

Bogotá, D.C. 3 de abril de 2025

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

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 133 de 2025 “*Por el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”. Radicado R-373.

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 28 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 buen gobierno y la transparencia, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 133 de 2025, en tanto se cuestiona la eficacia e idoneidad de las medidas adoptadas, 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 133 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 5 de febrero de 2025 se emitió el Decreto 133 de 2025 *“Por el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”* (en adelante el Decreto 133 o el decreto objeto de intervención).

2.3. El artículo 1 del Decreto 133 otorga al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones la facultad de autorizar el uso del espectro radioeléctrico en servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad. Esta autorización está dirigida a entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, con el propósito de proteger la vida humana, garantizar la seguridad del Estado o atender necesidades de interés humanitario. Además, el decreto permite dicha utilización sin requerir que los beneficiarios estén previamente inscritos en el Registro Único de TIC ni al día con el Ministerio o con el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El objetivo es garantizar que estas entidades puedan acceder a los servicios de telecomunicaciones como una herramienta fundamental para enfrentar la situación de conmoción interior a través de su propia red.

2.4. En su artículo 2, el Decreto 133 establece que las solicitudes de autorización presentadas por entidades públicas y organismos humanitarios acreditados deben incluir las siguientes especificaciones técnicas: (a) marca del equipo, (b) modelo del equipo, (c) potencia máxima de transmisión (dBm), (d) frecuencia mínima de operación (MHz), (e) Frecuencia máxima de operación (MHz), (f) Ancho de banda del canal (kHz), (g) frecuencia preferida (MHz), (h) nombre del municipio, territorio indígena, o área metropolitana. Asimismo, establece que los numerales (a), (b), y (g) son opcionales, razón por la cual el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no podrá rechazar solicitudes que no las incluyan.

2.5. Igualmente, establece que la autorización para el uso del espectro radioeléctrico se otorgará únicamente con la presentación de la solicitud por parte de entidades públicas y organismos humanitarios acreditados, siempre que existan frecuencias disponibles en el rango requerido. En caso de que la frecuencia solicitada no esté disponible, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con base en el análisis técnico de la Agencia Nacional del Espectro asignará una frecuencia equivalente dentro de las opciones disponibles. Además, la solicitud deberá ser resuelta en un plazo máximo de ocho (8) días hábiles.

Finalmente, si al término del estado de conmoción interior las entidades autorizadas requieren continuar utilizando el espectro radioeléctrico, deberán gestionar un nuevo permiso conforme a la normativa vigente.

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

El espectro electromagnético es el conjunto de todas las frecuencias de ondas electromagnéticas que se propagan por el espacio y que pueden ser utilizadas para transmitir información. Se trata de un recurso fundamental para el funcionamiento de las telecomunicaciones inalámbricas, como la radio y la televisión, la telefonía móvil, el internet inalámbrico (Wifi, 4G, 5G), las comunicaciones satelitales, los servicios de emergencia y seguridad pública, así como las radiocomunicaciones aeronáuticas y marítimas. El espectro radioeléctrico es la parte del espectro electromagnético.

El artículo 75 de la Constitución dispone que el espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado, lo cual implica que su uso y explotación deben atender al interés general. De igual manera, el artículo 101 constitucional establece que “*son parte de Colombia (...) el espectro electromagnético*”, el cual, en consonancia con el artículo 102 hace parte de la Nación. En línea con lo anterior, el artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, los cuales podrán ser prestados por el éste directamente, por comunidades organizadas o por particulares, en cualquier caso, bajo la regulación, control y la vigilancia del Estado.

Colombia es Estado miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de regular el uso del espectro radioeléctrico y las telecomunicaciones a nivel internacional. Conforme a la Constitución de la UIT¹, el artículo 3.1 establece que “*los Estados Miembros y los Miembros de los Sectores tendrán los derechos y estarán sujetos a las obligaciones previstas en la presente Constitución y en el Convenio*”. En virtud de esta vinculación, Colombia se compromete a observar los principios y obligaciones allí contenidos. En tal sentido, el artículo 46 de la Constitución de la UIT dispone que “*las estaciones de radiocomunicación están obligadas a aceptar con prioridad absoluta las llamadas y mensajes de socorro, cualquiera que sea su origen, y a responder en la misma forma a dichos mensajes, dándoles inmediatamente el curso debido*”. Esta norma refuerza el carácter prioritario de las comunicaciones con fines de socorro y seguridad, y obliga a los Estados a garantizar que sus sistemas y regulaciones nacionales estén alineados con este deber internacional.

Por otra parte, la Ley 1341 de 2009, 2*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones*” modificada por la Ley 1978 de 2019 constituyen el marco normativo general del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). En su artículo 10, la norma define la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones como un servicio público bajo titularidad del Estado, cuya prestación se encuentra habilitada de manera general, sujeta al cumplimiento de requisitos legales y técnicos, y causa una contraprestación económica a favor del Fondo Único de TIC (FUTIC).

En situaciones excepcionales, el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 establece que, en caso de emergencia, conmoción o calamidad, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades sus redes y servicios, otorgando prelación a las comunicaciones requeridas para la protección de la vida humana.

¹ Naciones Unidas. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). “Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones”, <https://www.itu.int/en/council/Documents/basic-texts/Constitution-S.pdf>

Por su parte, el artículo 17, numeral 5 de la misma ley (modificado por el artículo 13 de la Ley 1978 de 2019) asigna al MinTIC la competencia para ejercer la asignación, gestión, planeación y administración del espectro radioeléctrico. Esta atribución se complementa con lo dispuesto en el artículo 18, numeral 19, literal c) -modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019- que faculta al MinTIC para expedir los reglamentos, condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias, permisos y registros para el uso o explotación de los derechos del Estado, sobre el espectro radioeléctrico y los servicios del sector TIC.

El marco legal establece, además, que para obtener permisos de uso del espectro radioeléctrico, los interesados deben cumplir con ciertas condiciones previas, tales como: (i) estar al día en el pago de la contraprestación económica por el uso del espectro (artículos 13 y 14.4 de la Ley 1341 de 2009²), y (ii) estar inscritos y quedar incorporados en el registro de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (artículo 15, modificado por el artículo 12 de la Ley 1978 de 2019).

En cuanto al procedimiento de asignación de permisos, el Decreto 1078 de 2015, en su Título 2, Capítulo 1, reglamenta los mecanismos de selección objetiva y asignación directa de espectro en desarrollo de los artículos 11 y 72 de la Ley 1341 de 2009. La Sección 1 establece el procedimiento de selección objetiva a través de las siguientes etapas:

- i) Artículo 2.2.2.1.1.1 – *Etapas Previas*. Determinación de pluralidad de interesados. El MinTIC debe verificar si existe pluralidad de oferentes publicando por tres (3) días en su página web la intención de otorgar espectro, detallando las frecuencias, localización y aplicaciones previstas. Los interesados deben manifestar su intención de participar dentro del mismo plazo.
- ii) Artículo 2.2.2.1.1.2 – *Apertura del Procedimiento de Selección Objetiva*. De oficio o por solicitud de parte, el MinTIC puede ordenar la apertura formal del proceso mediante acto administrativo publicado en su página web, con la información técnica y jurídica correspondiente, incluyendo cronograma, requisitos y criterios de selección.
- iii) Artículo 2.2.2.1.1.3 – *Contenido de las Solicitudes*. Las solicitudes deben incluir un estudio técnico que detalle, entre otros, las frecuencias solicitadas, ancho de banda, área de servicio, ubicación de estaciones, potencia, antenas, y horario de utilización. El Ministerio podrá requerir aclaraciones.
- iv) Artículo 2.2.2.1.1.4 – *Evaluación y Otorgamiento de Espectro*. Luego de evaluar las solicitudes y verificar el cumplimiento de requisitos, el MinTIC otorga o niega el permiso mediante acto administrativo motivado.

² “Artículo 14. INHABILIDADES PARA ACCEDER A LOS PERMISOS PARA EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. No podrán obtener permisos para el uso del espectro radioeléctrico: (...) 4. Aquellas personas naturales o jurídicas, sus representantes legales, miembros de juntas o Consejos Directivos y socios, que no se encuentren al día con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por concepto de sus obligaciones.”

La Sección 2 de ese mismo capítulo (artículos 2.2.2.1.2.1 a 2.2.2.1.2.5) por su parte, regula el mecanismo de asignación directa de espectro, aplicable exclusivamente cuando se justifique la continuidad del servicio. Esta vía permite al MinTIC otorgar permisos temporales sin necesidad de proceso competitivo, garantizando la operación ininterrumpida de servicios esenciales.

Asimismo, el artículo 2.2.2.1.2.4 del decreto en mención que trata sobre la asignación de espectro para defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública dispone que:

“Artículo 2.2.2.1.2.4. Asignación de espectro para defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública.

Se exceptúa del procedimiento de selección objetiva el otorgamiento de permisos para el uso de frecuencias o canales radioeléctricos que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones estime necesario reservar para la operación de servicios de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones con fines estratégicos para la defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública, así como el otorgamiento de permisos temporales para la realización de pruebas técnicas y homologación de equipos” - subrayado fuera del texto-.

Finalmente, el artículo 15 de la Ley 1505 de 2015 “*por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta*” exonera del pago de cualquier tarifa para la adjudicación y uso en lo referente al espectro electromagnético y frecuencias de radiocomunicaciones.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 133 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:

La coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sostuvo que el Decreto 133 fue expedido el 4 de febrero de 2025, fecha para la cual las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaban a cargo del doctor Polivio Leandro Rosales Cadena, en virtud del Decreto 0054 del 21 de enero de 2025, mediante el cual se le confirió encargo de dicho despacho, autorizando a la ministra titular para aceptar una invitación y asumir una comisión de servicios en el exterior³.

Pese a lo anterior, uno de los requisitos formales indispensables para la validez de los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de conmoción interior es que estos sean suscritos por

³ Mencionado por la coordinadora del Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el marco del expediente RE-373. Pág.5. Documento presentado por MinTIC.

el presidente de la República y todos los ministros del despacho, conforme lo dispone el artículo 213 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 137 de 1994.

i. En el caso del Decreto 133 de 2025 se evidencia un vicio formal insubsanable. Contrario a lo afirmado por el Grupo Gerencia de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, no es cierto que el Decreto se haya expedido el 4 de febrero. Su fecha de expedición es del 5 de febrero de 2025 que coincide con la fecha de publicación en el Diario Oficial No. 53.021⁴.

COMUNICACIONES

DECRETO NÚMERO 0133 DE 2025
5 FEB 2025

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y estará vigente por el término establecido en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025 y sus modificaciones.

5 FEB 2025

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE
Dado a los

se adoptan medidas en materia de tecnologías de la Inf

Tomado de: Decreto 133 de 2025. Fecha de expedición.



República de Colombia

DIARIO OFICIAL

Fundado el 30 de abril de 1864



Año CLX No. 53.021

Edición de 80 páginas

• Bogotá, D. C. **miércoles, 5 de febrero de 2025** •

I S S N 0122-2112

Tomado de: Diario Oficial No. 53.021. Fecha de publicación.

ii. Aunque el Decreto fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025, no fue suscrito por la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Martha Viviana Carvajalino Villegas, quien ocupaba el cargo en esa fecha. En su lugar, aparece firmado por Polivio Leandro Rosales Cadena, Viceministro de Desarrollo Rural, bajo el encargo otorgado mediante el Decreto 0054 del 21 de enero de 2025. No obstante, el propio Decreto 0054 estableció de manera expresa que dicho encargo solo tenía vigencia entre el 2 y el 4 de febrero de 2025, así:

Artículo 4. Encargo. Encargar de las funciones del empleo de Ministro Código 005 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al doctor POLIVIO LEANDRO ROSALES CADENA, identificado con la cédula de ciudadanía número 87.217.131, quien se desempeña en el cargo de Viceministro, Código 0020 del Despacho del Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin separarse de las funciones del empleo del cual es titular, durante el tiempo en el cual fue conferida la comisión de servicios al exterior, es decir, de 2 al 4 de febrero de 2025.

Tomado de: Decreto 0054 de 2025. Fecha de vigencia.

Esto implica que, para el 5 de febrero -fecha en la que el Decreto 133 fue expedido, publicado y comenzó a surtir efectos jurídicos-, la Ministra titular ya había retomado plenamente sus funciones y, por lo tanto, era ella quien debía suscribir el acto. La ausencia de su firma representa una omisión que vulnera el requisito constitucional de suscripción por parte de todos los ministros del despacho

⁴ Consultar aquí: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

y materializa una falta de competencia de Polivio Leandro al actuar desprovisto del cargo de ministro del despacho.

En consecuencia, el Decreto 133 de 2025 incurre en un vicio de forma relevante, al no haber sido suscrito por la ministra de Agricultura en ejercicio, para la fecha en que el acto fue expedido y publicado. Esta omisión afecta la validez del decreto y compromete su conformidad con las exigencias del control formal de constitucionalidad.

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 mencionado estado excepcional, pues aparece fechado el 5 de febrero y la declaración se hizo por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

4.1.3. Existencia de motivación:

El Decreto Legislativo 133 de 2025 contiene una exposición de hechos y fundamentos normativos que constituyen la motivación formal de la medida adoptada. En sus considerandos se señala que la expedición del decreto se produce en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025.

Dentro de este contexto, identifica como una de las principales afectaciones la interrupción o amenaza sobre la infraestructura de telecomunicaciones, lo cual ha comprometido la conectividad y dificultado la operación de entidades públicas, la coordinación de la atención humanitaria y el acceso de la población a servicios esenciales.

El decreto expone que, aunque el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 autoriza a las autoridades a acceder de manera gratuita y prioritaria a las redes de los proveedores de telecomunicaciones durante estados de excepción, ello no permite a las entidades públicas y organismos humanitarios prestar servicios a través de sus propias redes. Por tanto, se plantea la necesidad de facilitar el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico a dichas entidades con fines de socorro y seguridad.

En apoyo de esta medida, el decreto cita el numeral 5 del artículo 17 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 13 de la Ley 1978 de 2019, que atribuye al MinTIC la competencia para asignar, gestionar, planear y administrar el espectro radioeléctrico. Asimismo, invoca el numeral 19 literal c) del artículo 18 de la misma ley, que faculta al Ministerio para expedir los reglamentos y requisitos necesarios para el otorgamiento de permisos.

Adicionalmente, se hace referencia al artículo 2.2.2.1.2.4 del Decreto 1078 de 2015, que exceptúa del procedimiento de selección objetiva el otorgamiento de permisos para frecuencias que el MinTIC estime necesarias para fines estratégicos como defensa, atención de emergencias y seguridad pública.

El decreto también identifica que los requisitos establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 1341 de 2009 -relacionados con la inscripción en el Registro Único de TIC y la acreditación de obligaciones económicas- pueden constituir una barrera para la pronta actuación de las entidades públicas y

humanitarias durante la emergencia. En consecuencia, se motiva la decisión de exceptuar temporalmente dichos requisitos para agilizar la asignación de permisos en las zonas afectadas.

Finalmente, se precisa que esta medida se aplicará exclusivamente dentro del ámbito geográfico del estado de excepción y por el tiempo que dure su vigencia, y que una vez finalizado, las entidades deberán cumplir nuevamente con los requisitos ordinarios de la normativa vigente. Además, en el caso de que las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados requieran utilizar el espectro radioeléctrico una vez finalizado el estado de conmoción interior, deberán solicitar un nuevo permiso, dando cumplimiento a la normativa vigente.

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 resulta suficiente dentro del marco 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 efectos⁵. Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos.

En este caso, el Decreto Legislativo 133 de 2025 tiene como finalidad flexibilizar temporalmente los requisitos legales exigidos para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico a favor de entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, con el propósito de que estos puedan prestar servicios terrestres fijos y móviles de telecomunicaciones con fines de socorro y seguridad, en las zonas afectadas por la crisis de orden público objeto de la declaratoria de conmoción.

La motivación del decreto se fundamenta en el contexto de violencia generalizada en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y algunos municipios del Cesar, donde la actuación de grupos armados ilegales -como el Ejército de Liberación Nacional (ELN)- ha generado homicidios, desplazamientos forzados, confinamientos, ataques a la población civil y a la infraestructura de comunicaciones, afectando gravemente la prestación de servicios esenciales y dificultando la operación institucional y humanitaria. En los considerandos del Decreto Legislativo 133 de 2025 se afirma que:

“[L]a disponibilidad de bandas de frecuencia específicas atribuidas a los servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad, permite que los agentes que usan las redes de socorro y seguridad se puedan comunicar con usuarios conectados a otras redes. Todo ello contribuye de manera decisiva a la protección de la vida humana, la seguridad del Estado y el despliegue oportuno de labores de búsqueda, rescate y asistencia humanitaria”.

⁵ 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*”.

En consecuencia, el decreto establece un nexo entre la eliminación de los requisitos para el uso del espectro radioeléctrico y la necesidad de garantizar comunicaciones seguras, oportunas y eficaces para facilitar la acción estatal y humanitaria en un escenario de conmoción.

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 complementarias⁶: (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, el Decreto 133 de 2025 plantea como motivación la necesidad de habilitar un mecanismo excepcional que permita a entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados acceder a permisos temporales de uso del espectro radioeléctrico, con el fin de prestar servicios de telecomunicaciones terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad. Esta necesidad se traduce normativamente en la eliminación de los requisitos ordinarios previstos en los artículos 13, 14.4 y 15 de la Ley 1341 de 2009, relativos a la inscripción en el Registro Único TIC y al cumplimiento de obligaciones económicas. Así, la medida desarrollada por el decreto se presenta como la concreción de la motivación previamente expuesta, satisfaciendo el criterio de coherencia interna.

Respecto de la conexidad externa, el Decreto 0062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior, fundamentó su expedición en la intensificación de la violencia armada por parte del 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 hizo énfasis en el escalamiento de los ataques contra la población civil, los desplazamientos masivos, los confinamientos forzados y los atentados contra infraestructuras estratégicas, incluyendo las redes de comunicaciones. En este marco, las medidas adoptadas en el Decreto 133 se presentan como una respuesta orientada a restaurar las capacidades institucionales de comunicación, facilitar la coordinación operativa y permitir la respuesta humanitaria en las zonas afectadas.

Sin embargo, resulta relevante destacar que las deficiencias en materia de comunicaciones en la región del Catatumbo no constituyen una situación excepcional ni reciente, como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo. En respuesta a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional⁷, esta entidad informó que “*la deficiencia en las comunicaciones y las situaciones de inseguridad y alteración del*

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷ Corte Constitucional. Auto del 11 de febrero 2025. Expediente RE-373. M.P. Diana Fajardo Rivera.

orden público en la región declarada en estado de conmoción interior, ha sido puesta de presente incluso desde las alertas tempranas que sobre el tema ha emitido la Defensoría del Pueblo en los años recientes”. Así por ejemplo:

- La Alerta Temprana No. 011 de 2019⁸ advertía que la vulnerabilidad en estas zonas estaba asociada a las carencias en servicios esenciales como salud, educación, vivienda y comunicaciones, lo cual incrementaba la exposición de la población al conflicto armado.
- La Alerta Temprana No. 050 de 2020⁹ dirigida al municipio de Tibú señalaba que muchas víctimas del conflicto enfrentaban barreras para acceder a información oficial, debido a la falta de internet y dificultades tecnológicas, lo cual limitaba su capacidad de ejercer derechos fundamentales.
- La Alerta Temprana No. 025 de 2021¹⁰ documentó que un grupo armado ilegal, presuntamente el ELN, dinamitó una torre de telefonía celular en la vereda Algarrobos del municipio de San Calixto, luego del retiro del Ejército. Durante la construcción de la torre, ya se habían reportado hostigamientos y riesgos para la población escolar cercana.
- En 2024, la Defensoría Regional Ocaña reportó limitaciones existentes en el acceso a telefonía celular en varios municipios del Catatumbo. Tras el recrudecimiento de la violencia en enero de 2025 se conoció que el ELN habría destruido *routers* de wifi instalados en viviendas, como parte de sus acciones para restringir las comunicaciones de la población civil y ejercer control territorial¹¹.

A partir de lo anterior, se evidencia que la afectación en el acceso a comunicaciones en la región tiene un carácter estructural y persistente en el tiempo¹². Adicionalmente, debe considerarse que, aunque el decreto sostiene que facilitará la comunicación entre entidades públicas, organismos humanitarios y usuarios de otras redes, la posibilidad real de establecer comunicación con la ciudadanía dependerá de que esta última cuente efectivamente con acceso a dichas redes, lo cual, según los informes de la Defensoría, no está garantizado en amplios sectores del territorio, ya que como lo ha señalado el ente del Ministerio Público, las comunidades se encuentran en “*confinamiento informático*” (Ver apartado 4.2.7.a).

En ese sentido, se advierte que la medida sí cumple con el requisito de conexidad interna, toda vez que existe coherencia entre las motivaciones expuestas en el Decreto 133 de 2025 y las disposiciones allí contenidas. No ocurre lo mismo con la conexidad externa. Aunque es posible identificar una relación general entre la medida adoptada y los efectos derivados de la crisis de orden público, el

⁸ Disponible en: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/alerta/Details/91757>

⁹ Disponible en: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/050-20.pdf>

¹⁰ Disponible en: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/025-21.pdf>

¹¹ Mencionado en la respuesta de la Defensoría del Pueblo con ocasión a los cuestionamientos formulados por la Corte Constitucional en el marco del expediente RE-373. Pág.6.

¹² Esta situación se confirma con el documento “*Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo: Planear el Desarrollo Regional con las Comunidades en el Gobierno del Cambio*” desarrollado por el Gobierno Nacional en agosto de 2024 que en su eje número 5 menciona inversiones para mejorar la conectividad de la región. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/pacto-social-para-la-transformacion-territorial-del-catatumbo.aspx>

vínculo no es inmediato ni específico respecto del restablecimiento de las condiciones que dieron lugar a la conmoción, y la eficacia de la medida podría verse limitada en ausencia de acciones estructurales que permitan superar las barreras materiales de acceso a la conectividad en las zonas más vulnerables.

Bajo este panorama, se concluye que el Decreto 133 de 2025 no cumple con el juicio de conexidad material, en tanto no acredita de manera suficiente la relación directa y específica entre la medida excepcional adoptada, y las causas concretas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

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 interior¹³.

El Decreto Legislativo 133 de 2025 fija como objetivo central la flexibilización temporal de ciertos requisitos legales aplicables al otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico, a fin de permitir que entidades públicas y organismos humanitarios acreditados puedan prestar servicios de telecomunicaciones fijas y móviles en zonas directamente afectadas por la crisis con fines de seguridad y socorro. La medida se fundamenta en que las exigencias ordinarias -como la inscripción en el Registro Único TIC y el cumplimiento de obligaciones económicas ante el MinTIC y el FUTIC- podrían representar una barrera administrativa para una respuesta oportuna y coordinada en contextos de emergencia.

El decreto señala que la naturaleza crítica de las comunicaciones en escenarios de conmoción demanda agilidad y simplicidad en los trámites administrativos, especialmente cuando se trata de habilitar redes con fines de socorro y seguridad. Sobre esta base, el Gobierno justifica la necesidad de prescindir transitoriamente de las exigencias legales mencionadas, para facilitar el uso expedito del espectro radioeléctrico en regiones donde las condiciones de orden público y acceso a infraestructura son precarias.

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 sumaria¹⁴.

En este caso, la medida adoptada por el Decreto 133 no restringe el derecho de uso del espectro electromagnético a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, ni impone cargas o limitaciones sobre particulares. Por el contrario, se trata de una medida de carácter habilitante y operativo, que permite asignar temporalmente frecuencias disponibles a entidades públicas y organismos humanitarios, con el fin de garantizar comunicaciones seguras y efectivas en escenarios de riesgo.

¹³ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo.

En consecuencia, resulta aplicable un juicio de intensidad intermedia, el cual se cumple en tanto el Decreto 133 expone las razones por la cuales debe facilitarse el acceso al espectro en el marco de la conmoción interior, con el propósito de proteger la vida, salvaguardar la seguridad del Estado y permitir una respuesta humanitaria eficaz. Por tanto, la motivación contenida en el decreto satisface los estándares exigidos para este tipo de medidas en el marco del 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.

En este sentido, a través de pronunciamientos como las sentencias la C-027 de 1996¹⁵ y la C-070 de 2009¹⁶, la Corte Constitucional ha reiterado que las medidas legislativas adoptadas en estados de emergencia deben ajustarse estrictamente al marco constitucional, evitando excesos por parte del Ejecutivo y preservando el orden democrático. 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, se observa que el Decreto 133 de 2025 no incurre en arbitrariedad, ya que su contenido normativo no afecta derechos fundamentales, ni altera la distribución de competencias entre los poderes públicos. La medida que incorpora consiste en la suspensión transitoria de algunos requisitos administrativos para la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico -como la inscripción en el Registro Único TIC o el cumplimiento de obligaciones económicas- exclusivamente para entidades públicas y organismos humanitarios, en el marco de la atención de la emergencia humanitaria y de seguridad en zonas específicas del país.

Esta disposición no impone restricciones sobre libertades individuales, no suprime garantías judiciales ni interfiere en funciones jurisdiccionales, legislativas o de control.

Por tanto, dentro del marco establecido por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, la medida adoptada por el Decreto 133 de 2025 respeta los límites materiales que impone el juicio de ausencia de arbitrariedad, al mantenerse dentro de las competencias del Ejecutivo y no afectar de manera sustancial el orden democrático ni los principios estructurales del Estado.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

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 2002¹⁷ 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 133 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.

En el caso del Decreto Legislativo 133 de 2025, si bien no se emplea de forma expresa la fórmula de "*suspensión de normas*", en su contenido material sí se suspenden temporalmente disposiciones legales vigentes para ciertos sujetos y situaciones determinadas. En particular, la medida del Decreto 133 exceptúa lo establecido en los artículos 14.4 y 15 de la Ley 1341 de 2009, que establecen:

“Artículo 14. Inhabilidades para acceder a los permisos para el uso del espectro radioeléctrico:

4. Aquellas personas naturales o jurídicas, sus representantes legales, miembros de juntas o Consejos Directivos y socios, que no se encuentren al día con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por concepto de sus obligaciones.”

“Artículo 15. Registro Único de TIC:

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones llevará el registro de la información relevante de redes, habilitaciones, autorizaciones y permisos conforme determine el reglamento. Deben inscribirse y quedar incorporados en el Registro los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, los titulares de permisos para el uso de recursos escasos, indicando sus socios; que deberán cumplir con esta obligación incluyendo y actualizando la información periódicamente.

(...)

Con el registro de que aquí se trata, se entenderá formalmente surtida la habilitación general a que se refiere el artículo 10 de la presente Ley.

La no inscripción en el registro acarrea las sanciones a que haya lugar.”

Esta medida suspende parcialmente el régimen ordinario aplicable a la asignación del espectro radioeléctrico, sin que el decreto cumpla con el deber de establecer explícitamente cuáles son los artículos incompatibles con la declaratoria de conmoción interior y las razones de incompatibilidad de esas disposiciones como lo exige la LEEE. La omisión de identificar y motivar expresamente la suspensión de normas legales específicas constituye un defecto que impide verificar el cumplimiento estricto del juicio de incompatibilidad.

En consecuencia, el Decreto 133 no satisface plenamente este juicio, dado que sí suspende los artículos 14 y 15 de la Ley 1341 de 2009, pero en sus medidas no está expresamente la interrupción de estas disposiciones. Lo anterior, se corrobora en la motivación del decreto:

“Que, como consecuencia de lo señalado en los párrafos que preceden, la inscripción e incorporación en el Registro Único de TIC de que trata el artículo 15 de la Ley 1341 de 2009 y el estar al día con el MinTIC y FUTIC, de conformidad con el numeral 4 del artículo 14 de la citada Ley, son requisitos legales para adelantar el trámite de asignación de permisos de uso de espectro radioeléctrico con fines de socorro y seguridad, los cuales demandan tiempo y gestiones para su cumplimiento”.

“Que, para atender la situación de conmoción interior que enfrenta la región del Catatumbo, se requiere que durante su periodo de vigencia se exceptúen las condiciones legales establecidas en el numeral 4 del artículo 14 y el artículo 15 de la Ley 1341 de 2009, con el fin de darle la mayor celeridad al otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico para servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad a las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados para proteger la seguridad de la vida humana, la seguridad del Estado, o que tengan razones de interés humanitario, permitiendo la rápida utilización de los servicios de telecomunicaciones como herramienta que faciliten el ejercicio de sus funciones para atender o superar el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo”-subrayado fuera del texto-.

En conclusión, aunque el Decreto Legislativo 133 de 2025 suspende de manera explícita disposiciones de los artículos 14 y 15 Ley 1341 de 2009 para agilizar la asignación de permisos de uso del espectro electromagnético para ciertos sujetos, la ausencia de disposiciones concretas en su resuelve, impide validar el cumplimiento del juicio de incompatibilidad requerido por la legislación, lo que limita la transparencia y la justificación legal de las medidas adoptadas. Por ende, en el caso concreto no se cumple con este criterio.

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 2003¹⁸ y C- 156 de 2020¹⁹, entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse de: **(i) 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) la necesidad jurídica o subsidiariedad**, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

i) Necesidad fáctica (idoneidad):

Desde el plano fáctico, las medidas adoptada en el Decreto 133 de 2025 podrían considerarse idóneas en tanto buscan eliminar barreras administrativas que, en condiciones ordinarias, podrían retardar la asignación del espectro radioeléctrico a entidades públicas y organismos humanitarios que actúan en contextos de emergencia. La supresión de requisitos como la inscripción en el Registro Único TIC y la acreditación de obligaciones económicas puede contribuir, en principio, a una gestión más ágil de las comunicaciones en zonas afectadas por la crisis de orden público.

Sin embargo, el propio texto del decreto introduce elementos que relativizan esa supuesta agilidad. En particular, el parágrafo 2 del artículo 1 establece que el procedimiento podrá durar hasta ocho días hábiles, lo cual resulta poco compatible con la necesidad de respuesta inmediata que caracteriza las situaciones de conmoción interior.

Adicionalmente, el decreto limita el uso del espectro a frecuencias disponibles, tal como lo disponen los parágrafos 1 y 3 del artículo 1 del decreto objeto de intervención:

“Parágrafo 1. El permiso se podrá otorgar teniendo como requisito único la presentación de la solicitud por parte de las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, con la descripción de las características técnicas de que trata el artículo 2 del presente Decreto, siempre y cuando en el rango de frecuencias solicitado para los servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad se encuentren frecuencias disponibles 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. Este permiso tendrá vigencia solo por el periodo de duración de la declaratoria del estado de conmoción interior y no exime a su titular de las obligaciones legales y regulatorias que se deriven de su otorgamiento.

(...)

Parágrafo 3. En caso de que las frecuencias solicitadas e indicadas como preferidas en la descripción de las características técnicas no se encuentren disponibles, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones según el análisis técnico que realice la Agencia Nacional del Espectro y dentro del término anteriormente descrito, asignará una frecuencia equivalente a la inicialmente solicitada, siempre que exista disponibilidad técnica” – subrayado fuera del texto-.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Esta situación, condiciona aún más la efectividad de la medida, pues subordina su aplicabilidad a ciertas frecuencias que estén disponibles que, aunque se justifique desde el punto de vista técnico, deja en entredicho el alcance de la medida excepcional. Esta configuración resulta problemática en el marco de un estado de conmoción interior, donde la necesidad de establecer comunicaciones de emergencia exige soluciones inmediatas y garantizadas. Al restringirse exclusivamente a las frecuencias técnicamente disponibles, el decreto no asegura la habilitación efectiva de las redes propias de las entidades u organismos humanitarios, lo cual reduce significativamente la eficacia de la medida.

Frente a este aspecto, es importante señalar que en el expediente del decreto (RE-373) no se encuentra constancia alguna de respuesta por parte de la Agencia Nacional del Espectro (ANE) de acuerdo con el cuestionario y las pruebas solicitadas por parte de la Corte Constitucional. La ANE no respondió a la pregunta sobre la disponibilidad real de frecuencias en la zona geográfica de aplicación del decreto, ni respecto de cuáles bandas del espectro han sido atribuidas específicamente para fines de socorro y seguridad. Esta omisión resulta relevante, en tanto la eficacia práctica del Decreto 133 de 2025 depende directamente de la existencia de frecuencias.

A lo anterior se suma un factor estructural advertido reiteradamente por la Defensoría del Pueblo: amplios sectores de la población en la región del Catatumbo no cuentan con acceso efectivo a redes de comunicación, debido a deficiencias técnicas, operativas y de infraestructura, muchas de las cuales son anteriores a la declaratoria del estado de excepción. Esta situación configura una forma de aislamiento comunicativo que afecta la posibilidad de ejercer derechos básicos como el acceso a información, la solicitud de auxilio, la protección frente a riesgos inminentes y la participación ciudadana.

Si bien el Decreto 133 de 2025 busca facilitar la habilitación de redes para entidades públicas y organismos humanitarios acreditados con fines de socorro y seguridad, su eficacia frente a uno de los fines esenciales -la interacción directa de los habitantes del territorio- se ve seriamente comprometida, si las comunidades carecen de medios materiales para conectarse o recibir información. En tales condiciones, la idoneidad real de la medida resulta cuestionable, dado que el acceso al espectro no garantiza por sí solo la existencia de condiciones efectivas de comunicación en terreno.

Este aislamiento informativo o confinamiento digital, como lo ha denominado la propia Defensoría del Pueblo, no es un fenómeno coyuntural. En su respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional dentro del presente expediente, esa entidad señaló textualmente:

“La deficiencia en las comunicaciones y las situaciones de inseguridad y alteración del orden público en la región declarada en estado de conmoción interior han sido puestas de presente incluso desde las alertas tempranas que sobre el tema ha emitido la Defensoría del Pueblo en los años recientes”.

Entre dichas alertas se destacan la Alerta Temprana 025 de 2021, emitida para los municipios de El Tarra y San Calixto, donde se identificó la precariedad en servicios esenciales -incluidas las telecomunicaciones- como un factor que incrementa la vulnerabilidad de la población frente a las dinámicas del conflicto armado; y la Alerta Temprana 050 de 2020, que evidenció cómo la falta de

conectividad impedía a las víctimas del conflicto acceder a canales institucionales de atención, incluso cuando existían medios digitales habilitados²⁰.

En la misma línea, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en respuesta a la Corte Constitucional, reconoció expresamente que:

“El Ministerio no ha realizado estudios previos sobre la viabilidad de asignar permisos de uso del espectro radioeléctrico a las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados que prestan servicios de socorro y seguridad, sin cumplir con su obligación de registrarse en el Registro Único de TIC y sin estar al día con el MinTIC y FUTIC”.

Este reconocimiento resulta particularmente grave, en tanto expone la ausencia de una evaluación técnica sobre la aplicación real y efectiva de la medida, así como de sus eventuales impactos operativos y de seguridad. La falta de estudios previos impide conocer, entre otras cosas, la cobertura potencial de las redes propias, los riesgos de interferencias, y los posibles usos indebidos del espectro por parte de actores armados ilegales.

Además, el propio decreto guarda silencio frente a mecanismos de seguimiento, control o supervisión técnica durante la vigencia del estado de excepción, limitándose a indicar que, una vez cese la conmoción interior, los interesados deberán solicitar nuevamente los permisos conforme a las reglas generales. Esta omisión podría abrir escenarios de uso incontrolado o indebido del espectro, lo cual adquiere especial relevancia en un territorio donde operan estructuras armadas que históricamente han recurrido a tecnologías de comunicación para fines ilícitos.

a. Necesidad jurídica (subsidiariedad):

Desde el punto de vista jurídico, la necesidad de adoptar una medida excepcional como la contenida en el Decreto 133 no se justifica, en razón a la existencia de normas ordinarias que regulan de manera suficiente los escenarios que el decreto pretende atender.

(i) El artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 establece que, en situaciones de emergencia, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están obligados a otorgar acceso gratuito y prioritario a sus redes a las autoridades competentes para garantizar las comunicaciones esenciales. Esta disposición ya habilita, dentro del régimen ordinario, un acceso preferente a las redes sin necesidad de permisos excepcionales.

(ii) El artículo 15 de la Ley 1505 de 2012 exonera expresamente del pago por el uso de frecuencias a los organismos de socorro debidamente reconocidos, lo que refuerza la existencia de una vía jurídica ordinaria suficiente para garantizar comunicaciones con fines humanitarios. Estas normas evidencian que el ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos adecuados para permitir la utilización de redes de comunicaciones en contextos críticos, sin necesidad de eliminar requisitos generales aplicables a otros sujetos.

²⁰ Esta situación se confirma con el documento “Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo: Planear el Desarrollo Regional con las Comunidades en el Gobierno del Cambio” que en su eje 5 menciona inversiones para mejorar la conectividad de la región. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/pacto-social-para-la-transformacion-territorial-del-catatumbo.aspx>

(iii) El Decreto 133 pretende reducir requisitos para facilitar el uso del espectro, no obstante, hace referencia al uso únicamente las frecuencias disponibles, lo cual resulta más limitante que el régimen previsto en el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009, que permite a las autoridades acceder a todas las frecuencias a través de los operadores reconocidos, quienes ya garantizan continuidad y cobertura operativa. El artículo en mención dispone que *“se darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana”*.

(iv) La Ley 1341 de 2009 establece una serie de principios orientadores que consolidan el deber del Estado de garantizar el acceso efectivo a las comunicaciones, especialmente en escenarios de emergencia. El artículo 7 señala que la interpretación de la ley debe favorecer la garantía del acceso a los servicios, la protección de los usuarios y la promoción del despliegue de infraestructura. A su vez, el artículo 2.10 reconoce como principio orientador el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como medio para asegurar el ejercicio de derechos fundamentales como la vida, la salud, la educación y la seguridad personal, en particular durante situaciones de urgencia o vulnerabilidad.

Estos mandatos refuerzan el compromiso de todos los actores del ecosistema de comunicaciones -incluidas las autoridades, operadores y entidades estatales- de actuar con diligencia y prioridad en favor de la ciudadanía, asegurando la continuidad, calidad y oportunidad del servicio en contextos críticos como el actual.

(v) Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el artículo 2.2.2.1.2.4 del Decreto 1078 de 2015, que establece una excepción al procedimiento de selección objetiva para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico en contextos de defensa nacional, atención y prevención de emergencias y seguridad pública. Dicha disposición señala que:

“Se exceptúa del procedimiento de selección objetiva el otorgamiento de permisos para el uso de frecuencias o canales radioeléctricos que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones estime necesario reservar para la operación de servicios de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones con fines estratégicos para la defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública, así como el otorgamiento de permisos temporales para la realización de pruebas técnicas y homologación de equipos.”

Considerando lo anterior, no se evidencia una justificación suficiente para sostener que el marco jurídico ordinario resulte ineficaz o insuficiente para atender el escenario de conmoción. Por el contrario, existen disposiciones vigentes que permiten cumplir con los mismos fines propuestos por el Decreto 133, incluso de manera más expedita en el territorio, lo que lleva a concluir que la medida no supera el juicio de necesidad jurídica, en tanto no se acredita la inexistencia de medios ordinarios dentro del ordenamiento jurídico adecuados para atender la situación.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 133 de 2025 no supera el juicio de necesidad, pues no acredita de forma suficiente ni su idoneidad fáctica ni su subsidiariedad jurídica.

Desde el plano fáctico, la medida se ve limitada por el propio decreto al establecer un trámite de hasta ocho días hábiles y restringir el uso del espectro a frecuencias disponibles, lo que reduce su capacidad de respuesta inmediata frente a la crisis; además, su utilidad resulta cuestionable en territorios donde, según la Defensoría del Pueblo, persisten deficiencias estructurales de acceso a redes de comunicación.

Aunado a lo anterior, el MinTic reconoce que “*no ha realizado estudios previos sobre la viabilidad de asignar permisos de uso del espectro radioeléctrico a las entidades públicas y organismos humanitarios*”, lo cual refuerza que el Gobierno no cuenta con una evaluación técnica sobre la aplicación efectiva de la medida y su impacto para superar las situaciones de orden público.

Desde el punto de vista jurídico, ya existen mecanismos ordinarios que permiten alcanzar los mismos fines, como lo dispone el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 15 de la Ley 1505 de 2012 y el Decreto 1078 de 2015, que garantizan el acceso gratuito y prioritario a las redes para autoridades y organismos de socorro, sin necesidad de suspender el régimen vigente mediante una medida excepcional.

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 133 de 2025, la medida adoptada -consistente en suspender temporalmente algunos requisitos administrativos para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico dispuestos por la ley- tiene como finalidad garantizar la continuidad de las comunicaciones por parte de entidades públicas y organismos humanitarios en contextos de emergencia humanitaria y alteración grave del orden público. 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 de 2025.

En este contexto, puede considerarse que la medida supera el juicio de proporcionalidad, ya que responde a una finalidad legítima -proteger la vida, la seguridad y la atención oportuna en situaciones críticas-, respeta límites objetivos en cuanto a su ámbito material, temporal y subjetivo, y no impone restricciones indebidas a derechos fundamentales ni afecta la estructura 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 133 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 en torno al Decreto Legislativo 133 de 2025 permite concluir que su expedición plantea tensiones relevantes con varios principios fundamentales que estructuran el Estado de Derecho, especialmente en el contexto del ejercicio excepcional del poder legislativo por parte del Ejecutivo.

Se advierte que el decreto no supera de manera satisfactoria los juicios de conexidad material y necesidad establecidos en el artículo 9 de la LEEE, lo que se traduce en una vulneración a los principios de *legalidad y de gobierno constitucional*. Si bien parte de una finalidad legítima -facilitar las comunicaciones en contextos de crisis-, no demuestra con suficiencia por qué los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico resultan inadecuados o insuficientes para alcanzar el mismo objetivo.

Disposiciones como el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 y el artículo 15 de la Ley 1505 de 2012 ya habilitan el acceso preferente y gratuito a las redes de telecomunicaciones por parte de las autoridades y organismos de socorro en situaciones de emergencia, sin necesidad de eliminar requisitos administrativos ni alterar el régimen ordinario del espectro. Por su parte, el artículo 2.2.2.1.2.4 del Decreto 1078 de 2015 establece una excepción al procedimiento de selección objetiva para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico, en contextos de defensa nacional, atención y prevención de emergencias y seguridad pública.

De igual manera, la falta de justificación sólida frente a la suspensión de disposiciones jurídicas también compromete la *seguridad jurídica*, en tanto introduce incertidumbre sobre la vigencia y aplicación de reglas generales del ordenamiento, sin respetar las condiciones taxativas que legitiman su inaplicación temporal durante un estado de excepción.

Además, el decreto afecta los principios de *buen gobierno y transparencia*, al eliminar requisitos y controles para el uso de un bien público como el espectro electromagnético, a la luz de lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución. Al no contemplar mecanismos adecuados de control y vigilancia sobre las entidades que hagan uso de este recurso, desconoce las obligaciones constitucionales del Estado frente a la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, el Decreto 133 de 2025 incurre en un vicio de forma relevante, al no haber sido suscrito por la ministra de Agricultura en ejercicio, para la fecha en que el acto fue expedido y publicado.

Así pues, la expedición del Decreto Legislativo 133 de 2025 resulta incompatible con los principios del Estado de Derecho, particularmente con el principio de legalidad, gobierno constitucional y transparencia, al no cumplir con los juicios de necesidad, conexidad e incompatibilidad previstos por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Esta situación compromete la validez formal y material de la medida adoptada y pone de presente la necesidad de reforzar el control judicial sobre el uso de poderes extraordinarios.

VI. CONCLUSIÓN

FEDe. Colombia reconoce plenamente la gravedad del conflicto armado que atraviesa la región del Catatumbo, así como la urgencia de garantizar canales de comunicación eficientes que respalden las labores de socorro, seguridad y protección de la población civil. En contextos de crisis humanitaria y alteración grave del orden público, la disponibilidad oportuna de medios de conectividad constituye un instrumento esencial para la salvaguarda de derechos fundamentales como la vida y la integridad personal.

No obstante, tras el análisis constitucional del Decreto Legislativo 133 de 2025 se considera que las medidas allí adoptadas presentan serias dudas en cuanto a su eficacia e idoneidad, particularmente cuando se contrasta con los mecanismos ordinarios vigentes en la legislación colombiana. En este sentido, es importante recordar que 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, 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 133 de 2025.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 133 de 2025** “*Por el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y 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

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652.590