni contempla disposiciones que impliquen una afectación directa al núcleo esencial de derechos como la vida, la integridad personal, la prohibición de la tortura o la no retroactividad penal.

No obstante, se evidencia que el decreto sí establece medidas que afectan el derecho constitucional a la libre locomoción, cuya protección debe ser evaluada con especial rigor en contextos de crisis humanitaria. Por lo tanto, si bien no se advierte una vulneración directa al principio de intangibilidad, sí se evidencia la necesidad de un control estricto sobre la ejecución de las medidas adoptadas.

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 154 de 2025 no contempla la suspensión expresa de ninguna ley.

Sin embargo, en el marco de esta conmoción interior, el 30 de enero de 2025, el Gobierno nacional expidió el Decreto 120 de 2025 *“Por el cual se dictan medidas extraordinarias para el sector transporte 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”*⁹.

Este decreto: (i) autoriza a las empresas de transporte público terrestre de pasajeros a operar en los municipios afectados sin restricciones de rutas, horarios y frecuencias establecidas en sus permisos; (ii) permite que las empresas de transporte mixto operen sin limitaciones por permisos o zonas de operación. Esta medida responde a una necesidad en la región de garantizar la prestación continua del servicio público de transporte, pues *“los eventos recientes de violencia en la región, paralizaron el servicio de transporte público terrestre, lo que amerita una respuesta pronta para que éste pueda prestarse por parte de las empresas autorizadas en la zona”*.

Se considera importante analizar las medidas del referido Decreto 120 de 2025, respecto de lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto objeto de intervención, toda vez que éste establece *“la restricción de circulación de vehículos terrestres opera desde las 20:00 horas hasta las 05:00 a.m.”*. Se plantea la importancia de analizar las referidas medidas, bajo el principio de coordinación entre las autoridades, para que no se presenten posibles inconsistencias en la aplicación de las mismas.

4.2.7 Juicio de necesidad:

⁹ Decreto disponible aquí <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30054406>

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 2003¹⁰ y C- 156 de 2020¹¹, 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.

i) *Necesidad fáctica (idoneidad):*

En cuanto a la necesidad fáctica, el Decreto Legislativo 154 de 2025 no ofrece una justificación concreta que permita establecer cómo las restricciones adoptadas, particularmente la prohibición del transporte de determinados bienes como cemento, productos pétreos y materiales de construcción (párrafo 5, artículo 1 Decreto 154) contribuyen de forma efectiva a recuperar el control institucional del territorio o a conjurar la crisis de orden público.

Se generan serias dudas respecto de la utilidad particular de esta restricción, toda vez que el decreto no explica por qué estos bienes específicos representarían una amenaza para la seguridad o estarían siendo utilizados por los actores armados ilegales en la región. Tampoco se ofrece evidencia o análisis técnico que permita entender cómo limitar el transporte de estos insumos obstaculiza las acciones de la Fuerza Pública.

ii) *Necesidad jurídica (subsidiariedad):*

Desde la perspectiva de la necesidad jurídica o subsidiariedad, el decreto tampoco acredita de manera suficiente que las medidas adoptadas no pudieran ser implementadas mediante mecanismos ordinarios ya previstos en el ordenamiento jurídico. El ordenamiento jurídico colombiano ya contempla facultades suficientes para que el Estado adopte restricciones a la circulación sin necesidad de recurrir al régimen de excepción.

Normas como la Ley 105 de 1993, los artículos 3°, 5° y 8° de la Ley 336 de 1996, la Ley 2251 de 2022, el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) y el Decreto 1079 de 2015 —Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte— otorgan a las autoridades administrativas la capacidad de restringir o reorganizar la operación del transporte público y privado en función de la seguridad, la protección del orden público y la continuidad del servicio. Estas disposiciones habilitan medidas como ajustes operativos en rutas, frecuencias y horarios; la habilitación de corredores alternativos; y la imposición de restricciones temporales de circulación ante riesgos específicos.

Adicionalmente, el Gobierno nacional y las autoridades territoriales cuentan con la figura de planes de contingencia para garantizar la prestación de servicios públicos esenciales -incluido el transporte- en situaciones de emergencia, violencia o desastres. Estos planes permiten implementar medidas

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

como la activación de flotas de respaldo, el establecimiento de puntos seguros de embarque y la coordinación interinstitucional mediante puestos de mando unificado con participación de MinTransporte, MinDefensa, MinInterior y autoridades locales. Tales acciones, previstas incluso en instrumentos de política pública como la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022–2026, pueden desarrollarse plenamente dentro del marco legal ordinario.

Por otra parte, considerando el artículo 217 Constitucional se permite a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares actuar para preservar el orden público interno sin necesidad de un estado de excepción. La Fuerza Pública ya cuenta con herramientas operativas como patrullajes, retenes, puestos de control y operativos móviles, que se aplican cotidianamente en todo el territorio nacional. Estas actividades permiten garantizar la seguridad, prevenir delitos y proteger la infraestructura sin requerir que se le asignen nuevas facultades mediante mecanismos extraordinarios.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 154 no supera el juicio de necesidad, ya que no acredita ni la idoneidad concreta de algunas de las medidas adoptadas ni la imposibilidad de utilizar mecanismos ordinarios para alcanzar los fines excepcionales perseguidos.

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 154 de 2025, las medidas adoptadas tienen como finalidad apoyar el restablecimiento del orden público mediante la facilitación del despliegue y acción operativa de las autoridades militares y policiales. Su aplicación se limita temporalmente a la duración del estado de excepción y opera únicamente dentro de las zonas geográficas delimitadas por el Decreto 0062. En este contexto, puede considerarse que la medida supera el juicio de proporcionalidad.

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 154 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 Decreto Legislativo 154 de 2025 vulnera principios fundamentales del Estado de derecho y desvirtúa la naturaleza estrictamente excepcional del estado de conmoción interior.

El Decreto desconoce el principio de *legalidad* al no superar los juicios de conexidad, motivación suficiente y necesidad exigidos por los artículos 10 y 11 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. La

utilización de medidas legislativas extraordinarias para imponer restricciones y otorgar facultades ya consagradas en el ordenamiento jurídico ordinario, contrarían los límites constitucionales que rigen el uso de las facultades excepcionales durante los estados de conmoción interior.

VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce plenamente la gravedad del conflicto armado que atraviesa la región del Catatumbo, así como la necesidad de que el Estado adopte medidas urgentes para proteger a la población civil y restablecer el orden público. No obstante, se evidencia que el Decreto 154 revela una utilización desproporcionada de los mecanismos excepcionales, toda vez que pudieron adoptarse mediante los mecanismos ordinarios.

En este sentido, 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 2020¹² 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*”.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 154 de 2025** “*Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”

VIII. NOTIFICACIONES

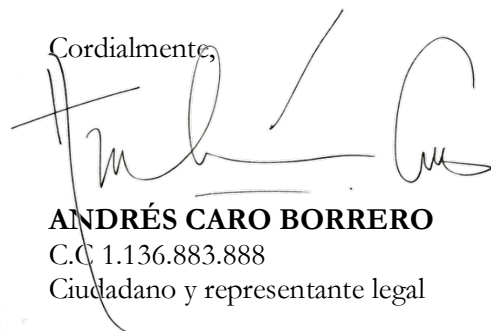
El ciudadano recibirá notificaciones en:

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

Teléfono: 3001160643

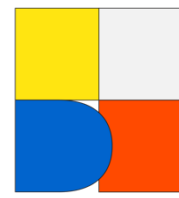
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Ciudadano y representante legal

¹² Corte Constitucional, sentencia C-416 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



Fundación
para el Estado
de Derecho

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1