

Bogotá D.C., 3 de marzo de 2025

Honorable Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Corte Constitucional

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

E.S.D

Referencia: Control automático de constitucionalidad del Decreto 0062 de 2025 “*Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”.

Radicado: RE000361.

Asunto: Intervención sobre la constitucionalidad del Decreto 0062 de 2025

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante “FEDe. Colombia” o la “Fundación”) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la invitación realizada por la Corte Constitucional en el auto del 31 de enero de 2025 que avoca conocimiento del proceso.

Por las razones que se exponen a continuación, FEDe. Colombia considera que la Corte Constitucional debe declarar la inexecutable del Decreto 0062 de 2025, por violar los artículos 4, 113, 213 y 214 de la Constitución. Dichas normas contemplan principios básicos de nuestro Estado de derecho que no pueden ser desconocidos, ni siquiera en un estado de excepción.

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 como la legalidad, el gobierno constitucional y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 0062 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

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

En tal sentido, la intervención de FEDe. Colombia desarrollará lo siguiente: ii) descripción de la norma acusada; iii) marco jurídico del estado de conmoción interior; iv) análisis de constitucionalidad del Decreto 0062 de 2025. 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: 4.1) los requisitos formales y, 4.2) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de:

4.2.1.) el presupuesto fáctico, 4.2.2.) el presupuesto valorativo y 4.2.3.) el presupuesto de suficiencia. Finalmente, se presentarán v) las conclusiones en relación con el Decreto 0062 de 2025 en el marco del Estado de derecho, que apoyarán el vi) pronunciamiento de la Fundación.

II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA ACUSADA

La presente intervención se orienta a solicitar la inexequibilidad del Decreto 0062 de 2025, *“Por el cual se decreta el 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”*, publicado el 24 de enero de 2025 en el diario oficial N° 53.009.

En la norma objeto de pronunciamiento, el Gobierno nacional declaró, por un período de 90 días, el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacaré, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

El fundamento de la declaratoria es el recrudecimiento de los ataques de los grupos al margen de la ley que operan en la región del Catatumbo, especialmente el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en contra de la población civil, y los efectos del desplazamiento generados por la ola de violencia que han afectado a los municipios del área metropolitana de Cúcuta, los cuales han recibido a la población desplazada. Lo anterior, facilitado por el ingreso que tienen dichos grupos a través de los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

III. MARCO JURÍDICO DEL ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR

El Estado de derecho es el conjunto de instituciones y principios que permiten regular la vida en sociedad, estableciendo y protegiendo los derechos, libertades y deberes individuales, así como la forma y el funcionamiento del Estado, mediante la limitación al ejercicio del poder público y de las autoridades.

La figura de los estados de excepción se fundamenta en la necesidad de retornar a la “normalidad” ante situaciones excepcionales, empleando facultades extraordinarias que, en todo caso, están sometidas a reglas de necesidad, proporcionalidad y estricta temporalidad. En tal sentido, los estados de excepción se definen *“por contraste, a partir de la normalidad y en términos teleológicos, como dispositivos institucionales para retornar a ella”*.¹

En Colombia, esta tensión ha sido especialmente relevante, dado el historial de violencia política, conflicto armado y crisis institucional. Durante el siglo XX, el estado de sitio se convirtió en una

¹ Eduardo Cifuentes Muñoz, “Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia”, *Ius et Praxis*, 8, no. 1 (2022), 117-146 https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100009&script=sci_arttext

herramienta habitual de gobierno, permitiendo que el Ejecutivo gobernara durante décadas con facultades extraordinarias. La Constitución de 1991, buscando romper con este patrón estableció un régimen de estados de excepción más estricto, sujeto a controles judiciales y principios garantistas.

El artículo 213 de la Constitución establece las condiciones bajo las cuales el presidente de la República puede declarar el Estado de conmoción interior. Esta declaratoria requiere la existencia de una grave perturbación del orden público, que no puede ser controlada mediante los mecanismos ordinarios estatales. El marco constitucional exige que la situación desborde las capacidades institucionales y ponga en riesgo la estabilidad democrática.

Aunado a lo anterior, la Ley Estatutaria 137 de 1994 establece principios para la aplicación de los estados de excepción, así como límites frente a la declaratoria y a la aplicación de estas medidas. El desarrollo normativo de este régimen a través de la ley estatutaria refuerza la idea de que el Estado de conmoción interior no puede convertirse en un instrumento discrecional del Ejecutivo, sino que responde a criterios estrictos de necesidad, proporcionalidad, temporalidad, control político y judicial. Además, la norma estatutaria impone un límite temporal: la declaratoria inicial de 90 días puede extenderse por otros 90, prorrogables por 90 adicionales con autorización del Congreso, para evitar la prolongación injustificada de poderes excepcionales que podrían derivar en la consolidación de un gobierno que administra y gestiona los asuntos de interés general a través de la excepcionalidad bajo el pretexto de una crisis.

Por su parte, la Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia un modelo garantista que limita la discrecionalidad del Ejecutivo, al delimitar la procedencia del estado de excepción a la verificación de un análisis en dos pasos: el primero, referido a un control formal, y el segundo, que comporta un control material, está compuesto por tres presupuestos fundamentales: *(i) el presupuesto fáctico*, que da lugar a la declaratoria y se circunscribe a la existencia de una perturbación del orden público; *(ii) el presupuesto valorativo*, que demanda que dicha perturbación del orden público sea grave y que tenga la virtualidad de atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y, finalmente *(iii) el presupuesto o juicio de suficiencia* sobre las medidas ordinarias, el cual obliga al Ejecutivo a demostrar que las herramientas regulares del Estado son ineficaces para contener la crisis. En las sentencias C-802 de 2002, C-027 de 1996 y C-466 de 1995, la Corte determinó que los estados de excepción no pueden utilizarse para enfrentar problemas estructurales, históricos de violencia o inseguridad, pues ello desnaturalizaría su carácter excepcional.

IV. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 0062 DE 2025

4.1. Revisión de los requisitos formales

De conformidad con lo previsto en el artículo 213 constitucional y el artículo 34 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, los requisitos formales para la declaratoria del estado de conmoción interior son los siguientes:

- i) La expedición de un decreto legislativo suscrito por el presidente de la República y todos los ministros.
- ii) La motivación del decreto.

- iii) La indicación de si la declaratoria se hace en todo el territorio nacional o parte de él.
- iv) No debe ser superior a 90 días.

Estos requisitos formales suponen también un límite a la declaratoria del estado de excepción, procurando evitar la arbitrariedad en la decisión por parte del presidente.

El Decreto 0062 cumple con los requisitos formales de acuerdo con su marco normativo: i) fue suscrito por el presidente de la República con la firma de los ministros. En el caso de los Ministerios de Transporte, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público se precisa que, aunque no fueron firmados por los ministros titulares, se allegaron al expediente los actos administrativos de encargo de los funcionarios que allí figuran. Así mismo, ii) cuenta con una motivación formal, iii) la delimitación del territorio respecto del cual recae la medida, y se decretó iv) por un término de 90 días.

4.2. Revisión de los requisitos materiales

4.2.1 Presupuesto fáctico

El Estado de derecho enfrenta una paradoja cuando debe proteger su propia existencia: ¿hasta qué punto puede suspender los mecanismos ordinarios de actuación del poder público, para garantizar su continuidad sin socavar los principios democráticos sobre los cuales se fundamenta?

En Colombia, esta tensión se manifiesta en la regulación del estado de conmoción interior, una herramienta que otorga poderes extraordinarios al Ejecutivo en momentos de crisis extrema. Sin embargo, su aplicación debe someterse a criterios estrictos de control constitucional, precisamente, para salvaguardar la legalidad de dicho régimen.

Como se explicó anteriormente, uno de esos mecanismos de control es el *presupuesto fáctico*, un requisito que obliga al Gobierno a demostrar la existencia de una crisis real y excepcional antes de declarar la conmoción interior. Este presupuesto no es una simple formalidad, se trata de una garantía estructural que impide que el estado de excepción se convierta en un instrumento para centralizar el poder público. La Corte Constitucional ha establecido que el Ejecutivo no puede simplemente alegar una alteración del orden público, sino que debe presentar pruebas verificables y contundentes que justifiquen la adopción de medidas extraordinarias².

La revisión de este presupuesto supone que el decreto que declara un estado de conmoción interior haga referencia a los hechos concretos, verificables y sobrevinientes que justifican la declaratoria de un estado de excepción, y en particular, del estado de conmoción interior. Lo anterior, permite diferenciar el ejercicio legítimo de facultades excepcionales de su posible abuso o instrumentalización política³.

² Corte Constitucional, sentencia 466 de 1995.

³ Autores como Rodrigo Uprimny y Carlos Bernal Pulido han desarrollado criterios sobre la justificación y control del presupuesto fáctico. Uprimny, por ejemplo, sostiene que este debe cumplir con un estándar probatorio riguroso, evitando interpretaciones arbitrarias, las cuales tendrían incidencia en el presupuesto valorativo que debe agotarse frente a la declaratoria. Al respecto puede consultarse: Rodrigo Uprimny, *Estados de excepción y régimen constitucional: El caso colombiano desde una perspectiva comparada*. (Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 1997) y Carlos

Así, la Corte Constitucional ha determinado que el presupuesto fáctico debe cumplir con unos elementos fundamentales⁴, a saber:

- i) Juicio de *sobreviniencia*: no puede referirse a crisis estructurales o recurrentes, salvo que se trate de la grave e imprevisible intensificación de una situación preexistente.
- ii) Juicio de *realidad*: debe basarse en hechos verificables y objetivos.
- iii) Juicio de *identidad*: examina si los hechos alegados por el Gobierno corresponden realmente a una alteración grave del orden público, que amenace la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

En su jurisprudencia, la Corte ha recalcado la necesidad de que se verifique:

- i) Carácter *sobreviniente* de la crisis: para la Corte, la crisis no puede ser una situación estructural, salvo que, tratándose de una situación histórica, se presente un fenómeno repentino o intensificado que haga insuficientes las herramientas legales ordinarias⁵.
- ii) Hechos *verificables* y documentados: según este criterio, el Ejecutivo debe presentar pruebas concretas que sustenten su decisión, evitando basarse en afirmaciones generales o retóricas⁶.
- iii) La *existencia* de una crisis excepcional: la Corte ha señalado que la crisis debe ser inminente, grave y de impacto nacional que afecte la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana⁷.

El carácter riguroso de la revisión de este presupuesto implica la acreditación probatoria correspondiente. Por tanto, se convierte en el primer filtro para evitar la institucionalización de los estados de excepción como política permanente, que debilitaría los principios del Estado de derecho y pondría en riesgo las garantías fundamentales.

En el caso concreto, mediante auto del 31 de enero de 2025 el despacho ponente solicitó la demostración con datos estadísticos de las afirmaciones generales realizadas en el Decreto 0062. Una vez analizadas las respuestas recibidas a la solicitud de información y pruebas, se advierte que el Decreto 0062 de 2025 no supera el juicio de sobreviniencia que hace parte del análisis del presupuesto fáctico.

Primero, el Decreto 0062 no *sustenta* la existencia de una i) *crisis excepcional sobreviniente*. El decreto da cuenta de los hechos ocurridos, relatando la existencia de desplazamientos masivos de más de 36.000 personas (con corte al 22 de enero de 2025), la intensificación de enfrentamientos armados que suponen una escalada de violencia que incluyen desapariciones y ataques a la población civil y la consecuente cifra de 38 homicidios, 395 personas extraídas, incluyendo firmantes del acuerdo de paz, y una crisis económica producto de amenazas a la infraestructura y a las vías de las zonas objeto de la medida. Según el decreto, existe un conflicto armado que da lugar a una “*perturbación del orden*”

Bernal Pulido, *El derecho de los estados de excepción en Colombia: Una visión desde la teoría constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos*, (Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2005).

⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C- 802 de 2002.

⁵ Sentencia C-802 de 2002.

⁶ Sentencia C-466 de 1995.

⁷ Sentencia C-070 de 2009.

público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana”. Para ello, parte de una enunciación general relativa a la presencia de grupos armados al margen de la ley. Posteriormente, se refiere exclusivamente a los ataques perpetrados por el ELN en contra de la población civil, y a la existencia de una economía regional alrededor de los cultivos de coca que desde el año 2021 ha causado una mayor confrontación entre grupos armados ilegales.

Pero las menciones generales realizadas en el decreto y las pruebas aportadas no revelan, más allá de la aseveración de un recrudecimiento de los ataques, un carácter extraordinario e imprevisible de los hechos. Por el contrario, el material probatorio permite concluir que se trata de una situación estructural que ha sido desatendida por el Gobierno nacional.

En efecto, al revisar la información suministrada por los entes territoriales afectados⁸ por el conflicto que motiva la declaratoria de conmoción interior y por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), se advierte que estos han sufrido problemas históricos de desfinanciación para atender a las víctimas y, principalmente, para implementar sistemas preventivos y de protección a la población civil.

Al ser consultada sobre los datos del Registro Único de Víctimas (RUV), la UARIV reportó un consolidado de víctimas que posteriormente discriminó por hechos victimizantes que revelan, por ejemplo, cifras de más de 10 mil víctimas en el municipio de Tibú en el periodo comprendido entre los años 2022 a 2024, seguido del municipio de San Calixto, en el que se encontraron registros de más de 5.900 víctimas.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo al contestar la pregunta realizada por el despacho ponente sobre “*en qué han consistido dichos escenarios y dónde han ocurrido, (b) quiénes son los actores que han participado, (c) mediante qué mecanismos le ha advertido al Gobierno Nacional (vgr. Sistema de Alertas Tempranas)*” entregó la información que se resume a continuación:

- a) La entidad ha identificado escenarios de enfrentamiento desde 2022 en la zona. En el Catatumbo, la Defensoría ha alertado sobre enfrentamientos recurrentes entre el ELN y las disidencias de las FARC que han buscado consolidar su dominio en corredores estratégicos de movilidad y zonas de producción ilícita. A esto se suma la intervención del Clan del Golfo, especialmente en áreas rurales de Cúcuta y sus alrededores, donde ha buscado establecer su control mediante acciones violentas. Por su parte, en el área metropolitana de Cúcuta se ha identificado la presencia de estructuras criminales y disidencias de las FARC que han incrementado los homicidios, secuestros y desplazamientos forzados, generando un clima de zozobra en la población.
- b) Para advertir al Gobierno nacional sobre estos escenarios de riesgo, la Defensoría del Pueblo ha utilizado el Sistema de Alertas Tempranas (SAT)⁹, emitiendo alertas de inminencia cuando

⁸ En el expediente reposan las respuestas de los departamentos de Santander y Cesar, los municipios de El Tarra, Tibú, San Calixto, Ocaña, Teorama, El Carmen, Puerto Santander, San Cayetano, La Playa Belén y Ábrego del departamento de Norte de Santander, y el municipio de González, Cesar.

⁹ Incluso el Decreto 0062 de 2025 cita la Alerta Temprana de Inminencia 026 en la cual se afirma “La Defensoría del Pueblo emite la presente Alerta Temprana de Inminencia ante el riesgo que se cierne para diversos sectores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en Norte de Santander y el sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido

el riesgo es inmediato y alertas estructurales cuando la amenaza es sostenida en el tiempo, así:

- El 26 de noviembre de 2020, la Alerta Temprana 050-20 identificó un escenario de riesgo en Tibú, Norte de Santander, por la disputa territorial entre el ELN y Los Rastrojos, la confrontación entre el ELN y el EPL, y la presencia de disidencias de las FARC.
- Dos años después, el 22 de agosto de 2022, el Informe de Seguimiento 014-22 evidenció un agravamiento de la situación con el aumento del control de estos grupos y el debilitamiento de la respuesta institucional, que se enfocaba más en atender emergencias consumadas que en prevenir el conflicto.
- El 9 de marzo de 2023, la Alerta Temprana 009-23 advirtió sobre la expansión de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en El Zulia, Sardinata y Bucarasica, y el fortalecimiento de las disidencias de las FARC en estos territorios.
- Ese mismo año, el 5 de octubre de 2023, la Alerta de Inminencia 035-23 advirtió sobre la presencia del ELN, las AGC y las disidencias de las FARC en La Gloria y Pelaya (Cesar), lo que generó nuevos escenarios de disputa territorial.
- En 2024, varias alertas señalaron la expansión de los grupos armados ilegales en el norte del país.
- El 15 de agosto de 2024, la Alerta de Inminencia 021-24 destacó el avance del Frente 33 de las disidencias de las FARC-EP en La Esperanza (Norte de Santander) y San Alberto (Cesar).
- El 15 de noviembre de 2024, la Alerta de Inminencia 026-24 evidenció una escalada de violencia del ELN tras la ruptura de un cese de hostilidades, el reacomodo del EPL y la expansión de las disidencias de las FARC en municipios de Norte de Santander y el sur de Cesar.
- Finalmente, el 19 de diciembre de 2024, la Alerta Temprana 027-24 documentó la creciente presencia del ELN, el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y las disidencias de las FARC-EP en San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y Puerto Santander, con un incremento de la criminalidad organizada en la región.

el conflicto armado interno en los últimos meses en estas zonas (...) pese a que dicho escenario ha sido advertido con anterioridad por la Defensoría del Pueblo, se resalta, aquí, nuevamente las pretensiones de fortalecimiento y expansión territorial por parte de grupos disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante, FARC) desde el Catatumbo, hacia municipios de Santander y sur del Cesar, en donde no resultaba usual la presencia, en particular, del Frente 33 que históricamente mantuvo su accionar en municipios del Catatumbo. Esta circunstancia no resulta un hecho menor, ante todo en momentos en que se percibe una elevada tensión en la región por la probabilidad de una confrontación entre las disidencias de las FARC y el ELN” (Defensoría del Pueblo “Alerta Temprana de Inminencia 026”, 15 de noviembre, 2024 <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-24.pdf>)

Como puede apreciarse, los datos estadísticos presentados por los entes territoriales y las autoridades nacionales encargadas de la atención a las víctimas del conflicto armado revelan que la situación relatada en el decreto de conmoción interior es estructural, y aunque ha tenido un crecimiento, no se trata de un fenómeno *aislado* ni mucho menos *repentino*, sino que es consecuencia del abandono al que ha sido sometida la región del Catatumbo.

En casos similares al presente, la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad de los estados de emergencia. En la sentencia C-466 de 1995, la Corte Constitucional declaró inexequible el Decreto 1370 de 1995, argumentando que *"los hechos narrados no tienen el carácter de coyunturales, transitorios ni excepcionales, que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, sino que constituyen patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales"*. En ese caso, se aducía por parte del Gobierno nacional como supuestos de hecho de la declaratoria lo siguiente:

"1. El notable incremento de la delincuencia política y común, esta última organizada o no; 2. La crisis de la justicia, traducida en una grave congestión de los despachos judiciales, incidente sin duda en el aumento de la impunidad, y 3. El deterioro del régimen carcelario, que clama por una adecuación, que armonice el cumplimiento de los fallos judiciales con el orden que debe prevalecer en los establecimientos destinados a la reclusión y a la ejecución de penas."

Al revisar los datos estadísticos de ocurrencia de las conductas delictivas que daban lugar a dicha declaratoria, la Corte manifestó:

"Es claro que los hechos invocados por el Gobierno son, ciertamente, "graves" y perturbadores del orden público, que es presupuesto de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, fin esencial del Estado Colombiano. Pero si son, como las propias cifras aportadas por el Gobierno lo corroboran, las manifestaciones reiteradas de la vieja y arraigada patología social que aqueja al país, no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción. La persistencia obstinada de la citada patología, demanda medidas permanentes, como ella, dirigidas a atacar su génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea siempre temporario".¹⁰

Idéntica situación a la del precedente invocado se evidencia en el presente caso, toda vez que el Decreto 0062 de 2025 se basa en el argumento de que la violencia en el Catatumbo y otras regiones ha aumentado, debido a la ruptura de un pacto entre grupos armados ilegales relativo al mercado ilícito de la coca. Sin embargo, la violencia en estas zonas no es un fenómeno nuevo, sino una realidad crónica que ha persistido durante décadas. En ese sentido, el decreto objeto de análisis, no supera el juicio de *sobreviniencia*.

Segundo, en relación con los juicios de ii) *realidad* e iii) *identidad* se encuentra acreditada la existencia de una problemática de orden público en la región del Catatumbo que ha generado desplazamientos masivos, homicidios y afectaciones a servicios esenciales, y que no es objeto de este pronunciamiento negar su existencia. Ahora bien, sí podría cuestionarse si la situación fáctica alegada en el decreto tiene características excepcionales y diferenciadas frente a otras situaciones de violencia en Colombia.

¹⁰ Sentencia C-466 de 1995.

La situación de orden público en la región, si bien es preocupante y grave, y debe ser atendida con el despliegue de todas las capacidades ordinarias estatales, no es ajena o distinta a la de otras zonas afectadas por la presencia de grupos armados ilegales y economías ilícitas. Departamentos como Nariño, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Arauca, entre otros, presentan niveles de violencia comparables con los registrados en el Catatumbo; cuentan con presencia de disidencias de las FARC, ELN y demás estructuras armadas ilegales, así como con alarmantes dinámicas de desplazamiento, confinamiento y ataques a la infraestructura¹¹. En aquellos territorios las crisis de orden público son atendidas bajo medidas ordinarias, por lo que no se explica por qué el Catatumbo está amparado con medidas extraordinarias.

Por tal razón, no es claro el criterio empleado por el Gobierno nacional para definir, desde una perspectiva fáctica, qué hechos son susceptibles de ser atendidos en condiciones y con medidas ordinarias y cuáles revisten tal gravedad que ameritan la declaratoria de un estado de conmoción interior y la consecuente aplicación de medidas extraordinarias.

En conclusión, el Decreto 0062 no supera el juicio de sobreviniencia y debe ser declarado inexecutable. Esta intervención no cuestiona la existencia de una situación de alteración del orden público y de riesgos en materia de seguridad y derechos humanos para la población civil en la región del Catatumbo. No obstante, los hechos objeto de la declaratoria, aunque son críticos y se inscriben en una perturbación que afecta el orden público, hacen parte de problemáticas estructurales que no han sido atendidas por el Estado y sus instituciones. Por lo tanto, la norma objeto de control debe ser declarada inexecutable.

4.2.2. Presupuesto valorativo

En lo que corresponde a los estados de excepción, la Constitución optó por un modelo intermedio de las facultades excepcionales con las cuales cuenta el Ejecutivo y que pueden ser utilizadas conforme un sistema de límites, controles y garantías para evitar el abuso de los poderes excepcionales. Para el estado de conmoción interior y de acuerdo con su consagración constitucional en el artículo 213, el hecho habilitante resulta de *“la grave perturbación del orden público que atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana”*. De ahí que, al analizar la constitucionalidad de estos decretos, en punto al presupuesto valorativo, la Corte acuda a juicios de gravedad e inminencia.

Sobre esto, existe un grado de interpretación que supone un margen de discrecionalidad del presidente de la República, toda vez que la declaratoria del estado de excepción está dada por la posibilidad que tiene para decidir el momento oportuno y necesario para hacer dicha declaratoria. Ello es así, puesto que, de conformidad con el artículo 189 numeral 4 de la Constitución, al presidente le corresponde *“conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando sea turbado”*. En ese sentido, desplegar dicha prerrogativa no sería viable sin un adecuado ámbito de discreción para el jefe de Estado.

¹¹ Ver las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo en relación con los territorios referidos: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/ListaAlertasFiltradas>

Por tal razón, como parte del condicionamiento material del decreto de declaratoria de conmoción interior se encuentra la revisión del *presupuesto valorativo*. Por medio de este presupuesto, se somete el presupuesto fáctico a una especial valoración que debe estar relacionada con la intensidad de la perturbación y sus consecuencias; además, no debe tratarse de cualquier perturbación del orden público, sino una de naturaleza *grave* y que ponga en riesgo los ámbitos de protección consagrados en la disposición constitucional. Todo lo anterior, como límite a la discrecionalidad del presidente de la República.

De acuerdo con los elementos del presupuesto valorativo y conforme con la razón de ser de los estados de excepción, si bien existe discreción por parte del presidente, esta no es absoluta. Frente a esto, ha establecido la Corte Constitucional que:

“[L]a libertad del Presidente (sic) se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia.”¹² - Subrayado fuera del texto.

En ese escenario, el Constituyente de 1991 respondió a las preocupaciones frente a los poderes desmedidos de la figura del estado de sitio bajo la Constitución de 1886. Esta tenía *“la finalidad de dotar al presidente de herramientas constitucionales que le permitiera enfrentar hechos extraordinarios que pusieran en riesgo la estabilidad institucional. El presidente podría declarar turbado el orden público cuando surgiera conmoción interior. Fue utilizado para defender la estabilidad del régimen político imperante y para enfrentar la violencia que poco a poco se iba aumentando”*¹³

Por lo tanto, el abuso del estado de sitio fue uno de los principales motivos que llevaron a la Asamblea Nacional Constituyente¹⁴. De ahí que, en los debates de la Constituyente, se sostuviera frente al estado de excepción dentro del Estado de derecho que:

*“El estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho. Es una de las expresiones del estado de derecho. Por lo tanto, debe ser normado. Tiene como objeto el reforzamiento de la facultad defensiva del Estado para recuperar la normalidad, dentro del estado de derecho. En estados de excepción se producen dos tipos de situaciones jurídicas. La limitación de los derechos ciudadanos y la expedición o suspensión de leyes. Ambas situaciones deben regularse”*¹⁵

(...)

“Esta desvalorización del concepto de conmoción interior, como equivalente en su gravedad al de guerra externa, ha sido uno de los medios a través de los cuales en Colombia se ha hecho posible que se mantenga durante períodos prolongados en Estado de Sitio (sic), asumiendo de esta manera el Ejecutivo la característica de legislador permanente y abarcando cada vez temas más amplios: aumento de penas, tipificación de delitos, modificación de códigos de

¹² Corte Constitucional de Colombia, sentencia C- 466 de 1995.

¹³ Germán López Daza, *Fundamentos de Derecho Constitucional colombiano* (Colombia: Tirant lo Blanch, 2024), 44.

¹⁴ Con respecto a los debates de la Asamblea Nacional Constituyente sobre los estados de excepción y las reformas necesarias frente al estado de sitio pueden consultarse las actas: 5, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 20, 22, 23, 26, 34, 60, 63, 66, 67, 68, 75, 76, 80, 81, 103, 104, 105, 109, 114 y 121.

¹⁵ Antonio Navarro Wolff, Antonio Galán Sarmiento, Fabio Villa Rodríguez y José Matías Ortiz, *“Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. Emergencia Económica y Social”* (Colombia: Asamblea Nacional Constituyente, acta 76), 26.

procedimiento o cambio de la estructura orgánica de la rama jurisdiccional, de esta manera lo que es excepcional se ha convertido en norma y lo normal en excepcional.”¹⁶

En tal sentido, los debates desde la génesis constitucional giraron en torno a:

“El primer obstáculo por vencer sería el de generar una nueva mentalidad que acepte entender el estado de sitio como algo que no debería existir en una democracia más que para hacer frente a fugaces momentos en que el gobierno no pueda de veras garantizar la seguridad de la población por otros medios democráticos. Y tales momentos, en verdad excepcionales, son distintos de las situaciones agudas pero crónicas, cuya superación requiere, no la extraordinaria acción represiva o preventiva del ejecutivo, sino el concurso de la sociedad en su conjunto (incluidos los otros aparatos estatales), si esta está conformada con criterios aceptablemente democráticos”.¹⁷ - Subrayado fuera del texto-

Se destaca además, que los límites establecidos al estado de conmoción interior en Colombia se han convertido en un ejemplo a seguir en el contexto latinoamericano,¹⁸ pues garantizan, entre otros, el principio de separación de poderes. Sobre el *principio de separación de poderes* se ha dicho:

“[H]a sido, a lo largo de dos siglos y medio, uno de los más emblemáticos principios constitucionales. Tanto, que la Declaratoria de los Derechos del Hombre y el Ciudadano lo califica, con énfasis superlativo, de elementos esencial de una carta política. Si bien su nombre parece aludir apenas a un asunto de organización estructural del poder público, se trata ante todo de una forma de afianzar los derechos humanos, limitándose mediante su división y control”¹⁹

Considerando estos antecedentes, el presupuesto valorativo objeto de análisis “*debe someterse a un control objetivo, pues al control jurídico le interesa que la declaración del estado de excepción se ajuste a la racionalidad propia de la juridicidad que la regula*” puesto que, “*el compromiso jurídico del presidente de la República en punto de la apreciación de la alteración del orden público es no forzar la naturaleza del presupuesto fáctico para atribuirle implicaciones que no tiene*”²⁰. - Subrayado fuera del texto-.

En ese sentido, los postulados del Estado constitucional se orientan a que la valoración del presidente no sea arbitraria, ni responda a su ámbito subjetivo, porque “*en la división de poderes [se encuentra] la única forma de garantizar la libertad*”²¹. De manera que, la esencia del Estado constitucional de derecho reside en la adopción de sistemas de control como forma de autorregulación del poder, ya que “*la Constitución es el estatuto jurídico del poder: el derecho al poder, el derecho del poder, el control del poder*”²²

¹⁶ José M. Ortiz Sarmiento “Se trata de sacar la Constitución de su actual condición de letra muerta: reforma democrática al régimen del estado de sitio”, Colombia: Asamblea Nacional Constituyente, acta 16), 12.

¹⁷ José Matías Ortiz Sarmiento, “Derechos, estado de sitio y fuerza pública” (Colombia: Asamblea Nacional Constituyente, 1991), 14. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/408/rec/48>

¹⁸ Mary Luz Tobón Tobón y David Mendieta “Los límites establecidos al estado de conmoción interior en Colombia: un ejemplo a seguir en el contexto latinoamericano” *Revista Estudios Constitucionales*, 19, no 1 (2021) 34-65 https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002021000100034

¹⁹ Juan Carlos Esguerra, *Los Cimientos de la Constitución* (Colombia: Tirant lo Blanch, 2023), 161.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 466 de 1995.

²¹ Germán Lozano Villegas, *Control Político en el ordenamiento constitucional colombiano: ¿un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia), 24

²² Lozano, *Control Político en el ordenamiento constitucional colombiano: ¿un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse*, 29.

En consecuencia, el presupuesto valorativo remite a una percepción objetiva de la intensidad de la perturbación, a lo que se suma que la alteración del orden público, como ya se indicó, además de ser grave, debe atentar de manera inminente, poner en peligro, generar riesgo en los ámbitos que se establecen en el mandato superior. Esto, aunque suponga que el presidente establezca esta grave alteración del orden público en los términos señalados, debe ceñirse a la naturaleza, como lo ha indicado la Corte, del instituto excepcional, cuya declaración debe enmarcarse en la razón de ser de la estructura y funcionalidad del Estado constitucional como forma de control a la concentración y restricción del ejecutivo legislador.

En el caso del Decreto 0062 de 2025 este motiva la declaratoria del estado de conmoción así:

“[A] partir del 15 de enero de 2025, debido a que el ELN desató una imprevisible y violenta ofensiva contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz (...) pese al compromiso del Gobierno nacional con el cumplimiento de lo recomendado por la Defensoría del Pueblo, la magnitud del escalamiento de la violencia armada del ELN contra la población civil ha impedido la observancia integral de las recomendaciones hechas por el Ministerio Público y el despliegue institucional requerido para atender las causas y graves efectos de la presencia de organizaciones armadas ilegales en la región del Catatumbo (...)”. – Subrayado fuera del texto.

El decreto pretende dar cuenta del *riesgo, la gravedad y la inminencia* en distintos escenarios. Esto es, justifica la declaratoria de conmoción en el descenso en los precios de la hoja de coca y de la pasta base de esta registrados desde el 2021, lo que dio lugar a una crisis alimentaria entre las familias vulnerables que subsisten del circuito económico ilícito. Además, la baja en los precios generó un pacto entre organizaciones armadas ilegales, frente a la repartición del negocio ilícito y a la entrada de compradores al territorio que a finales del 2024 se rompió, desencadenando la ofensiva por parte del ELN contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz. Además, señala que la crisis afecta servicios esenciales, la seguridad energética, la institucionalidad ambiental, entre otros.

Con esto, el Gobierno sostiene que los hechos resultan de naturaleza *imprevisible*. Sobre esta característica, la sentencia C-070 de 2009 estableció frente al presupuesto valorativo que:

“Se trata de una valoración relacionada con la intensidad de la perturbación y con sus consecuencias, valoración cuya realización le incumbe al Presidente de la República como autoridad encargada de velar por el mantenimiento del orden público, pero no cualquier perturbación del orden público da lugar a la declaratoria de un estado de conmoción interior, pues ha de ser grave y condicionado a la existencia de circunstancias extraordinarias que no puedan ser atendidas mediante los poderes ordinarios del Estado, y adicionalmente, la alteración del orden público debe atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana”. – Subrayado fuera del texto.

Ahora bien, siguiendo con la motivación del Decreto 0062, este hace referencia a la magnitud del escalamiento de la violencia armada del ELN, la cual ha impedido que se observen tanto las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo, como que se despliegue la acción institucional para atender las causas y efectos de la presencia de organizaciones armadas ilegales en la subregión del Catatumbo. De allí que califique como graves las afectaciones a las distintas funciones esenciales del Estado: servicios públicos, notariado y registro, acceso a la justicia, educación, servicios sanitarios, actividad industrial y comercial de particulares, que proveen bienes y servicios estratégicos para la región. En ese contexto, calificó de inminente el riesgo a la afectación de las condiciones de acceso

y distribución de alimentos, y el riesgo de ataques contra la infraestructura energética y vial, entre otros.

Es preciso indicar que, dentro del ámbito de garantía que establece el artículo 213 de la Constitución, donde se encuentra *la grave perturbación del orden público*, la Corte estableció sobre el alcance del *orden público* que:

“El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades”²³

Pero, ha reconocido las dificultades de una definición satisfactoria y advirtió que:

“Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración”²⁴. – Subrayado fuera del texto-.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha dejado claro que, aun cuando se dificulte su definición, lo que es cierto es que este concepto remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia *“para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos”²⁵*. Por esa razón, es que el orden público se liga a condiciones de seguridad y salubridad para el despliegue de la vida en comunidad. Por lo tanto, cuando no se configuran las condiciones del orden público, no hay garantías necesarias para desarrollar el proyecto de vida en sociedad. La tragedia que hoy se vive en los territorios, no es aislada, temporal o eventual, sino que rodea factores sociales, económicos, políticos e históricos más profundos y como tal, debe ser atendida.

Esto resulta importante, puesto que lo narrado en la motivación del Decreto 0062 alude a causas relacionadas con el medio ambiente, las condiciones socioeconómicas, además de problemas de orden público, narcotráfico, entre otros factores, que refuerzan el carácter *estructural* de las problemáticas que se presentan en la subregión.

No puede perderse de vista que, en la presentación realizada por el Ministerio del Interior ante el Congreso de la República, se admitió que:

“[L]a necesidad de la declaratoria de conmoción interior es asegurar la financiación de un plan de gobierno actual para mejorar las condiciones sociales del Catatumbo (...) todos sabemos que si no hacemos eso no vamos a tener éxito; ya todos sabemos (sic) que hay que hacer en el Catatumbo y que ningún gobierno en los últimos 30 años lo ha hecho; se han hecho cosas, aunque no hay que desconocer (sic), en los últimos 15 años, pero la dimensión de la ausencia del Estado histórica no permite que eso sea suficiente”²⁶

²³ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

²⁶ Ver Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08 <https://www.youtube.com/watch?v=2IIr7FhkKFg>

El anterior pronunciamiento hace referencia al *Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo* (2024), en el que se propone “integrar elementos de las demandas históricas de las comunidades”²⁷. Con ocasión de esto, en la intervención de la cartera del Interior también se afirmó:

*“Por eso, desde hace un año o año y medio este Gobierno comenzó a construir con las comunidades (...) el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo. Contiene 3 o 4 obras de infraestructura que son esenciales para que el Catatumbo salga de esa situación de violencia, la troncal del Catatumbo (...). Además de infraestructura, está planteado que el hospital regional de Ocaña se convierta en un hospital de nivel III (...). 8 de los 11 municipios del Catatumbo son municipios PDET ¿cómo se ha planeado ejecutado ese pacto? ya hay partidos del presupuesto nacional ... pero para asegurar la financiación total del pacto, que tiene un costo de 4 billones, se necesita la conmoción interior porque no hay recursos suficientes (...)”*²⁸. - Subrayado fuera del texto-

Lo anterior evidencia condiciones estructurales que desde hace décadas se han tratado de intervenir, sin que el actuar del Estado haya sido eficaz. Se pregunta, ¿asegurar los recursos para poner en marcha el Pacto por el Catatumbo y que no se repitan los ciclos de violencia en la región, justifica la declaratoria de un estado de conmoción interior? o, por el contrario, ¿se requieren acciones e intervenciones institucionales, ordinarias, a largo plazo y sostenibles?

Aquí, resulta fundamental lo esgrimido por la Corte Constitucional sobre la institución de excepción, en lo relativo a la *violencia endémica* o problemáticas de tipo estructural; esto para sustentar que, aunque los hechos invocados por el Gobierno en el Decreto 0062 de 2025 son sin duda graves y perturbadores del orden público, dando aparente satisfacción a la valoración necesaria para la declaratoria de la conmoción interior, responden a hechos estructurales y crónicos. Ha manifestado la Corte:

*“La circunstancia de que el Constituyente del 91, hubiera limitado la vigencia temporal del estado de conmoción interna, es claramente indicativa de una voluntad dirigida a que nuestros males endémicos no fueran justificativos de un eterno régimen de libertades menguadas. El mensaje implícito en la nueva Carta no puede ser más claro: a los males que se han hecho permanentes, hay que atacarlos con políticas igualmente estables, de largo aliento, cuidadosamente pensadas y diseñadas. Y las medidas de vocación transitoria hay que reservarlas para situaciones de ese mismo sello. No puede el Gobernante trocar su condición de estadista que ataca las causas, por la de escamoteador de enfermedades que trata sólo los síntomas y con medios terapéuticos heroicos que en vez de conjurar el pathos más bien lo potencian. Si para combatir las manifestaciones endémicas, a las que por desventura ya está habituado el país -sin duda atentatorias de la seguridad ciudadana-, se precisan especiales medidas policivas o castrenses, ellas son compatibles con el régimen de libertades plenas, que el constituyente quiso que fuera la regla y no la excepción”*²⁹. - Subrayado fuera del texto-

²⁷ Departamento Nacional de Planeación, “Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo: planear el desarrollo regional con las comunidades en el Gobierno del Cambio”, edición especial No. 13, *Planeación y Desarrollo*, última modificación 07 de agosto de 2024, <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/pacto-social-para-la-transformacion-territorial-del-catatumbo.aspx>

²⁸ Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.

Es justamente esa limitante la que pretende evitar la “normalización”³⁰ de los estados de excepción, ya que se pondría en riesgo la estabilidad misma del Estado de derecho. Por tal razón, la Corte ha tenido en cuenta en sus antecedentes que la valoración de los hechos debe responder a su *“carácter de coyunturales, transitorios [y] excepcionales que deban ser conjurados mediante medidas de excepción, [y que no] constituyan patologías arraigadas que merecen tratamiento distinto por medio de mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado para sortear problemas funcionales y estructurales normales”*³¹. En esa medida, en la sentencia C-070 de 2009, la Corte advirtió que la conmoción interior no puede ser utilizada para compensar falencias institucionales crónicas, sino para responder a situaciones sobrevinientes e incontrolables.

En vista de que el presupuesto valorativo supone un análisis cualitativo de la situación fáctica más allá de su sobrevinencia (la cual se agota hasta cierto punto en el presupuesto fáctico), la jurisprudencia de la Corte ha señalado, de un lado, que el uso de facultades excepcionales no se legitima frente a la acumulación progresiva de hechos similares no atendidos. Y de otro, que una valoración objetiva del presupuesto, impone la necesidad de que se acredite su *gravedad, inminencia y carácter inusitado*.

Así, es preciso analizar si lo acontecido en el territorio objeto de declaratoria del Decreto 0062, además de la naturaleza estructural y crónica de las problemáticas de la región, también reviste de manera repentina, grados de intensidad inusitados³².

Aquí resulta útil traer a colación la Alerta Temprana No. 026 de 2024 de la Defensoría del Pueblo, en la que se advierte sobre los riesgos de violencia que ya habían sido anticipados. En ese escenario, sumado a otras alertas y al conocimiento de las dinámicas del territorio, la escalada de violencia es el resultado, precisamente, de la omisión gubernamental.

Al ser consultado el Gobierno nacional sobre las razones propias de la valoración para la declaratoria de conmoción, indicó:

Pregunta e información solicitada por la Corte Constitucional en el presupuesto valorativo	Respuesta de la Secretaría Jurídica de la Presidencia
Enliste las razones por las cuales el Gobierno Nacional concluyó que, en el contexto del conflicto armado en Colombia y, en concreto, de la problemática estructural de orden público que se ha presentado en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta, así como en los municipios de Río de Oro y González, la actual intensificación de la perturbación al orden público puede calificarse de “grave” en los términos del artículo 213 de la Constitución Política. Precise los criterios -cuantitativos y cualitativos-, y los datos estadísticos e información relevante con fundamento en los cuales el	Respuesta 08/02 (páginas 18-20). Remite a la parte motiva del decreto, explicando que las organizaciones ilegales (ELN, Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central y el Grupo Delincuencial “Los Pelusos”) tenían un pacto para la repartición de los negocios ilícitos (principalmente cultivos de coca y minería ilegal) y para la entrada de compradores al territorio, que tuvo vigencia por espacio de tres años y que concluyó a finales del 2024. Explican que la ruptura de ese acuerdo, a su vez llevó a que, para comienzos del año 2025, se iniciara una fuerte confrontación entre tales grupos ilegales. Así

³⁰ “La Carta Política de 1991 estableció un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho, aun en períodos de anormalidad, en guarda del principio democrático, la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales” (Corte Constitucional, sentencia C- 156 de 2011).

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.

³² Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.

<p>Gobierno Nacional consideró que el escalamiento o intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO o GDO es inusitado y significativamente superior al que (a) se registra desde el año 2022 y (b) se ha presentado en otras “olas de violencia” o periodos de escalamiento del accionar delictivo del ELN u otros GAO o GDO del ELN u otros GAO o GDO.</p>	<p>mismo, esto motivó al ELN a adelantar una ofensiva contra las instituciones, la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz. Cita la comunicación anexa del Ministerio de Defensa, para fundamentar la gravedad del asunto por el incremento de: homicidio, lesiones personales, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado, confinamientos, etc. Explica que ese documento tiene criterios cualitativos y cuantitativos, datos estadísticos e información relevante sobre el escalamiento de violencia.</p>
<p>Exponga de forma clara, precisa y detallada las razones por las cuales el Gobierno Nacional concluyó que la perturbación del orden público que, desde noviembre de 2024, se presenta en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta, así como en los municipios de Río de Oro y González, implica un riesgo de afectación inminente -no remoto o eventual- a (i) la estabilidad institucional, (ii) la seguridad del Estado, y/o (iii) la convivencia ciudadana. En concreto, deberá remitir la información estadística y probatoria con fundamento en la cual se valoró que la intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO o GDO implica un riesgo de afectación inminente y concreta frente a (...).</p>	<p>Respuesta 08/02/25 (páginas 22-24): Remite a la respuesta del 5 de febrero del 2025 del Ministerio de Defensa, según la cual desde 2022 hasta inicios de 2025, los grupos armados ilegales en la región del Catatumbo enfocaron sus acciones en enfrentamientos contra la fuerza pública para fortalecer su financiamiento y dominio territorial. Durante ese período, no se registraron ataques contra la población civil, líderes sociales o firmantes del acuerdo de paz. Sin embargo, a principios de 2025, tras la ruptura de acuerdos entre estos grupos, se desató una fuerte confrontación, destacándose una ofensiva del ELN contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz.</p> <p>El Ministerio de Defensa Nacional informó que el recrudecimiento de la violencia por parte del ELN y el GAO-R E-33 ha desbordado la capacidad institucional para garantizar el orden público, la seguridad del Estado y la estabilidad institucional. Las principales afectaciones incluyen la amenaza a la seguridad del Estado por la disputa de rutas del narcotráfico en una zona fronteriza estratégica, el debilitamiento de la institucionalidad debido al aumento de violencia contra civiles y desplazamientos forzados, y la alteración de la convivencia ciudadana a causa del temor generado por enfrentamientos y ataques indiscriminados.</p> <p>Con relación a la solicitud de información sobre la afectación a los servicios públicos y sectores estratégicos, se adjuntaron múltiples anexos de distintas entidades gubernamentales. Estos reportes detallan el impacto del conflicto en la prestación de servicios de salud, educación, justicia, notariado y registro, así como en el suministro de agua, energía, infraestructura vial y actividades económicas esenciales para la región. Además, se incluyó información sobre el riesgo para la institucionalidad ambiental y la operación de sectores como hidrocarburos y electricidad en el Catatumbo.</p>
<p>Informen si, en el contexto del conflicto armado en Colombia y, en concreto, la problemática estructural de orden público en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta, así como en los municipios de</p>	<p>Respuesta 08/02 (páginas 18-20) Remite a la parte motiva del decreto, explicando que las organizaciones ilegales (ELN, Segunda Marquetalia, el Estado Mayor Central y el Grupo Delincuencial Los Pelusos) tenían un</p>

Río de Oro y González, el escalamiento o intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO o GDO es inusitado, extraordinario, imprevisible y significativamente superior al que (a) se registra desde el año 2022 y (b) se ha presentado en otras “olas de violencia” o periodos de escalamiento del accionar delictivo del ELN u otros GAO o GDO. Les solicito remitir la información estadística que sustente su respuesta.	pacto para la repartición de los negocios ilícitos (principalmente cultivos de coca y minería ilegal) y para la entrada de compradores al territorio, que tuvo vigencia por espacio de tres años y que concluyó a finales del 2024. Según explican, la ruptura de ese acuerdo, a su vez, llevó a que, para comienzos del año 2025, se iniciara una fuerte confrontación entre tales grupos ilegales. Así mismo, esto motivó al ELN a adelantar una ofensiva contra las instituciones, la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz. Cita la comunicación anexa del Ministerio de Defensa, para fundamentar la gravedad del asunto por el incremento de: homicidio, lesiones personales, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado, confinamientos, etc. Explica que ese documento tiene criterios cualitativos y cuantitativos, datos estadísticos e información relevante sobre el escalamiento de violencia.
--	---

Fuente: elaboración propia con información del anexo remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-020 de 2025 de la secretaría jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Si bien hay información reservada en las respuestas dadas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, no se puede concluir con claridad cuáles fueron los argumentos que permitieron confirmar, en palabras de la Corte, el carácter inusitado, extraordinario, imprevisible de la situación de conmoción.

En la comunicación del 5 de febrero de 2025, suscrita por la secretaria del gabinete del Ministerio de Defensa se contemplan cifras, por supuesto, alarmantes en materia de homicidios intencionales, desplazamientos forzados masivos, confinamientos, entre otros, que permiten concluir que *“el escalamiento o intensificación del accionar violento del ELN u otros GAO y GDO es inusitado y significativamente superior a los presentados antes de la declaratoria del estado de conmoción interior”*. Sin embargo, aun cuando se trate de un crecimiento de las distintas problemáticas que, lamentablemente se presentan en el territorio, se trata del resultado de las omisiones gubernamentales³³.

Al tenor de lo dicho por el tribunal constitucional, *“la situación de crónica perturbación del orden público, puede alimentar tesis extremas – conmoción interior permanente o conmoción interior sólo cuando el fenómeno adquiera una intensidad intolerable- que sacrifican el ordenamiento constitucional”*. Esto, por cuanto deben recortarse, considerablemente, los espacios de acción del ejecutivo legislador³⁴. Por lo tanto, se puede concluir que, la lamentable situación humanitaria de la región debe ser conjurada a través de medidas permanentes. O, en palabras de la Corte *“dirigidas a atacar la génesis y no la erupción epidérmica. No puede el gobernante desentenderse del problema esencial, dirigiendo su acción a la morigeración del epifenómeno, máxime si ese camino conduce a un régimen restrictivo de los derechos fundamentales que el propio orden constitucional ha dispuesto que sea temporario”*³⁵.

³³ Además de la contundente Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024, se han expedido un número significativo de Alertas por parte de la Defensoría del Pueblo sobre los territorios objeto de la conmoción como, por ejemplo: AT de inminencia 021 de 2024 del 15 de agosto, AT estructural 027 de 2024 del 19 de diciembre, AT estructural 009 de 2023 del 9 de marzo, por mencionar algunas.

³⁴ Esguerra, *los cimientos de la Constitución*, 182.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 1995.

Con todo, la protección del derecho constitucional de excepción supone que el análisis del presupuesto valorativo deba ser *restrictivo*, puesto que se trata, precisamente, de un rediseño transitorio del funcionamiento del Estado y de la protección de los derechos fundamentales en el marco de la democracia.

El derecho de excepción no es una herramienta para corregir fallos estructurales de gobernanza, ni un sustituto de la acción ordinaria del Estado, ni puede ser la respuesta frente a hechos agravados por su acción u omisión. Aquí se insiste en que, frente a la situación actual, la valoración que da lugar a la conmoción podría generar un antecedente que normalice la respuesta excepcional a la situación crónica que se evidencia en varios territorios del país en materia de seguridad y orden público³⁶; así como una manera de responder frente a las omisiones de los gobiernos, como lo evidencia el decreto objeto de análisis, el cual se sustenta, entre otros, en el hecho de “*poner en marcha el Pacto por el Catatumbo*.”

En ese sentido se advierte que, aun cuando la crisis por la que atraviesa la región es grave en términos tanto institucionales como humanitarios, el Decreto 0062 de 2025 admite cuestionamientos en lo que supone los alcances de la discrecionalidad del presidente para valorar los hechos, toda vez que no se refleja claridad en su motivación, dando lugar a que, dadas las características, antecedentes y realidades de los territorios³⁷, se trate de una respuesta excepcional en el marco de una acumulación de hechos no atendidos³⁸. Sin duda, desde los postulados del Estado de derecho se hace imperioso proteger la vida, pero para ello es preciso salvaguardar los preceptos del gobierno constitucional.

En conclusión, el Decreto 0062 de 2025 no supera el presupuesto valorativo, toda vez que el Gobierno nacional, por un lado, parte de un concepto muy amplio de orden público que se presta

³⁶ Desde FEDE. Colombia, teniendo en cuenta la información que da cuenta del recrudecimiento y aumento de la violencia en su territorio se ha solicitado que se protejan los derechos e intereses colectivos a la paz, la seguridad pública, la moralidad administrativa, el goce del espacio pública y a la utilización y defensa de uso público en los departamentos de Nariño, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Arauca.

³⁷ Nubia Carolina Córdoba Curi (@NubiaCarolinaCC), “El país ha probado en las últimas semanas que sí se pueden tomar medidas extraordinarias para recatar (sic) a la población del conflicto. Y hemos insistido en que la crítica situación humanitaria del Chocó, debidamente probada y registrada después de 8 paros armados y del sufrimiento de las víctimas, no amerita menos. El clamor de los alcaldes de esta región y del departamento es que se equipare la atención extraordinaria del Catatumbo a la cuenca del Río San Juan, como ya estaba además prometido por el gobierno nacional mediante la figura de la Maqueta Humanitaria desde hace casi dos años”, Twitter (actualmente conocida como X), 9 de febrero de 2025, 5:35 p. m. <https://x.com/NubiaCarolinaCC/status/1888718437712818186?t=sMQqAnNgWDfTgh0fHYaotg&cs=08>

³⁸ La Alerta Temprana, aun cuando no cobija la totalidad de los territorios objeto de la conmoción, sí da cuenta de la “*inminencia ante el riesgo que se cierne para los diversos castores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en Norte de Santander y el sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido el conflicto armado interno en los últimos meses en la zona*”. Allí, estableció que el escenario de riesgo evidenciado por la Defensoría se debe, entre otras circunstancias, porque “*la región atraviesa por una escalada violenta por parte del Ejército de Liberación Nacional una vez dejó de operar el mecanismo de Cese al Fuego Bilateral y temporal y se reactivaron las operaciones militares ofensivas por parte del Ejército Nacional desde el pasado mes de agosto (...)*. Además, recoge en el análisis del riesgo inminente actual que “*la Defensoría del Pueblo, advirtió, a través de una Alerta Temprana de Inminencia (032 de 2018), de los efectos que traería para la región una confrontación inédita entre las guerrillas del ELN y del EPL que han convivido en el territorio bajo pactos de no agresión. Los efectos sobre la población fueron descritos entre los años 2019 a 2023 en diferentes documentos (...)*”. Defensoría del Pueblo, *Alerta Temprana de Inminencia* 026, 2024, 1 y 7.

para que todo tipo de situación crítica y crónica deba ser calificada bajo los parámetros del estado de excepción. De proceder la conmoción, se estaría bajo el riesgo de que el régimen de excepción se convierta, de manera paulatina, en la regla. Aunado a lo anterior, no se sustenta de manera clara y evidente que los hechos propios de la declaratoria revistan un carácter *imprevisible*, lo que daría lugar a que el estado de excepción pueda ser usado para suplir la ausencia del Estado y la omisión en punto a la coordinación institucional, requerida en el marco de un Estado de derecho.

4.2.3. Presupuesto de suficiencia

En la arquitectura del Estado constitucional, los estados de excepción han sido concebidos como herramientas de defensa institucional, permitiendo que el orden jurídico se adapte temporalmente a circunstancias extraordinarias que amenacen su existencia. No obstante, el desafío histórico ha sido evitar que estas facultades excepcionales se conviertan en un mecanismo de gobierno paralelo, erosionando el Estado de derecho y normalizando la excepcionalidad como una constante en la vida política.

Dentro de los criterios de validez constitucional de un estado de excepción, el presupuesto de suficiencia ocupa un lugar central. Este presupuesto responde a una pregunta fundamental: *¿Son insuficientes las medidas ordinarias del Estado para contener la crisis?* Si la respuesta es negativa, la declaratoria de conmoción interior carece de justificación constitucional y se transforma en un exceso de poder.

Este presupuesto impone una exigencia de *necesidad y subsidiariedad*, es decir, que el presidente de la República sólo puede acudir a las facultades excepcionales cuando las herramientas jurídicas ordinarias resultan insuficientes para conjurar una crisis de orden público. Esto responde al postulado de limitación del poder, que inspira los principios de separación de poderes y legalidad, asegurando que los estados de excepción no se conviertan en un instrumento de gobierno habitual, ni en una vía para concentrar facultades legislativas en el Ejecutivo.

El desarrollo del presupuesto de suficiencia es un límite necesario para proteger el equilibrio entre la estabilidad institucional y la protección de los derechos fundamentales. Y es que, en un Estado de derecho, la conmoción interior sólo se debe activar como último recurso y no como una herramienta política o administrativa de gobierno.

La Corte Constitucional ha identificado tres elementos esenciales en el análisis del presupuesto de suficiencia, a saber:

- i) Juicio de *agotamiento* de los recursos ordinarios: antes de acudir a la conmoción interior, el Estado debe haber intentado todas las opciones dentro del marco normativo regular. Esto incluye, entre otras:
 - a. Refuerzo de las capacidades policiales y militares bajo el régimen ordinario.
 - b. Aplicación de estrategias de seguridad y control territorial.
 - c. Implementación de medidas de inteligencia y judicialización de amenazas.
- ii) Juicio de *ineficacia real y objetiva*: no basta con que el Gobierno afirme que las medidas ordinarias han fracasado, sino que debe probarlo con hechos concretos. Esto implica,

entre otros, que:

- d. Se evalúe la capacidad operativa real de las fuerzas de seguridad antes de decretar la conmoción.
 - e. Se analicen informes oficiales y pruebas documentales que respalden la insuficiencia de los mecanismos ordinarios.
- iii) Juicio de *subsidiariedad*: la conmoción interior no puede ser una respuesta automática ante crisis de seguridad, sino el último recurso disponible. Esto significa, entre otros, que:
- f. Debe existir una relación clara entre la crisis y la incapacidad del Estado para manejarla con sus herramientas regulares.
 - g. No puede utilizarse la conmoción interior para solventar problemas estructurales de seguridad.

En el caso concreto, la revisión de la argumentación del Decreto 0062 y las respuestas remitidas con ocasión de las solicitudes de información realizadas por el despacho ponente permiten concluir que no se satisfacen los elementos del presupuesto de suficiencia. La motivación del Decreto 062 de 2025 en relación con la insuficiencia de medidas ordinarias puede resumirse así:

El Gobierno nacional reconoce el carácter estructural de la crisis en el Catatumbo, pero argumenta que la intensificación de la violencia por parte del ELN, con ataques contra la población civil ha generado una emergencia humanitaria sin precedentes, afectando la capacidad estatal de respuesta. Afirma que las acciones ordinarias, como patrullajes y operativos de control, han sido insuficientes para contener la violencia, lo que justifica la adopción de medidas extraordinarias para restablecer el orden y evitar desplazamientos masivos.

Por otra parte, señala que la falta de recursos técnicos y operativos ha impedido la evacuación de personas en riesgo y la recuperación de cuerpos, agravando la crisis humanitaria. Considera que las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y las autoridades locales son insuficientes, por lo que plantea la necesidad de reforzar el control del espacio aéreo y restringir el acceso a bienes utilizados por grupos armados.

Finalmente, aduce dificultades administrativas, técnicas y presupuestales en las entidades territoriales para atender la crisis. Alega que las restricciones en la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de los fondos del Sistema General de Participaciones y Regalías limitan la respuesta estatal, por lo que considera imprescindible adoptar medidas excepcionales de orden tributario para obtener recursos.

Dicha justificación, analizada en conjunto con algunas de las respuestas conocidas en el proceso³⁹ permite concluir en relación con el presupuesto de suficiencia, lo siguiente:

³⁹ Téngase en cuenta que en el expediente existe material probatorio que fue sometido a reserva por razones de seguridad nacional.

i) En materia de seguridad y orden público: el Gobierno nacional señala en el decreto de declaratoria que “frente a los hechos de violencia mencionados, la Policía Nacional ha realizado actividades de control territorial, tales como patrullaje urbano, registro a personas y vehículos y control a establecimientos públicos. Además, se han cumplido actividades de policía judicial, tales como apertura de noticias criminales, inspecciones técnicas a cadáveres, recolección de elementos materiales probatorios, entrevistas y recolección de proyectiles”. Además, argumenta:

“Que, por su parte, las Fuerzas Militares han desarrollado actividades operacionales defensivas y ofensivas, entre las que se destacan: (i) el reposicionamiento de 10 pelotones de la Fuerza de Tarea Vulcano (FUVUL) y la Trigésima Brigada (BR30), para fortalecer y ejercer un control militar de la zona; (ii) apoyos humanitarios, a través de la Aviación del Ejército, para el rescate de personas heridas y amenazadas; (iii) el establecimiento de puestos de mando en las bases militares del departamento, para atender personas amenazadas; (iv) en Cúcuta, se han dispuesto 2 helicópteros UH-60, 1 HUEY y 1 MI17, para tener capacidad de efectuar de manera inmediata movimientos de tropa y logísticos, así como apoyos humanitarios, y (v) se han establecido mecanismos para reconocimiento aéreo e inteligencia aérea con imágenes.”

En relación con las actividades que de manera general enuncia el decreto, además de no existir claridad frente a la fecha de implementación de las medidas, no hay elementos que permitan concluir que se hayan desplegado todas las facultades militares con las que cuenta el Gobierno nacional y que aquellas implementadas resulten insuficientes.

El Municipio de González, Cesar, respondió el cuestionario realizado por el despacho ponente en el auto que avoca conocimiento, y en relación con las medidas adoptadas con ocasión de los enfrentamientos que se reportan en la zona, manifestó:

“El municipio carece de una fuerza militar propia, y no recibe el apoyo adecuado de entidades como el Ejército Nacional, que podría proporcionar una respuesta más robusta ante posibles confrontaciones o amenazas de los grupos armados. La escasez de personal de seguridad no solo limita la capacidad de monitorear y patrullar adecuadamente el territorio, sino que también dificulta la capacidad de respuesta ante incidentes de seguridad o actos violentos”⁴⁰.

Nótese que, de conformidad con lo señalado por el ente territorial, no se han implementado medidas de fortalecimiento del pie de fuerza en sectores que, como lo reconoce expresamente el decreto, representan una puerta de ingreso estratégico a la zona del Catatumbo, contrario a las afirmaciones generales que se realizan en el decreto frente a un presunto refuerzo de la fuerza pública en la región:

“El municipio, a pesar de haber tomado medidas preventivas y de monitoreo, carece de los recursos suficientes para enfrentar de manera efectiva la creciente amenaza de estos grupos. Actualmente, la seguridad está principalmente a cargo de la Policía Nacional y la Defensa Civil, sin el apoyo de fuerzas militares como el Ejército Nacional. La falta de personal de apoyo y de recursos especializados limita la capacidad de respuesta ante cualquier enfrentamiento o ataque por parte de los grupos armados ilegales.”

Por otra parte, el propio texto del Decreto 0062 menciona la existencia de algunas estrategias previas de seguridad, como la reanudación de diálogos de paz con el ELN y la implementación de ceses al fuego bilaterales en años anteriores. No obstante, no se explica qué otras alternativas fueron consideradas antes de optar por la declaratoria de conmoción interior. La falta de una exposición clara de estos puntos impide que la Corte pueda evaluar si realmente existe una insuficiencia de

⁴⁰ Remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-024 de 2025, página 18.

medidas ordinarias.

Sobre la implementación de medidas ordinarias en materia de seguridad, el informe de acciones institucionales desplegadas desde el 16 hasta el 23 de enero elaborado por el Departamento de Policía Norte de Santander, remitido por el DAPRE como anexo a la solicitud de información realizada por el despacho ponente, da cuenta de una serie de actividades adelantadas por dicha institución con ocasión de la crisis de la región del Catatumbo, así:

“Se realizó un despliegue de las especialidades del servicio MNVCC, GOES, SIJIN, a través de acciones de prevención, anticipación, disuasión y control en el casco urbano del municipio de Tibú y en los corregimientos con presencia institucional. Estas acciones incluyeron patrullajes, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Asimismo, se buscó prevenir conductas delictivas como amenazas, atentados, homicidios, desplazamientos y el reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes por parte de integrantes de grupos armados organizados.”⁴¹

Según el informe en mención, producto de las medidas adoptadas por esa institución, se ha logrado:

“Desde el 15 de enero hasta el 20 de enero, se han realizado (8) capturas por diferentes delitos, recuperación de (03) vehículos en la zona del catatumbo, (sic) la recuperación de (01) arma de fuego, (115) galones de ácido, (2.500) kilos de cloruro de calcio, (3.500) kilos de metilparabeno de sodio, (400) kilos de carbón activado, (1.110) galones de crudo, avaluados en más de 10 millones de pesos, (367) gramos Base de coca, (51) gramos Maribuana, (1.900) gramos Clorhidrato de cocaína, (\$ 21.407.000) moneda de colombiana de diferentes denominaciones.”⁴²

(ii) En materia presupuestal, el Gobierno nacional no manifiesta en el Decreto 062 haber evaluado la posibilidad de realizar una reasignación de fondos mediante adiciones presupuestales, o haber acudido a la solicitud de cooperación internacional para fortalecer las capacidades operativas⁴³.

En respuesta a la solicitud de información realizada por el despacho ponente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adujo que las modificaciones al PGN requieren aprobación legislativa, lo que limita la eficacia de dicha medida ordinaria. No obstante, no puede perderse de vista que, mediante el Decreto 069 del 24 de enero de 2025, se aplazaron partidas del componente de apropiaciones del PGN, en particular, en relación con el sector Defensa liderado por el Ministerio de Defensa, se dispuso el aplazamiento de más de \$785 mil millones de pesos. La medida de aplazamiento del gasto, adoptada cuando ya las condiciones de escalamiento de la violencia en la región del Catatumbo aducidas en el Decreto 062 eran conocidas por el Gobierno nacional, revela que nunca se contempló hacer uso de las medidas ordinarias de financiación del gasto requerido para atender la situación de orden público.

Por lo demás, es cuestionable el hecho de que se pretenda hacer uso de la figura del estado de conmoción interior para destinar el presupuesto que requieren las labores de protección de víctimas, prevención y atención, como expresamente lo reconoció el Ministerio del Interior en su intervención

⁴¹ Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 28.

⁴² Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 32.

⁴³ Por ejemplo, ver la Ley 318 de 1996.

ante el Congreso de la República en el marco de la sustentación del decreto⁴⁴, a pesar de que no es ese su objeto, y de que dicho fortalecimiento presupuestal puede hacerse por otras vías ordinarias.

El entonces ministro expresamente manifestó que: “[L]a necesidad de la declaratoria de conmoción interior es asegurar la financiación de un plan de gobierno actual para mejorar las condiciones sociales del Catatumbo (...)”⁴⁵

La afirmación del ministro no es aislada. En los anexos del Decreto 0062 remitidos por el DAPRE al expediente se encuentra la respuesta que en su momento ofreció la Fuerza Aeroespacial de Colombia frente a la pregunta realizada por la secretaria de gabinete presidencial sobre “por qué el presupuesto existente es insuficiente para mantener la operación militar que busque restablecer el orden público en el Catatumbo”, en la que se dijo:

“Los incrementos que se realizan año a año en la adquisición de bienes y servicios no son acordes a los incrementos que tienen estos conceptos por efectos de la inflación, de igual manera la pérdida de poder adquisitivo del peso colombiano frente a otras monedas, como el dólar, afectan considerablemente las adquisiciones que se realizan en esta moneda, específicamente repuestos y servicios de mantenimiento aeronáutico. En la vigencia 2024 se asignaron recursos por Adquisición Bienes y Servicios \$689.215 millones por R-10 y para la vigencia 2025 fueron apropiados \$707.407 millones, notándose un incremento del 2.63 %, porcentaje que es insuficiente frente al IPC que fue del 5.20%. Adicionalmente la devaluación del peso colombiano para 2024 fue del 11.53%.

(...)

*La situación presupuestal de la Fuerza se agudizó con el aplazamiento del presupuesto en Gastos de Funcionamiento por \$79.620 millones aplicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al inicio de la vigencia en el concepto de Adquisición de Bienes y Servicios, poniendo en riesgo las capacidades actuales de la institución.”*⁴⁶

La respuesta evidencia que la insuficiencia presupuestal no es producto de una situación extraordinaria que altere las proyecciones de financiación del Gobierno, sino que, por el contrario, obedece a una situación estructural de desfinanciación que requiere medidas igualmente estructurales y definitivas.

Por otra parte, el informe⁴⁷ dado por el Departamento de Policía del Norte de Santander señala:

“[T]eniendo en cuenta los precios históricos de los procesos contractuales de alimentación e hidratación, alojamiento, mantenimiento del parque automotor, combustible, actividades de bienestar social y familiar, gastos de servicios públicos y viáticos de la vigencia 2024, se prevé que el presupuesto asignado a la unidad durante la actual vigencia, no logre satisfacer las necesidades durante esta intervención, por lo tanto, mediante comunicación oficial GS2025-012689-DENOR se presentó solicitud de adición presupuestal de acuerdo al análisis y cálculo de estos valores relacionado en documento excel anexo (sic)”.⁴⁸

⁴⁴ Ver Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08

⁴⁵ Ver Canal del Congreso de Colombia, “plenaria del Senado de la República”, YouTube, 28 de enero de 2025, 1:45:13 -1:52:08 <https://www.youtube.com/watch?v=2IIt7FhkKEg>

⁴⁶ Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 21.

⁴⁷ Que hace parte de los antecedentes que motivaron la declaratoria de conmoción interior y fue remitido como anexo del mismo por parte del DAPRE.

⁴⁸ Anexo “RE0000361-Peticiones y Otros-(2025-02-13 08-55-15)”, página 34,

En ese sentido, el informe revela un problema de déficit presupuestal que no es ajeno a otros sectores, y que en todo caso es susceptible de ser atendido por vías ordinarias. Se aclara que, si bien en la respuesta a la solicitud de información, el DAPRE menciona que en el Presupuesto General de la Nación 2025 se asignaron \$59 billones al Sector Defensa, pero que \$785.169 millones fueron aplazados, no se demuestra que esta situación haya imposibilitado la ejecución de estrategias de seguridad dentro del marco ordinario.

(iii) En materia de implementación de medidas asistenciales especiales para el Catatumbo, se advierte en la respuesta suministrada por el DAPRE, que no existen registros de que los esfuerzos del Pacto por la Transformación Social y Territorial del Catatumbo hubieran sido reforzados o acelerados antes de recurrir a la declaratoria, tampoco hay evidencia en el expediente y en la justificación del decreto, de un intento previo de reasignación presupuestal o modificación en la ejecución de las inversiones derivadas de dicho pacto, antes de acudir al estado de excepción.

(iv) Sobre la existencia de otras medidas advertidas por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y el Pacto por el Catatumbo se advierte que:

Las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo contienen recomendaciones dirigidas a atender las problemáticas que allí se relacionan. Al respecto se pregunta: *¿se atendieron dichas medidas y se evaluó su suficiencia?* Una vez revisado el expediente y los pronunciamientos del Gobierno nacional, no se advierten informes sobre su cumplimiento y menos aún, de su insuficiencia.

En el expediente obra por parte del Municipio de Ocaña un análisis de cumplimiento de las recomendaciones de la Alerta Temprana 026 de 2024⁴⁹, de la relación que allí se hace se infiere que el Municipio tuvo la capacidad de implementar las medidas solicitadas por la Defensoría del Pueblo, a pesar de las limitantes presupuestales que relatan todos los entes territoriales que se pronunciaron durante el proceso.

Entonces, en lo dispuesto por la Defensoría en sus alertas tempranas hay otras medidas que, siendo eficaces, resultan menos lesivas para la institucionalidad democrática. Se trae un catálogo de herramientas necesarias para asistir a la población de las zonas afectadas y delimitadas en el decreto de conmoción interior, y que a pesar de que el decreto hace referencia a dichas alertas, en particular a la 026 de 2024, no hay claridad en punto a si dichas recomendaciones fueron o no acogidas por el Gobierno nacional y territorial. Sólo se menciona que, por la escalada de violencia no ha sido posible atender las recomendaciones de la Defensoría.

Por otra parte, se destaca además que la Corte Constitucional en el auto 082 de 2024, de seguimiento a la sentencia SU-020 de 2022 que declaró el estado de cosas inconstitucional respecto del Acuerdo de Paz, contempla algunas herramientas requeridas para garantizar el cumplimiento del componente de protección a los firmantes del Acuerdo de Paz. En el auto 826 de 2024 de la Corte Constitucional ordena al Gobierno fortalecer la coordinación interinstitucional entre la Unidad Nacional de Protección (UNP), Procuraduría, Defensoría del Pueblo y demás entidades, garantizando una política de seguridad clara y unificada para los firmantes del Acuerdo de Paz.

⁴⁹ Respuesta a oficio OPC-024 - Alcaldía de Ocaña - Adjuntos. Oficio 110-448 del 13 de febrero de 2025.

Además, exigió la implementación efectiva del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, con especial atención a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. Se ordenó la revisión y actualización de los esquemas de protección según el nivel de riesgo de los excombatientes y la aceleración de la implementación del Acuerdo Final de Paz, con financiamiento para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y otros programas de reincorporación.

La Corte también instó a la Contraloría y la Procuraduría a supervisar la ejecución presupuestal en seguridad y protección. Finalmente, se ordenó la reactivación de las Mesas Técnicas de Seguridad y Protección, promoviendo un enfoque integral que combine seguridad, prevención y desarrollo territorial.

Del seguimiento realizado por la Corte no se advierte que las medidas existentes resulten insuficientes, pues allí se concluye que han sido problemas de coordinación interinstitucional y de financiación, los que han generado el incumplimiento del componente analizado.

Finalmente, vale la pena referirse nuevamente al *Pacto por la Transformación Social y Territorial del Catatumbo*. Es importante mencionarlo, ya que se contempló como un mecanismo de atención integral en la región, lo que se traduce en que las medidas requeridas para evitar el recrudecimiento de la violencia y otros escenarios para garantizar los derechos fundamentales, que se insiste, ya se habían previsto y también desatendido.

En la mesa de instalación que se realizó sobre este pacto el pasado 4 de julio de 2024, el Departamento Nacional de Planeación aseguró que *“las inversiones deben ser conducidas a superar la pobreza en los territorios históricamente excluidos”*. Allí, se aseguró que dentro de las medidas contempladas en este pacto se encuentran: la ruta en materia de agua potable, saneamiento básico, salud, educación, reforma agraria, transición energética. En este panorama, también se indicó que *“por primera vez en la historia un Gobierno, no solo pone sus ojos sino su presupuesto en sacar adelante el pueblo del Catatumbo”*⁵⁰.

Dentro del pacto, el mismo Gobierno en compañía de las comunidades estableció cinco ejes: derecho humano a la alimentación y soberanía alimentaria (atención a la crisis humanitaria), ordenamiento territorial participativo y popular, modelo regional de salud, red educativa y regional y universidad del Catatumbo; transformación económica, agroindustrial y productiva para el desarrollo endógeno, conectividad, infraestructura vial y transporte intermodal; y, un eje transversal de paz total, implementación del acuerdo y reparación integral.

Con ocasión de la declaratoria de conmoción interior, el Gobierno nacional ha afirmado que *“es fundamental y urgente agilizar la financiación de los proyectos sociales y de infraestructura para construir el Pacto por la Transformación Social del Catatumbo, eso es lo que busca la conmoción interior”*⁵¹. Por tal motivo y una vez descritos los ejes del pacto, se puede afirmar que, dentro de la planeación para el territorio al que hoy atañe la conmoción, se habían previsto medidas ordinarias para atender las crisis económicas,

⁵⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Se consolida el pacto social para la transformación territorial del Catatumbo”, última modificación el 4 de julio de 2024 <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/se-consolida-el-pacto-social-para-la-transformacion-territorial-del-catatumbo.aspx>

⁵¹ Congreso de la República “Gobierno rinde informe ante Senado por decreto de conmoción interior en el Catatumbo”, última modificación el 29 de enero de 2025 <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6198-gobierno-rinde-informe-ante-senado-por-decreto-de-conmocion-interior-en-el-catatumbo>

sociales, ambientales y de otro orden que requiere la región.

En ese sentido, el Gobierno no agotó las medidas ordinarias que, a todas luces, resultan menos lesivas para la institucionalidad democrática. Eso significa, también, que las medidas que supongan implementar el pacto en el marco de la excepcionalidad resultan un exceso de sus atribuciones, puesto que pretenden, como ya se dijo y valiéndose de un amplio concepto de orden público, conjurar situaciones estructurales y crónicas, ya conocidas y descritas por el mismo Gobierno.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que el Decreto 0062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González presenta serias deficiencias en cuanto a la justificación de la insuficiencia de medidas ordinarias para afrontar la crisis. La Constitución exige que el Gobierno demuestre que la situación no puede ser controlada con las herramientas institucionales regulares, y en este caso, dicha demostración no se ha realizado de manera rigurosa.

Tal como se mencionó previamente, la Corte Constitucional ha señalado que el uso de los estados de excepción debe estar sujeto a un análisis estricto de necesidad, proporcionalidad y temporalidad. La sentencia C-802 de 2002 establece que el Ejecutivo debe justificar, con pruebas verificables, por qué las herramientas ordinarias no han sido suficientes y por qué es imprescindible recurrir a medidas extraordinarias. Sin embargo, el Decreto 0062 de 2025 se limita a afirmar la gravedad de la situación y que ha agotado las herramientas con las que cuenta, sin un análisis detallado de los esfuerzos previos realizados con los mecanismos ordinarios disponibles.

V. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL DECRETO 062 DE 2025 EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO

El Decreto 0062 de 2025 vulnera principios fundamentales del Estado de derecho y desvirtúa la naturaleza excepcional del estado de conmoción interior. Su expedición desconoce los límites impuestos por la Constitución, al abordar problemas estructurales de la región del Catatumbo con medidas extraordinarias, cuando existen mecanismos ordinarios que el Gobierno no ha agotado.

En este sentido, el decreto compromete la *supremacía constitucional*⁵² como “*espectro jurídico de la soberanía nacional, cuando se institucionaliza, organiza y ejerce como competencia jurídica*”, toda vez que, como piedra angular del Estado de derecho, la Constitución en cuanto norma jurídica “*hace ley el poder, tanto para afirmarlo como para estructurarlo y contenerlo, imperativamente. Lo incorpora a ella y lo subordina a ella*”⁵³.

Por tanto, se desconoce al utilizar un mecanismo de excepción para atender situaciones crónicas⁵⁴, en lugar de fortalecer políticas públicas de largo plazo.

⁵² “Una constitución es nada si no es el límite preexistente que se impone al poder, incluido el de las mayorías electorales, intocable por los destinatarios de sus mandatos, quienes derivan su legitimidad en el acatamiento estricto del marco normativo impuesto por el constituyente” (Hernando Yepes Arcila citado en Juan Carlos Esguerra, *Los cimientos de la Constitución*, 213).

⁵³ Esguerra, *Los cimientos de la Constitución*, 213

⁵⁴ En la respuesta del municipio del Carmen, Norte de Santander a la pregunta sobre las medidas adoptadas por parte del Gobierno nacional en torno a la AT 026 de 2024 expuso “*poca respuesta del Gobierno Nacional (sic)*”.

Además, transgrede el *principio de separación de poderes*, pues concentra facultades legislativas en el Ejecutivo sin una adecuada justificación, contrariando los límites impuestos por la Constitución de 1991 para evitar el abuso del antiguo estado de sitio. También incumple el *principio de legalidad*, ya que el decreto amplía el concepto de orden público para justificar medidas que no cumplen con los requisitos estrictos de inmediatez y gravedad exigidos por la Ley Estatutaria 137 de 1994, que regula los estados de excepción.

Desde la perspectiva de los *derechos humanos y libertades individuales*, el uso de la conmoción interior sin una justificación suficiente puede dar lugar a restricciones desproporcionadas, afectando garantías fundamentales sin una base sólida. De igual manera, se vulnera la *estabilidad macroeconómica y las políticas de largo plazo*, pues la falta de planeación para enfrentar la crisis en el Catatumbo con medidas sostenibles demuestra una improvisación que no garantiza soluciones de financiamiento estatal estructurales.

En conclusión, el Decreto 0062 de 2025 no solo excede los límites constitucionales del estado de conmoción interior, sino que pone en riesgo principios fundamentales del Estado de derecho, sentando un precedente que podría llevar a la normalización del uso de mecanismos de excepción para atender problemáticas estructurales, en detrimento de la institucionalidad democrática.

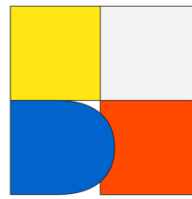
La restricción constitucional de los estados de excepción no es una simple precaución técnica, sino una necesidad estructural para preservar el orden democrático y la supremacía de la Constitución como límite infranqueable del poder ejecutivo. El Decreto 0062 de 2025 representa una amenaza directa a este principio al utilizar facultades extraordinarias para enfrentar problemas estructurales, desconociendo el carácter transitorio y excepcional de la institución de la conmoción interior.

La historia demuestra que la concentración de poderes bajo estados de excepción erosiona el equilibrio institucional, debilitando los controles democráticos y legitimando respuestas autoritarias a crisis que requieren soluciones sostenibles dentro del marco ordinario del derecho. La Constitución no es un instrumento de conveniencia política; es la última garantía contra el desborde del Ejecutivo y la disolución del Estado de derecho, amparada en la discrecionalidad de la emergencia. En un Estado de derecho no se puede normalizar el uso de medidas excepcionales para gestionar problemas crónicos como la violencia en Colombia no solo es una violación normativa, sino una erosión del pacto fundamental que sostiene nuestra democracia.

VI. PRONUNCIAMIENTO

En atención a la invitación realizada por el despacho ponente en el auto de 31 de enero de 2025, la Fundación se pronuncia acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 24 de enero de 2025, en el siguiente sentido:

El Decreto 062 de 2025 “*Por el cual se decreta el 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*”, es inconstitucional en tanto vulnera los artículos 4, 113, 213 y 214 de la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y los postulados desarrollados por la Corte Constitucional respecto del análisis de los estados de excepción.



Fundación
para el Estado
de Derecho

Esto, en consonancia con los principios del Estado de derecho y como un llamado a la acción oportuna y coordinada de las instituciones del Estado, frente a las situaciones estructurales y crónicas de violencia y crisis humanitarias, las cuales demandan intervenciones y políticas de largo plazo y sostenibles en los territorios.

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652.590-1

Correo de notificación: notificaciones@fedecolombia.org



COMUNICADO 14

29 de abril de 2025

Sentencia C-148 de 2025

M.P. Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger

Expediente RE- 361

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad parcial de la declaratoria de conmoción interior decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, que cobijó la región del Catatumbo, área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

1. Norma objeto de control

DECRETO 62 DE 2025 ENERO 24

Por el cual se decreta el 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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades
constitucionales y legales, en especial
de la conferidas en el artículo 213 de la
Constitución Política y el artículo 34 de la
Ley 137 de 1994, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 213 de la Constitución Política dispone que, "en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las

atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República".

Que la declaratoria de estado de conmoción interior habilita al Gobierno nacional para dictar decretos legislativos en aras de conjurar las causas de la perturbación al orden público e impedir la extensión de sus efectos, para lo cual podrá, entre otras, suspender las leyes incompatibles con este estado de excepción.

Que la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que el orden público "remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos" (Sentencia C-802 de 2002) y que, a su vez, "el concepto clásico de orden público, entendido como "el

conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana" (Sentencia C225 de 2017).

Que los artículos 213 y 214 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 -Estatutaria de los Estados de Excepción-y los tratados internacionales que reconocen Derechos Humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción prevén requisitos formales y materiales que deben observar los estados de excepción y, en particular, el estado de conmoción interior.

Que los referidos requisitos formales y materiales de los decretos de declaratoria de los estados de conmoción interior han sido definidos por la Corte Constitucional en las sentencias C-556 de 1992, C-031 de 1993, C-300 de 1994, C-027 de 1996, C-802 de 2002 y C-070 de 2009, entre otras.

Que, a la luz de dichas sentencias, el decreto por medio del cual se declara un estado de conmoción interior debe observar los siguientes requisitos formales: (i) estar suscrito por el presidente de la República y todos los ministros del despacho, (ii) contener la debida motivación, (iii) fijar el ámbito temporal o término de duración del estado de conmoción interior, (iv) determinar su ámbito territorial de aplicación, (v) haber comunicado la adopción del estado de conmoción interior al Secretario General

de la Organización de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, (vi) convocar al Congreso de la República para que se reúna y (vii) remitir el decreto a la Corte Constitucional para su control.

Que, a su vez, este decreto debe cumplir los siguiente requisitos materiales: (i) presupuesto fáctico, esto es, basarse en hechos concretos, perceptibles y verificables, que constituyan graves perturbaciones del orden público que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, (ii) presupuesto valorativo, a saber, que las referidas perturbaciones del orden público sean objetivamente graves e intensas, y (iii) presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias, es decir, que dichas perturbaciones no puedan ser conjuradas mediante el uso de las competencias, funciones y herramientas ordinarias de las autoridades estatales y, por tanto, resulta necesario emplear medidas extraordinarias.

I. PRESUPUESTO FÁCTICO

Que el área metropolitana de Cúcuta está conformada por Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, así como por los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

Que la región del Catatumbo está ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander y está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, así como por los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, donde habita el pueblo Barí.

Que en la ecorregión Catatumbo, se ubica el Parque Nacional Natural Catatumbo -Barí, que comprende una extensión de 158.125 has. Así mismo, se encuentra el Área Natural Única "Los Estoraques" como integrante del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Que, además, dicha área cuenta con valores ecológicos y geológicos excepcionales, además de rasgos no representados en otras zonas protegidas de Colombia, que se expresan en su geomorfología, aspectos biofísicos de sus ecosistemas, fauna y flora endémica características de este lugar. Dentro de las áreas protegidas se encuentran la zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente la Reserva Forestal Protectora Jurisdicciones y el Área de Reserva Forestal Protectora la Cuenca Hidrográfica del Río Tejo.

Que el Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, y el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) conocido como los "Pelusos" hacen presencia en la región del Catatumbo, y el grupo armado organizado Clan del Golfo intenta ingresar a la misma.

Que los municipios de Río de Oro y González están ubicados al sur del departamento de Cesar y constituyen una de las puertas de entrada a la región del Catatumbo, siendo utilizada por el ELN para el tránsito de sus estructuras, víctimas de secuestro, rentas criminales, así como la comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados para el financiamiento de sus actividades. Asimismo, en esos municipios se registra la influencia de redes de apoyo al ELN.

Que, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante acuerdo final de paz) suscrito con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Estado colombiano asumió, a manera de Declaración Unilateral de Estado, compromisos vinculantes en el contexto internacional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho instrumento y reafirmó la buena fe y el respeto de Colombia frente al derecho internacional, así como el compromiso de diseñar, implementar y ejecutar medidas relacionadas con la terminación del conflicto, entre otras, en la región del Catatumbo.

Que, en la sentencia SU-020 del 27 de enero de 2022, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del acuerdo final de paz en proceso de reincorporación a la vida civil y de sus familias.

Que, en dicha decisión, la Corte resaltó que esta población "enfrenta graves riesgos que no solo se proyectan negativamente sobre sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz, sino repercuten de modo profundo en los procesos políticos, sociales, económicos y culturales que permitirían el éxito del proceso de reincorporación y, con este, del Acuerdo Final de Paz".

Que, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", adoptado por la Ley 2294 de 2023, se diseñó, bajo el eje transformador de Seguridad Humana, la

política pública de la Paz Total, entendida como la apuesta participativa, amplia, incluyente e integral para la consolidación de una paz estable y duradera en todo el territorio nacional y, particularmente, en [os territorios más afectados por el conflicto armado, como la región del Catatumbo.

Que, en el marco de dichos compromisos y políticas públicas, el Gobierno ha incentivado y promovido la presencia y [as ofertas institucionales en la región del Catatumbo, mediante programas dirigidos a la sustitución de los cultivos ilícitos y [a vinculación a actividades de economía productiva legal, entre otros.

Que, no obstante lo anterior, según el reporte para 2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), administrado por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región del Catatumbo concentraban 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 63,3 % (27.329,49 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata y Tibú; así mismo, que, desde entonces, dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos.

Que, a su vez, el ELN ha incrementado sus ataques y hostilidades contra la población civil y, especialmente, contra los firmantes del acuerdo final de paz en la región del Catatumbo, lo cual es promovido y financiado, entre otros, con los recursos provenientes de las actividades y economías ilegales en esta región.

Que, en el marco de la Política de Paz Total y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, el presidente de la República expidió la Resolución 264

del 15 de noviembre de 2022, mediante la cual autorizó la reanudación de la Mesa de Diálogos de Paz con el ELN.

Que, en desarrollo de los diálogos de paz referidos, se suscribieron acuerdos de cese al fuego con dicha organización, que dieron lugar a que el Gobierno nacional dictara los Decretos 1117 del 5 de julio de 2023 y 104 del 5 de febrero de 2024, mediante los cuales se decretó el Cese al Fuego de carácter Bilateral y Temporal de carácter Nacional (CFBTN) entre el Gobierno nacional y la organización armada.

Que, a partir del 4 de agosto de 2024, el cese al fuego expiró y se reanudaron las operaciones militares y los operativos policiales contra el ELN.

Que, el 15 de noviembre de 2024, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024, "ante el riesgo que se cierne para diversos sectores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en Norte de Santander y el Sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido el conflicto armado interno en los últimos meses en estas zonas".

Que, de manera expresa, la Institución Nacional de Derechos Humanos delimitó esta alerta al ámbito geográfico conformado por "los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar y los municipios de Ocaña, El Carmen, Convención, Teorama, Ábrego y la Playa de Belén, en Norte de Santander", es decir, que no abarcó la totalidad del territorio en el que tiene lugar la grave perturbación del orden público que origina la presente conmoción interior.

Que, en dicha alerta, la Defensoría del Pueblo formuló recomendaciones al

Gobierno y a distintas entidades estatales orientadas, entre otras, a la disuasión, el control, la mitigación del contexto de amenaza, la implementación de medidas de prevención urgentes, la judicialización y acceso a la justicia y la implementación de acciones de asistencia y atención humanitaria.

Que, en atención a dichas recomendaciones, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional llevaron a cabo, además de acciones de protección a la población civil, operaciones militares para la ubicación y posterior incautación y destrucción controlada de laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, actividades de observación e identificación de actores criminales y acciones de captura en flagrancia relacionadas con delitos de hurto y extorsión, entre otras.

Que, conforme a lo comunicado a la opinión pública por parte de la delegación del Gobierno nacional en la mesa de diálogos para la paz con el ELN, entre los días 19 y 25 de noviembre de 2024, las partes adelantaron una jornada de conversaciones producto de la cual convinieron llevar a cabo el primer encuentro de una nueva etapa en el proceso de negociación, que tendría lugar en el mes de enero de 2025.

Que, en el marco de las actividades de seguimiento al cumplimiento del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia SU-020 del 27 de enero de 2022, la Corte Constitucional dictó el Auto 1929 de 25 de noviembre de 2024, mediante el cual identificó bloqueos institucionales que impiden el adecuado funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, diseñado para evitar y mitigar daños a los derechos fundamentales de los líderes sociales y la población en

proceso de reincorporación a la vida civil.

Que, en atención a lo anterior, según información de la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección encargada de la población firmante del acuerdo final de paz, el riesgo extraordinario que recae sobre este grupo en la región del Catatumbo llevó a que se aprobaran 140 protegidos con esquemas individuales, colectivos y medidas blandas, que están vigentes en la actualidad.

Que, según información de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), desde el 1 de diciembre del 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2024, se registraron 22 homicidios de firmantes del acuerdo final de paz en la región del Catatumbo.

Que, según fuentes de inteligencia, desde el departamento de Arauca, el ELN envió integrantes del Frente de Guerra Oriental hacia la región del Catatumbo para fortalecer su presencia y ejecutar las acciones criminales que iniciaron a partir del 15 de enero de 2025.

Que, pese a los esfuerzos del Gobierno nacional para la protección de los líderes sociales y la población en proceso de reincorporación a la vida civil, la ARN ha reportado que, desde el 15 de enero de 2025, 102 firmantes del acuerdo final de paz han sido desplazados forzosamente con sus familias; 5, asesinados, y 11, desaparecidos, en la región del Catatumbo.

Que, desde el 16 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo se ha intensificado como consecuencia del despliegue militar, las hostilidades y las operaciones armadas del ELN en contra de la población civil y las instituciones, lo

que ha generado una grave e imprevisible crisis humanitaria que compromete, entre otras, a poblaciones especialmente vulnerables como el pueblo indígena Barí, líderes sociales, niños, niñas y adolescentes, campesinos y campesinas.

Que, según la información reportada por las autoridades territoriales en los Puestos de Mando Unificados, en el marco de la escalada de violencia y con corte al 21 de enero de 2025, se han confirmado 38 homicidios (incluidos 5 firmantes del acuerdo final de paz), sin que sea posible descartar la existencia de un número mayor de víctimas mortales ante las extremas dificultades que enfrentan las autoridades para la recolección e identificación de cuerpos en las zonas más afectadas por la confrontación, así como múltiples casos de lesiones personales y desapariciones forzadas.

Que, en atención a la situación presentada, 395 personas han sido extraídas, entre las que se encuentran 14 firmantes de paz y 17 de sus familiares, quienes se han refugiado en unidades militares; además, se encuentra pendiente la evacuación de 52 personas.

Que, de acuerdo con la información proporcionada por el Comité de Justicia Transicional, con corte a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzosamente es de 36.137 personas. En contraste, durante todo el año 2024 el RUV reportó un total de 5.422 desplazados forzosamente.

Que, según el Puesto de Mando Unificado departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzosamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander, así:

[...]

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que, con motivo de la grave situación de orden público descrita, los días 17, 18 Y 19 de enero de 2025 se presentó un flujo migratorio hacia territorio venezolano que alcanzó las 700 personas diarias; y que los días 20 y 21 de enero de 2025 se presentó una leve disminución a cerca de 400 personas por día.

Que, a su vez, con corte a 21 de enero de 2025, la Alcaldía de Cúcuta reportó que, por medio de sus distintas secretarías y dependencias, ha atendido a 15.086 personas como consecuencia del escalamiento de las hostilidades y los ataques a la población civil en la región del Catatumbo en los últimos días.

Que, adicionalmente, según el reporte de 21 de enero de 2025, el Puesto de Mando Unificado dio cuenta de que en los municipios de Tibú, Teorama y San Calixto se presenta el confinamiento de 7.122 personas y que, en general, los municipios receptores de población víctima del conflicto afrontan desbordamiento institucional, lo cual afecta negativamente su capacidad de protección de derechos de esta población.

Que los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, como colindantes de la región del Catatumbo, han venido recibiendo población víctima de desplazamiento forzado como consecuencias de las graves afectaciones del orden público derivadas de los atentados y amenazas perpetrados por el ELN en esa región.

Que los hechos descritos prueban de manera objetiva que se presenta una perturbación extraordinaria del orden público en la región del Catatumbo, derivada de enfrentamientos armados, amenazas, desplazamientos forzados

masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que, en estos términos, el Gobierno nacional da cuenta del cumplimiento del presupuesto fáctico para la declaratoria de la presente conmoción interior.

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que el descenso en los precios de la hoja y de la pasta base de coca registrado desde 2021, con el subsecuente estancamiento temporal del circuito económico ilícito, generó, de una parte, una situación de crisis alimentaria entre las familias vulnerables que subsisten de este y, por otra, un pacto entre organizaciones armadas ilegales frente a la repartición del negocio ilícito y la entrada de compradores al territorio.

Que, con la progresiva recuperación de este mercado ilegal, a finales del año 2024 dicho pacto finalizó y se acrecentaron las confrontaciones armadas a partir del 15 de enero de 2025, debido a que el ELN desató una imprevisible y violenta ofensiva contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo final de paz.

Que, pese al compromiso del Gobierno nacional con el cumplimiento de lo recomendado por la Defensoría del Pueblo, la magnitud del escalamiento de la violencia armada del ELN contra la población civil ha impedido la observancia integral de las recomendaciones hechas por el Ministerio Público y el despliegue institucional requerido para atender las causas y los graves efectos de la presencia de organizaciones armadas ilegales en la región del Catatumbo.

Que, producto de la crisis humanitaria referida, diferentes funciones esenciales

del Estado se han visto gravemente afectadas, entre ellas, la prestación de servicios públicos, los servicios de notariado y registro, el acceso a la justicia, la educación, los servicios sanitarios y los servicios de alcantarillado y acueducto; así como la actividad industrial y comercial de particulares que proveen bienes y prestan servicios de importancia estratégica para la región y el país.

Que las acciones de grupos armados pueden afectar infraestructura, tierras y activos agropecuarios íntimamente ligados a la situación de vulnerabilidad de la población civil, y la protección de acceso a los alimentos. En este sentido, el Protocolo Adicional 11 a los convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 14, establece que: "se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego".

Que, dada la exacerbación del contexto de la acción armada del ELN, existe un riesgo inminente de afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos que pueden causar crisis alimentaria, situación particularmente importante en la región del Catatumbo que registra un inventario de 139.721 cabezas de ganado, con una producción diaria estimada de 163.132 litros de leche, lo que equivale a una producción mensual de 4.893.962 litros. La subregión del Catatumbo produjo en 2023 el 33,6% del pepino del país, el 23,4% de la cebolla de bulbo, el 10,7% del pimentón, el 6,4% del tomate, el 6,4% del frijón y el 5,6% de la producción de la palma de aceite del país.

Que, asimismo, se enfrenta el riesgo de ataques en contra de la infraestructura

energética y vial de la región, especialmente en el oleoducto Caño Limón -Coveñas, vías nacionales como el eje vial Ocaña -Cúcuta y Ocaña - Aguachica, subestaciones de energía y torres de comunicaciones, puentes y edificaciones públicas y privadas que se localizan cerca de guarniciones militares y comandos de policía, las cuales vienen siendo regularmente atacadas, especialmente con artefactos explosivos, con el consecuente impacto sobre los altos valores ambientales de la región del Catatumbo y la prestación de servicios públicos a la población.

Que la grave situación de orden público genera riesgo de afectaciones en el sector de hidrocarburos y en la producción de la cuenca petrolera del Catatumbo, que cuenta con una producción diaria de 1.814 barriles de petróleo (BOPD), de acuerdo con los reportes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de 2024.

Que las inminentes amenazas a la seguridad y la posible interrupción de las operaciones impactan de manera grave y extraordinaria el desarrollo y la gestión eficiente de los hidrocarburos en la región, con riesgo de afectación de los activos de los campos de Tibú, Sardinata y Oripaya, que producen alrededor de 1.900 barriles equivalentes por día y 4 millones de pies cúbicos de gas. Además, está en inminente riesgo la producción de gas para la cuenca del Catatumbo, cuyo promedio diario en 2024 fue de 2,59 Mpcd, con una producción promedio diaria de gas comercializado de 1,73 Mpcd, según los reportes de la ANH.

Que, de llegarse a interrumpir la explotación dinámica de gas en la referida cuenca, los yacimientos perderían presión, lo que disminuiría el límite técnico y afectaría la gestión de las

reservas en el país, tanto en gas como en petróleo.

Que, en el sector de energía eléctrica, existen amenazas graves e inminentes de afectaciones al Sistema Interconectado Nacional operado en esta región por la empresa Centrales Eléctricas del Norte de Santander (GENS), que se abastece del Sistema de Transmisión Nacional (STN) mediante conexión en las subestaciones de Ocaña, San Mateo y Belén, por medio de las cuales se proveen cantidades significativas de potencia para satisfacer la demanda de los 47 municipios cubiertos.

Que la seguridad energética, como componente esencial de la seguridad y convivencia ciudadanas, así como del bienestar y la calidad de vida de las personas, se encuentra bajo amenaza grave por los actos violentos, que han implicado la suspensión de labores de mantenimiento en la región del Catatumbo, la alteración de las operaciones y la afectación de la capacidad de las empresas para garantizar un servicio continuo y seguro.

Que la referida escalada reciente de violencia también ha puesto en peligro la institucionalidad ambiental, toda vez que los funcionarios de las autoridades competentes se han visto en la necesidad de proteger sus vidas como consecuencia de los eventos mencionados y, por tanto, no han podido cumplir con su misión constitucional y legal relativa a la vigilancia, control y seguimiento ambiental.

Que el accionar del ELN ha escalado de manera imprevisible a una magnitud que desborda la capacidad ordinaria del Estado e impacta de manera grave la prestación de servicios de salud en los primeros niveles de atención en los municipios afectados.

Que los graves incumplimientos a lo dispuesto en el acuerdo final de paz han impedido el adecuado abordaje de la conflictividad social en la región del Catatumbo y el reforzamiento integral de la presencia institucional del Estado, lo que, a su vez, dificulta la construcción de capacidades y herramienta para mitigar la influencia del accionar delictivo del ELN y evitar el recrudecimiento de sus conductas bélicas.

Que, en atención a la gravedad de la situación excepcional que se vive en la región del Catatumbo, caracterizada por el aumento de la violencia, la crisis humanitaria, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, se hace imprescindible la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

Que, en estos términos, el Gobierno nacional da cuenta del cumplimiento del presupuesto valorativo para la declaratoria de la presente conmoción interior.

3. PRESUPUESTO DE NECESIDAD E INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS ORDINARIAS

Que, aunque la crisis en la región del Catatumbo refleja problemas estructurales, su agravamiento y el riesgo inminente que plantea para la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana justifican la declaratoria del estado de conmoción interior.

Que, por tanto, esta medida extraordinaria es indispensable para adoptar mecanismos y utilizar herramientas inmediatas que permitan conjurar la crisis y evitar su agravamiento, sin perjuicio de las políticas públicas necesarias para abordar las causas estructurales a largo plazo.

Que el Estado colombiano ha desplegado su capacidad institucional en la región del Catatumbo de manera progresiva y creciente, lo que ha permitido morigerar el impacto de las conductas de las organizaciones armadas ilegales con presencia en el territorio.

Que, sin embargo, el escalamiento de las acciones armadas del ELN y su particular direccionamiento contra la población civil del Catatumbo constituye una situación excepcional de agravamiento del orden público y de afectación de la seguridad humana que, por una parte, impide de manera considerable la continuidad de la oferta institucional instalada en los municipios de la región y, por otra, amenaza con la destrucción del tejido social y comunitario, y de los procesos organizativos y participativos que se requieren para la atención de las condiciones estructurales que han afectado históricamente al territorio.

Que, frente a los hechos de violencia mencionados, la Policía Nacional ha realizado actividades de control territorial, tales como patrullaje urbano, registro a personas y vehículos y control a establecimientos públicos. Además, se han cumplido actividades de policía judicial, tales como apertura de noticias criminales, inspecciones técnicas a cadáveres, recolección de elementos materiales probatorios, entrevistas y recolección de proyectiles.

Que, por su parte, las Fuerzas Militares han desarrollado actividades operacionales defensivas y ofensivas, entre las que se destacan: (i) el reposicionamiento de 10 pelotones de la Fuerza de Tarea Vulcano (FUVUL) y la Trigésima Brigada (BR30), para fortalecer y ejercer un control militar de la zona; (ii) apoyos humanitarios, a través de la Aviación del Ejército, para el rescate de personas heridas y amenazadas; (iii) el establecimiento de puestos de mando en las bases militares del departamento, para atender personas amenazadas; (iv) en Cúcuta se han dispuesto 2 helicópteros UH-60, 1 HUEY y 1 M117, para tener capacidad de efectuar de manera inmediata movimientos de tropa y logísticos, así como apoyos humanitarios, y (v) se han establecido mecanismos para reconocimiento aéreo e inteligencia aérea con imágenes.

Que las acciones adelantadas para la recuperación del control del territorio necesitan ser reforzadas, ante la magnitud de la crisis humanitaria causada por el escalamiento abrupto e imprevisible del accionar violento del ELN.

Que, pese a la recuperación y protección de más de 500 personas civiles amenazadas de muerte por el ELN, aún se mantiene un número indeterminado de personas escondidas, confinadas y que no han logrado ser evacuadas del territorio de riesgo y no se cuenta con suficientes medios aéreos para cumplir con este objetivo, lo cual se agrava por la imposibilidad que enfrentan las autoridades del Estado para efectuar la recolección e identificación de víctimas mortales en el territorio.

Que la recuperación de los cuerpos de las personas fallecidas como consecuencia de los enfrentamientos armados en la región del Catatumbo constituye un deber humanitario y una obligación del

Estado en cumplimiento del respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales y las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Que la imposibilidad de realizar las labores necesarias para la identificación, recuperación y disposición adecuada de los cuerpos, debido a las condiciones de inseguridad y control territorial por parte de las organizaciones ilegales vulnera gravemente los derechos de las víctimas y sus familias al duelo, a la verdad y a la justicia, además de representar un riesgo sanitario y social para las comunidades afectadas. En consecuencia, resulta imperativo adoptar medidas extraordinarias para garantizar el acceso seguro de las autoridades competentes a las zonas afectadas.

Que las atribuciones ordinarias de la Fuerza Pública y de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de violencia y para conjurar la situación de grave perturbación del orden público, lo cual atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional en la zona, la seguridad y defensa del Estado y la convivencia ciudadana, en especial, porque pone en grave riesgo los derechos fundamentales de la población civil.

Que, en consecuencia, se hace necesario adoptar herramientas jurídicas y materiales extraordinarias para fortalecer el control del espacio aéreo en general, las capacidades de los servicios de inteligencia y policía judicial de la Fuerza Pública, así como el funcionamiento de la rama judicial para que su actividad sea efectiva y oportuna.

Que, así mismo, se hace imperativo adoptar medidas extraordinarias para la restricción de la comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados por los grupos armados en la

región para el financiamiento de sus actividades criminales.

Que, por lo tanto, se hace indispensable adoptar medidas de excepción que permitan retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos forzados masivos y restablecer el orden público en la región del Catatumbo.

Que los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar y aquellos que integran el área metropolitana de Cúcuta enfrentan grandes desafíos para atender a las miles de personas desplazadas forzosamente, entre ellas, mujeres embarazadas, población infantil, adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos y campesinas, indígenas, entre otros sujetos de especial protección constitucional que llegan diariamente en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas.

Que, en la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas no resultan suficientes para asegurar la atención humanitaria y la prestación de los servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, entre otros.

Que, para garantizar la satisfacción de necesidades básicas y el acceso de la población a los servicios públicos esenciales en condiciones de calidad y continuidad -en particular de las miles de personas en situación de desplazamiento forzado y de confinamiento que no pueden acceder a estos servicios de forma convencional-se requieren acciones excepcionales e inmediatas: que permitan minimizar las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad, así como superar la grave situación de

inestabilidad institucional y la extraordinaria afectación de la convivencia ciudadana.

Que, debido a las difíciles condiciones administrativas, técnicas y presupuestales que presentan las entidades territoriales, es necesario que el Gobierno nacional provea a la población afectada de la infraestructura y la capacidad administrativa y de gestión necesarias para afrontar la emergencia.

Que, dada la magnitud de los desplazamientos transfronterizos derivados de esta crisis, los recursos y competencias ordinarias con que cuentan las autoridades son insuficientes para atender de manera efectiva a las personas que están saliendo del país hacia Venezuela, por lo que la situación supera significativamente la capacidad de respuesta de las instituciones, dificultando la provisión de servicios esenciales.

Que, para recuperar el control del orden público en la zona de frontera con Venezuela, resulta imperioso adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar el pleno ejercicio de la soberanía, la protección de la vida y demás derechos de la población.

Que las circunstancias descritas impiden, además, el normal funcionamiento y coordinación entre las autoridades ambientales y las demás autoridades administrativas de la región, lo cual imposibilita la protección efectiva a los ecosistemas estratégicos que se ubican en ella, por lo que resulta fundamental implementar medidas de carácter extraordinario orientadas, por una parte, a prevenir o mitigar el riesgo de afectación ambiental producto del accionar de las estructuras armadas ilegales y, de otra, a asegurar las condiciones institucionales y de orden público que se requieren para garantizar

el cuidado de áreas protegidas y el control y manejo sostenible de los recursos naturales renovables.

Que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), reglamentado por el Decreto Ley 896 de 2017, fue inicialmente focalizado para la región del Catatumbo, en los municipios de Sardinata y Tibú. Conforme a su enfoque familiar, el PNIS vinculó a 2.328 núcleos familiares en las categorías de cultivadores, no cultivadores y recolectores, quienes realizaron la erradicación voluntaria de 1.157 hectáreas de coca.

Que, sin embargo, este esfuerzo ha resultado insuficiente para atender la magnitud del problema y requiere una ampliación significativa en su alcance y efectividad.

Que, en virtud de lo expuesto, resulta urgente y prioritario implementar medidas extraordinarias para impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos los municipios de la región del Catatumbo y promover condiciones de vida dignas y sostenibles para las comunidades campesinas hoy dependientes de la economía ilícita, en aras de satisfacer las necesidades básicas de la población y fomentar la participación comunitaria, con un enfoque integral, territorial y de derechos humanos.

Que, desde 2022, en el marco de los procesos de paz y de la intervención estatal, el Gobierno nacional ha desplegado inversiones, planes, programas y proyectos en la región del Catatumbo, pero estos esfuerzos han sido insuficientes y no han logrado garantizar la institucionalidad necesaria para superar las causas del conflicto.

Que, pese a los esfuerzos conjuntos e interinstitucionales del Ejército Nacional, la

Fuerza Aeroespacial Colombiana, la Policía Nacional y las autoridades locales para restablecer el orden público, mediante operaciones militares y acciones de estabilización, se hace necesario adoptar medidas excepcionales y transitorias orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública y la gobernabilidad en la región.

Que la situación que da lugar al estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta y en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, crea una demanda de recursos no prevista en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para conjurar la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que, en el PGN para la vigencia 2025, la limitación en los ingresos legalmente autorizados, así como las inflexibilidades en el gasto, dificultan el redireccionamiento urgente de los recursos del PGN requeridos para superar la grave situación de orden público, sin afectar de manera significativa el gasto público social como mandato constitucional.

Que la insuficiencia de medios económicos disponibles para la inversión adicional requerida para hacer frente al estado de conmoción interior exige que el Gobierno nacional adopte las medidas presupuestales y fiscales necesarias que permitan atender la región del Catatumbo de manera efectiva, y faculte a las entidades territoriales para que en el marco de su autonomía puedan hacer lo pertinente.

Que tal y como lo establece el artículo 95 de la Constitución Política es deber de las personas contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, y que, independientemente del estado de

anormalidad, se deben respetar las normas constitucionales que en materia tributaria protegen las competencias y recursos de las entidades territoriales, conforme lo disponen los artículos 294, 317 Y 362 superiores.

Que es necesario proveer de recursos a las entidades del Estado que deben intervenir respecto de los actos que han dado lugar a la conmoción interior para impedir que se extiendan sus efectos, adoptando medidas que permitan la consecución de recursos adicionales, incluyendo medidas tributarias y presupuestales, entre otras.

Que, con el propósito de atender la situación descrita, se advierte que la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías asignados para la presente vigencia fiscal al departamento de Norte de Santander, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, los que componen la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta, está limitada por los requisitos, condiciones y procedimientos legales aplicables, por ejemplo, trámites de convocatoria, aprobación y distribución que impiden su uso inmediato.

Que, por lo tanto, es necesario adoptar medidas que faciliten el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías en el marco de los derroteros constitucionales vigentes.

Que, dada la excepcionalidad de la situación, el Gobierno nacional deberá recurrir a recursos fiscales extraordinarios ya modificaciones del PGN, con el objeto de financiar, por una parte, las acciones y capacidades de la Fuerza Pública para el restablecimiento del orden público y, por otra, los proyectos y programas de inversión social, priorizando los

concertados con las autoridades regionales, locales y étnicas, lo mismo que con las organizaciones sociales en los sectores productivo, de infraestructura, educación, salud y ordenamiento del territorio, en aras de avanzar en la transformación territorial y la construcción de paz en la región del Catatumbo.

Que, debido a la magnitud del desafío derivado del restablecimiento del orden público en la región del Catatumbo, el Gobierno nacional requiere solicitar la cooperación de organismos internacionales y gobiernos aliados, para el financiamiento de programas humanitarios y de estabilización, lo cual implica llevar a cabo los ajustes presupuestales correspondientes.

Que, así mismo, es necesario adoptar medidas extraordinarias en materia contractual con el objeto de agilizar la ejecución de los recursos requeridos para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana en la región del Catatumbo y en el área metropolitana de Cúcuta.

Que, para garantizar que las contrataciones se realicen de acuerdo con los más altos estándares de transparencia y eficiencia, el Gobierno nacional deberá implementar mecanismos de control especiales que aseguren la correcta ejecución de los contratos y el uso adecuado de los recursos asignados.

Que, en atención a la gravedad de la crisis que afecta a la región del Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta, y tras constatarse la insuficiencia de los medios ordinarios con los que cuentan las autoridades para conjurar la grave perturbación del orden público, se hace necesario acudir al estado de conmoción interior.

Que, en estos términos, el Gobierno nacional da cuenta del cumplimiento de los presupuestos fáctico, de valoración y de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias para la declaratoria de la presente conmoción interior.

Que, en mérito de lo expuesto, el Gobierno nacional

DECRETA

Artículo 1. Declarar el estado de conmoción interior, por el término de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del

departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San. Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Artículo 2. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, "Por el cual se decreta el 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", únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. Esta decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de esta providencia.

Segundo. Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, "Por el cual se decreta el 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", respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii)

las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional consideró que la conmoción interior era acorde con la Constitución, pero solamente en lo relativo a los hechos y medidas relacionadas con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, así como con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, entre esta, la población firmante del Acuerdo Final de Paz con las extintas FARC-EP, y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad del Estado para atenderla. La Sala Plena consideró, entre otros elementos, (i) un incremento del 567% del número de víctimas de desplazamiento forzado en la región, incluidas 180 personas firmantes del Acuerdo de Paz y sus núcleos familiares; (ii) la existencia de más de 30.000 personas confinadas, con corte al 3 de febrero de 2025 y (iii) el homicidio de al menos seis firmantes de paz en tres días.

En este orden, la Corte precisó que la decisión de exequibilidad parcial, respecto de la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, los ataques y hostilidades contra la población civil y la crisis humanitaria, solo puede cobijar medidas necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, la garantía de los derechos fundamentales de la población civil, entre esta, la población firmante de paz– cuyas garantías de seguridad y protección son especiales y diferenciadas–; y la financiación para esos propósitos específicos.

La Corte Constitucional ha reiterado que, conforme al artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la LEEE, la declaratoria de un Estado de Conmoción Interior está condicionada al cumplimiento concurrente de tres presupuestos materiales: (i) el presupuesto fáctico, (ii) el presupuesto valorativo y (iii) el presupuesto de suficiencia.

1. Razones que sustentan la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025

A continuación, se identifican las razones por las cuales el Decreto Legislativo 062 de 2025 es exequible en relación con los hechos y medidas relacionadas con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, así como con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, población civil, entre la que se encuentran los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos:

1.1. Intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOOr y ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil

La Corte declaró la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 062 de 2025, respecto de medidas relacionadas con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, así como con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, por las siguientes razones:

Primera, en este ámbito, el citado decreto satisface el presupuesto fáctico. El presidente de la República probó la existencia de hechos que provocaron una intensificación y agravamiento de la perturbación del orden público en la región del Catatumbo, a partir de enero de 2025. En particular, el presidente demostró estos hechos: (i) el fortalecimiento reciente del ELN y de otros actores armados en la región del Catatumbo; (ii) el incremento de los enfrentamientos armados entre esos grupos, así como entre el ELN y el Ejército Nacional; y (iii) los ataques y hostilidades contra la población civil, los cuales, entre enero y febrero de 2025, dieron como resultado 70 personas asesinadas, 17 personas lesionadas, más de 60.000 personas desplazadas y más de 30.000 personas en situación de confinamiento.

Segunda, en relación con esta cuestión, el Decreto Legislativo 062 de 2025 cumple el presupuesto valorativo. En efecto, la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOOr y los ataques y las hostilidades contra la población civil satisfacen el requisito de gravedad. Las pruebas que reposan en el expediente demuestran que los enfrentamientos entre el ELN, los GAOOr y los grupos de delincuencia organizada en la región del Catatumbo han sido particularmente lesivos y se han traducido en afectaciones directas a la población civil en un periodo muy corto de tiempo. Igualmente, esta situación tiene carácter extraordinario. A partir de

enero de 2025, la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO y los ataques y hostilidades contra la población civil adquirió una intensidad inusitada y significativamente mayor a la que es común en el contexto social e institucional del país. Del mismo modo, estos hechos han producido una afectación inminente a las instituciones del Estado y a la convivencia ciudadana porque: (i) generaron el desbordamiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales y (ii) múltiples restricciones en acceso a bienes y servicios básicos tales como la salud, el acueducto y el alcantarillado, y la educación para la población civil, incluyendo la población firmante del Acuerdo de Paz, que tiene garantías específicas y diferenciadas de para su reincorporación y seguridad, y para las personas en situación de confinamiento.

Y, tercera, respecto de la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO y los ataques y hostilidades contra la población civil, el Decreto Legislativo 062 de 2025 también cumple el presupuesto de suficiencia. En el expediente obran pruebas que demuestran que las atribuciones y poderes ordinarios del Estado son insuficientes para conjurar las causas de la perturbación del orden público y sus efectos sobre la población civil. Ciertamente, el ordenamiento jurídico prevé un robusto conjunto de atribuciones ordinarias en esta materia. Sin embargo, en principio, tres circunstancias dan cuenta de que las medidas ordinarias no son suficientes en el presente caso: (i) los enfrentamientos entre los grupos armados ocasionaron un escalamiento súbito y grave de violencia en la región que, en un periodo muy corto de tiempo, desestabilizó las instituciones y alteró gravemente la convivencia ciudadana; (ii) se trata de la mayor crisis humanitaria registrada en la historia reciente del país; y (iii) las entidades del orden territorial y nacional se vieron desbordadas en sus capacidades de respuesta a poblaciones vulnerables.

Al respecto, la Sala reiteró su precedente, en el sentido de que, en cualquier caso, “cuando se trata del decreto declaratorio del estado de conmoción interior, el análisis del juicio de suficiencia de las medidas ordinarias de policía debe ser global y no detallado, pues de lo contrario se anularía el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos de desarrollo”¹. Esta ha sido la posición reiterada de la jurisprudencia de la corporación.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002, reiterada en la Sentencia C-063 de 2003.

1.2. Ataques y hostilidades dirigidos contra la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación

En esta materia, el Decreto Legislativo 062 de 2025 también satisface los presupuestos fácticos, valorativo y de suficiencia. El recrudecimiento del conflicto en la región del Catatumbo, en especial, el ocasionado por los enfrentamientos entre el ELN y las disidencias de las FARC-EP, afectó de forma desproporcionada a la población firmante de paz. Las medidas de legales vigentes sobre seguridad, protección y asistencia humanitaria para esta población no son suficientes ni eficaces para atender de forma urgente e integral a las víctimas y evitar la consumación de nuevos daños. Esto es así, debido a: (i) la magnitud de los hechos victimizantes desencadenados en un corto tiempo; (ii) la extraordinaria crisis humanitaria; (iii) la situación de riesgo extremo en la que se encuentra actualmente esta población en la región; y (iv) las continuas amenazas contra sus vidas.

En ese sentido, la aplicación de las rutas de protección y reincorporación contempladas en la legislación vigente sobre garantías de seguridad específicas para esta población no son lo suficientemente céleres y eficaces para atender integralmente una crisis de esta magnitud en una sola región del país. La Corte señaló que, según la Defensoría del Pueblo y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, se ha producido el desplazamiento forzado de más de 180 personas firmantes del Acuerdo de Paz y sus núcleos familiares, incluidos sus hijos e hijas, el homicidio de al menos seis firmantes de paz en tres días, el posible confinamiento de quienes aún habitan el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación "Caño Indio", ubicado en Tibú, junto con el de seis personas más por fuera de esta zona, y la desaparición forzada de ocho personas cuyas familias requieren atención urgente.

1.3. La crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla

La Corte consideró que la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos también cumple con los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia para decretar el estado de conmoción interior. En este sentido, la Corte consideró que, aunque los desplazamientos forzados y confinamientos se han presentado en la región del Catatumbo, la dimensión que adquirieron desde enero de 2025 no tiene precedente. En

efecto, en el primer trimestre de 2025 se produjeron cerca de 50.000 desplazamientos, un número muy superior al máximo visto en la región en los últimos 12 años (periodo desde el que se registran desplazamientos masivos en forma desagregada) que fue de 13.757 en todo el 2018. Para la Corte, este número de desplazamientos muestra la magnitud inusitada y desproporcionada de la crisis humanitaria.

Asimismo, la Corte encontró que la dimensión de la crisis se exacerbó por la rapidez con la que se produjo. El 22 de enero de 2025, apenas 6 días después de que comenzó el recrudecimiento de la violencia en el Catatumbo, ya había 36.137 víctimas de desplazamiento forzado. Esta cifra continuó aumentando rápidamente las semanas siguientes, pues al 12 de abril se estimaban 48.621 víctimas. Y, aunque las cifras del desplazamiento siguen cambiando a medida que evoluciona la crisis, la Corte resaltó que, según cálculos de la Defensoría del Pueblo, el número de desplazados en la región es de más de 60.000 personas. Para la Corte, las cifras relatadas no solo muestran la magnitud de la crisis producida por el escalamiento de la violencia, sino que desborda las capacidades institucionales del estado para enfrentarla.

2. Razones que sustentan la declaratoria de inexequibilidad de otras materias del Decreto Legislativo 062 de 2025

Dado que la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 062 de 2025 fue parcial, la Corte procedió a explicar los hechos y consideraciones del Decreto Legislativo 062 de 2025 que se declaran inexecutable. Ellos son los relacionados con los siguientes temas: (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos, por las siguientes razones.

La Corte encontró que, si bien frente a esas materias el Decreto 062 satisface el presupuesto fáctico, aquellos hechos y consideraciones no cumplen el presupuesto valorativo, en la medida en que se trata de situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior.

La Corte señaló que, en el estado de conmoción interior, al igual que en los de emergencia económica, ecológica y social, no está permitido la utilización expansiva de los poderes excepcionales para resolver problemas crónicos o estructurales. Tales problemas deben ser solucionados por las autoridades mediante los mecanismos ordinarios, y no mediante los estados de excepción.

La Corte consideró, además, que lo invocado en el Decreto Legislativo 062 de 2025 sobre dichos temas no se fundó en hechos extraordinarios, por cuanto las problemáticas relativa a la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO, la concentración de cultivos ilícitos, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos, tienen carácter estructural, no surgieron de manera repentina y son ampliamente conocidas de tiempo atrás. De ahí que la respuesta a dichos problemas deba buscarse a través de los mecanismos ordinarios y en las instancias democráticas y participativas.

4. Salvamento de voto

Salvaron su voto los magistrados/as Jorge Enrique Ibáñez Najar, Paola Andrea Meneses Mosquera y José Fernando Reyes Cuartas.

El Magistrado Ibáñez Najar se apartó de la decisión mayoritaria adoptada en la Sentencia C-148 de 2025, relacionada con el Decreto Legislativo 062 de 2025, mediante el cual se declaró el 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.

Si bien comparte el análisis relativo a los requisitos formales que debe cumplir el decreto en comento y de la decisión de inexequibilidad parcial contenida en el segundo resolutivo, discrepa de las conclusiones a las que llega la mayoría respecto de los requisitos sustanciales y de las razones en las cuales ellas se fundan. En concreto, se aparta de lo que la sentencia sostiene en relación con los presupuestos de suficiencia y valorativo. A su juicio, en este caso no se acredita, de manera rigurosa, la justificación de adoptar una medida extraordinaria, como es la de declarar un estado de conmoción interior.

En su salvamento de voto pone de presente la existencia de argumentos constitucionales y legales estatutarios, así como presupuestos fácticos que están descritos en el expediente, que, en su criterio, hacen que la declaración del estado de conmoción interior no sea compatible con las normas superiores. En este asunto se presenta una confusión injustificada entre los elementos excepcionales de la crisis, que son los que darían soporte a acudir a un estado de excepción, y los elementos estructurales de la misma, que hacen parte, por desventura, de la normalidad.

El Catatumbo: un conflicto estructural, no coyuntural. En primer lugar, señala que la situación de orden público en la región del Catatumbo responde a causas estructurales de larga data y no a hechos excepcionales o sobrevenientes. Desde hace décadas, esta región ha estado marcada por la ausencia sostenida del Estado, la presencia simultánea de múltiples actores armados ilegales, altos índices de pobreza, cultivos de uso ilícito, economías criminales, corrupción y una grave crisis de derechos humanos. Ello indica que la crisis en dicha región no es sobrevenida, ni sorpresiva, como no lo es la crisis en las demás regiones del país que sufren de un problema idéntico o similar. En el caso concreto que se analiza, con anterioridad a la expedición del decreto cuya constitucionalidad se juzga en este proceso, se tenía noticia de la existencia de la crisis, e incluso de sus principales rasgos. Así se constata al revisar documentos técnicos que describen la realidad de la zona durante las dos primeras décadas del actual milenio, con énfasis en lo que dicen las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, al menos desde el año 2020.

Así, ni los enfrentamientos armados ni la lamentable crisis humanitaria constituyen fenómenos sobrevenientes o extraordinarios. El Catatumbo ha sido escenario de una violencia persistente, alimentada por la presencia histórica del ELN, remanentes del EPL desde 2016, disidencias de las FARC-EP desde 2017 y, en paralelo, por la incursión del Clan del Golfo. La región no solo padece la acción de múltiples grupos armados ilegales, sino también una precaria presencia estatal y condiciones socioeconómicas que perpetúan el conflicto.

La Defensoría del Pueblo ha advertido reiteradamente sobre esta situación. Desde la Alerta Temprana 050 de 2020 hasta las emitidas en 2023 y 2024 -en

particular las 026 y 027 de noviembre y diciembre, respectivamente-evidenciaron la convergencia de factores de riesgo, el escalamiento de hostilidades tras la ruptura del cese al fuego con el ELN, la reaparición del EPL y la expansión de las disidencias hacia otras regiones.

En dichas alertas se da cuenta, de manera expresa, amplia y detallada, del fenómeno del recrudecimiento en los enfrentamientos entre grupos al margen de la ley, tanto entre ellos como con las autoridades de la República. Esta situación no era desconocida por las autoridades, que la habían incluso documentado, como lo hizo el Ejército Nacional en el documento “*Bitácora Seguimiento Confrontaciones Armadas*”, en el que se informa sobre al menos tres confrontaciones armadas. Del mismo modo, la Policía Nacional había informado que en los Municipios de Teorama, Hacarí, Cúcuta y González se había declarado la situación de urgencia manifiesta o calamidad pública, basándose precisamente en los enfrentamientos entre estos grupos armados.

Todo ello demuestra que el Gobierno Nacional contaba con información detallada, temprana y suficiente sobre la fragilidad del orden público en el Catatumbo. La situación actual no es un hecho sorpresivo ni extraordinario; es la manifestación de una crisis estructural prolongada, reiteradamente advertida y no enfrentada con los medios disponibles. Pretender justificar poderes de excepción sobre la base de la inacción estatal previa constituye un abuso del orden constitucional.

No se trata de un hecho imprevisible que haya desbordado súbitamente la capacidad estatal, sino de un fenómeno persistente cuya continuidad deslegitima el uso de mecanismos extraordinarios. Lo estructural, por definición, no es extraordinario ni transitorio, y no puede ser invocado como causa legítima para declarar un estado de conmoción interior.

Lo anterior es tan evidente que el propio decreto *sub judice* así lo reconoce. De hecho, en sus consideraciones se comienza por indicar que la crisis no es coyuntural, sino que ella refleja problemas estructurales. Esta circunstancia es importante, porque revela un uso inadecuado de la conmoción interior, que no está diseñada para hacer frente a crisis estructurales.

El decreto que declaró la conmoción interior no sólo hace la anterior afirmación, sino que reconoce, como no puede ser de otra manera, que la solución a las crisis estructurales corresponde a medidas diferentes a las de restablecer el orden público perturbado, como es propio de las políticas públicas ordinarias.

El Decreto 62 de 2025, lejos de responder a una necesidad constitucional, institucionaliza la excepción como método habitual de gobierno. No declara una anormalidad: normaliza la inacción. Si la violencia se ha agravado, no es por su inevitabilidad, sino porque el Estado renunció a cumplir sus deberes. En lugar de agotar los mecanismos ordinarios y probar su insuficiencia, se optó cómodamente por el atajo del poder excepcional. Así, lo que debía ser un recurso excepcional se convierte en un premio a la negligencia: basta con no actuar para autoatribuirse facultades excepcionales de carácter legislativo. Se invierte así el principio constitucional y se consagra, bajo una falsa apariencia de constitucionalidad, un régimen de excepción.

En conclusión, pretender enfrentar mediante mecanismos excepcionales una crisis estructural, que ha persistido durante décadas no solo resulta ineficaz, sino también jurídicamente cuestionable y desacertado. La declaratoria del estado de conmoción interior parece desconocer que el conflicto en el Catatumbo no obedece a hechos sobrevinientes o aislados, sino a la acumulación de omisiones históricas por parte del aparato estatal, cuyas consecuencias han sido el empoderamiento de actores armados ilegales, el debilitamiento del tejido social y la profundización de la pobreza y la exclusión. Y, ante ello, la premisa de que la crisis se ha morigerado y al mismo tiempo ha escalado no resiste el más mínimo análisis, porque, además de contradictoria, es contra evidente.

Frente a una crisis que tiene raíces profundas, la respuesta debe ser igualmente profunda: sostenida, estructural y con vocación transformadora. Esto implica una presencia real, integral y articulada, que no se limite a la militarización del territorio, sino que priorice la garantía de derechos fundamentales, el fortalecimiento institucional, la participación comunitaria y la implementación efectiva de políticas diferenciales y sostenibles.

El Catatumbo no necesita más medidas excepcionales temporales. Necesita compromiso político, justicia territorial, inversión social y un enfoque de largo plazo que asuma, con seriedad, sin ambigüedades y sin ambages, la obligación constitucional del Estado de proteger la vida, la dignidad y los derechos de sus ciudadanos. Requiere simplemente que el Presidente de la República y la administración que él dirige como jefe y suprema autoridad administrativa actúe, que gobierne, y esto se hace por medio del uso de los mecanismos ordinarios que la Constitución y la ley ponen a su disposición.

El fracaso institucional y ausencia de respuestas sostenibles. En segundo lugar, destaca que las causas de la violencia en el Catatumbo se relacionan directamente con fallas persistentes en la implementación de políticas públicas fundamentales. Uno de los ejemplos más claros es el fracaso del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), cuyo avance ha sido mínimo en esta región a pesar de haber sido priorizado en el Acuerdo Final de Paz. El deterioro de la infraestructura, las graves deficiencias en el sistema de salud y educación, la limitada cobertura institucional y la debilidad en el acceso efectivo a la justicia ponen en evidencia que los compromisos del Estado no se han materializado. Estas omisiones imputables a la administración no solo han perpetuado las condiciones de exclusión, sino que también han facilitado el afianzamiento de economías ilegales y actores armados en el territorio.

En este contexto, el uso de una herramienta excepcional como la conmoción interior resulta incongruente con la naturaleza estructural de la crisis. El Decreto Legislativo 062 intenta abordar una emergencia mediante una lógica transitoria, cuando lo que realmente se requiere es una transformación institucional sostenida, coherente y de largo plazo. Sin un compromiso político real con la implementación integral de los acuerdos de paz y el fortalecimiento del Estado en sus múltiples dimensiones, la situación del Catatumbo difícilmente podrá cambiar.

Así las cosas, la persistencia de la violencia en la región del Catatumbo no es el resultado de una fatalidad territorial, sino de omisiones, acciones y decisiones políticas que, de una parte, han descuidado la seguridad de ese territorio y, de otra, han descuidado el ocuparse de soluciones estructurales. Mientras se sigan eludiendo las causas profundas de un conflicto añejo, que se agrava ante la indolencia de la administración ejecutiva y cuyas

soluciones se postergan, su permanencia en el tiempo, ya no sólo como crisis estructural, sino también como crisis endémica, seguirá inalterada.

La paz total sin estrategia: ¿una promesa incumplida? En tercer lugar, Ibañez Najar señala que en la crisis del Catatumbo tienen un rol principal, como lo reconoce el decreto *sub judice* y lo destaca la mayoría, el accionar de los grupos al margen de la ley, los cuales, cubiertos o arropados con la política pública de la paz total, han incrementado sus hostilidades.

En efecto, señala que la política de “Paz Total” ha contribuido de manera directa y verificable al deterioro progresivo del orden público, tanto en la región del Catatumbo como en otras zonas del país. Lejos de representar un avance hacia la superación del conflicto armado, su implementación ha generado el efecto contrario: debilitó la presencia institucional, facilitó el reposicionamiento estratégico de los grupos armados ilegales y agravó la situación de inseguridad, afectando gravemente los derechos fundamentales de la población civil. Esta política, formalizada mediante la Ley 2272 de 2022, pero ejecutada sin un soporte constitucional que armonice su alcance con el orden jurídico vigente, ha conducido a la firma de ceses al fuego bilaterales con actores armados como el ELN, el Estado Mayor Central de las FARC-EP y otras estructuras ilegales. Dichos acuerdos han implicado la suspensión de operaciones ofensivas por parte de la Fuerza Pública, incluyendo las acciones especiales de la Policía Nacional, lo que ha generado un vacío operativo en regiones especialmente vulnerables como el Catatumbo y este repliegue institucional ha sido aprovechado por las organizaciones criminales para rearticular su poder territorial, expandir corredores estratégicos de movilidad, intensificar el control armado sobre las comunidades y consolidar economías ilícitas.

Las Alertas Tempranas 026 y 027 de 2024 evidencian que, durante la vigencia de dichos ceses, grupos como el ELN, el EPL y las disidencias del Frente 33 de las FARC-EP no solo mantuvieron intacta su estructura, sino que incrementaron su capacidad operativa, extendieron su presencia al sur del Cesar y al norte de Santander, ejecutaron acciones de violencia selectiva, reclutaron menores, obstaculizaron la labor humanitaria y desplegaron campañas de adoctrinamiento y desinformación. Todo ello ocurrió bajo la apariencia de un proceso de paz, sin verificación independiente ni consecuencias jurídicas frente a los reiterados incumplimientos. En este contexto, mientras el Estado restringe su accionar institucional, los actores

armados ilegales no solo ha persistido sino que se ha fortalecido con el uso ilegítimo de las armas y de la fuerza. Como resultado, se ha producido un reordenamiento del poder ilegal en amplias zonas del territorio nacional, como el Catatumbo, con una Fuerza Pública desactivada por decisión gubernamental y sin margen de acción para cumplir su mandato constitucional de garantizar el orden público y proteger a la ciudadanía. Bajo la sombra de una política orientada al diálogo, la “*Paz Total*” ha dejado en absoluta desprotección a los habitantes del Catatumbo y de otras regiones del país. El riesgo de este enfoque ya fue advertido en su salvamento de voto a la Sentencia C-525 de 2023, donde alertó sobre la expansión sistemática de los grupos armados ilegales durante la implementación de esta política, así como sobre los peligros derivados de confundir los procesos de negociación política con escenarios de sometimiento penal. Las masacres, secuestros, ataques a la Fuerza Pública y enfrentamientos armados ocurridos desde 2023 y recrudecidos a comienzos de 2025 demuestran que la capacidad operativa de los grupos ilegales no se redujo, sino que se fortaleció, confirmando que el cese de hostilidades fue tan solo una pausa táctica en su expansión delictiva.

El Decreto 62 de 2025 representa la culminación de una estrategia gubernamental que, tras haber limitado la capacidad operativa de la Fuerza Pública en zonas críticas, recurre a la declaratoria de un estado de excepción para enfrentar las consecuencias previsibles de sus propias decisiones. El “amarre” de la Fuerza Pública -ordenado por la política de la “*Paz Total*”- y su posterior repliegue territorial facilitaron que los grupos armados ilegales consolidaran su dominio, expandieran su presencia geográfica, fortalecieran sus economías ilícitas y reorganizaran su estructura criminal. Todo ello ocurrió bajo el discurso de la paz. Ahora que las masacres se multiplican, el desplazamiento forzado se intensifica, los menores son reclutados y los ataques armados arrecian, se finge desconcierto, se declara la conmoción interior y reclaman poderes excepcionales para enfrentar un caos cuya causa le es enteramente atribuible al Estado. Esta pretensión resulta jurídicamente inadmisibles: el Ejecutivo no puede invocar el orden constitucional para obtener facultades excepcionales que le permitan remediar el desorden que él mismo contribuyó a generar. En otros términos, el Gobierno Nacional no puede alegar una conmoción interior cuando la perturbación que la sustenta es el resultado directo de una política gubernamental fallida. El Decreto 62 de 2025 no responde a una alteración

súbita del orden público, sino a un colapso gradual, inducido y sostenido en el tiempo. En consecuencia, la decisión de la Corte Constitucional de declarar su exequibilidad parcial legitima una ficción: aquella según la cual el hecho perturbador surgió espontáneamente, y no como resultado directo de una estrategia gubernamental errada, negligente y orientada -aunque de forma no declarada- a la producción del caos.

La respuesta del Estado: tardía, insuficiente e inconstitucional. En cuarto lugar, Ibañez Najar indica que acudir a un estado de excepción, como el de conmoción interior, constituye una respuesta tardía, fragmentaria e incompatible con el diseño constitucional. La Constitución Política de 1991 prevé que los estados de excepción sólo proceden frente a hechos extraordinarios que no puedan ser enfrentados con las facultades ordinarias. Sin embargo, en este caso, el gobierno pretende utilizar una herramienta excepcional y extraordinaria para enfrentar una crisis que es resultado de décadas de abandono institucional y que, por desgracia, hace parte de nuestra normalidad.

Lo que demanda la región del Catatumbo no son medidas transitorias ni respuestas de corto plazo, sino una intervención estructural y sostenida. Esto implica garantizar una presencia institucional permanente, una inversión social robusta y el diseño de una política pública integral que articule al Congreso de la República, a las entidades territoriales y a las comunidades como protagonistas activos del proceso de transformación.

La región cobijada por el Decreto Legislativo 062 ha estado históricamente marcada por la presencia persistente de grupos armados ilegales, economías ilícitas, debilidad estatal y vulneración sistemática de derechos fundamentales. Estas condiciones no son nuevas ni imprevisibles: son el resultado de una ausencia crónica del Estado, que ha permitido que se consolide un entramado estructural de violencia, exclusión y marginalidad.

En este contexto, el Decreto Legislativo 062 constituye una respuesta equivocada y tardía frente a una problemática compleja que exige soluciones estructurales, formuladas desde la política pública ordinaria y en el marco de la institucionalidad democrática. En lugar de acudir a vías extraordinarias, que otorgan poderes excepcionales al gobierno, lo que corresponde es ejercer cabalmente las competencias ordinarias y enfrentar sin dilaciones el gran desafío que representa la crisis del Catatumbo.

Por estas razones, el magistrado Ibañez Najar se aparta respetuosamente de la decisión mayoritaria y concluye que el uso del estado de excepción en este caso resulta abiertamente incompatible con el diseño constitucional de los estados de excepción.

La magistrada Meneses Mosquera y el magistrado Reyes Cuartas salvaron su voto, porque consideraron que el Decreto 62 de 2025 era inconstitucional. Los magistrados disidentes reconocieron que la situación de orden público y la crisis humanitaria en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González es grave, crítica y alarmante. En su criterio, esta situación configura un grave escenario de vulneración de los derechos fundamentales de las personas que habitan estos territorios y, especialmente, de las víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento. Asimismo, resaltaron con preocupación que la crisis afecta de forma diferenciada a grupos de sujetos de especial protección constitucional que se encuentran en situación de acentuada indefensión, tales como (i) niños, niñas y adolescentes, (ii) pueblos indígenas, (iii) firmantes del AFP, y (iv) mujeres madres cabeza de familia. La protección de los derechos de esta población es -y debe ser- prioritaria. En este sentido, la magistrada Meneses Mosquera y el magistrado Reyes Cuartas enfatizaron que la crisis exige al Gobierno nacional y al Estado en su conjunto adoptar el cumplimiento de sus deberes a través de medidas -legislativas, administrativas y presupuestales- urgentes, céleres y eficaces para fortalecer la Fuerza Pública y brindar atención humanitaria inmediata a las víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento masivo.

Con todo, la magistrada Meneses Mosquera y el magistrado Reyes Cuartas consideraron que, a diferencia de lo que concluyó la mayoría, la necesidad de restablecer el orden público y brindar atención humanitaria a las víctimas, no implicaba una habilitación automática para la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. Recordaron que el régimen constitucional de los estados de excepción se funda en una premisa fundamental de nuestra democracia constitucional y republicana: **la pacificación de la sociedad colombiana es compatible con el régimen de normalidad institucional que la Constitución Política instituye**. El constituyente diseñó el régimen constitucional de los estados de excepción con la voluntad clara e inequívoca de limitar la discrecionalidad del Presidente de la República y evitar una banalización e instrumentalización de la conmoción interior como mecanismo de acción gubernamental para resolver problemas estructurales o políticos. Lo anterior, bajo la premisa de que la vigencia de

las instituciones de gobierno republicano y democrático, esto es, el principio de separación y colaboración armónica de poderes, la protección de los derechos fundamentales y las limitaciones al ejercicio del poder, deben ser el mecanismo principal y preferente para responder a las crisis de orden público y emergencias humanitarias que se presentan en nuestro país.

Con el objeto de garantizar la normalidad institucional y preservar la estabilidad política en una sociedad que, como la nuestra, está permeada por el conflicto armado, la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994² prevén un conjunto de estrictos requisitos o presupuestos materiales que condicionan la declaratoria de conmoción interior: (i) el presupuesto fáctico, (ii) el presupuesto valorativo y (iii) el presupuesto de insuficiencia. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, si el decreto declaratorio no satisface alguno de estos presupuestos deberá ser declarado inconstitucional. La carga de probar el cumplimiento de estos requisitos recae en el Presidente de la República, en cuanto titular de la competencia constitucional de declarar el Estado de Conmoción Interior.

El objeto del control jurídico material del decreto declaratorio que lleva a cabo la Corte es constatar la acreditación de estos requisitos, con el propósito de limitar la arbitrariedad y el abuso del derecho de excepción. Los magistrados disidentes advirtieron que la sociedad colombiana ha estado caracterizada por el conflicto armado y deficiencias en el funcionamiento del Estado que han producido una reiterada y grave alteración del orden público. Esta situación de “anormalidad permanente”, sin embargo, no permite acudir a la declaratoria de conmoción interior, pues ello convertiría en regla el derecho de excepción. En este sentido, la magistrada Meneses Mosquera y el magistrado Reyes Cuartas señalaron que, si bien el control constitucional que lleva a la Corte debe ser sensible a las necesidades inmediatas de la población en situación de riesgo y debe evitar limitar de forma irrazonable la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública ante situaciones graves y extraordinarias de orden público, no puede ser extremadamente débil. Un control constitucional en exceso laxo o flexible convierte el control jurídico de la declaratoria que lleva a cabo la Corte Constitucional en un mero instrumento retórico de legitimación constitucional de las decisiones políticas del Gobierno Nacional, lo que es incompatible con el sistema de frenos y contrapesos. Además, ignora el

² “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

carácter reglado de la declaratoria de conmoción interior, sobre la cual el constituyente fundó el régimen constitucional de los estados de excepción.

Con fundamento en estas premisas, concluyeron que el Decreto 62 de 2025 era inconstitucional por dos razones principales. Primero, el decreto declaratorio no satisfacía de forma cabal el *presupuesto valorativo*, porque el Gobierno Nacional justificó la declaratoria de conmoción interior con fundamento hechos perturbadores del orden público de naturaleza estructural, crónica o endémica. De acuerdo con la Constitución y la Ley Estatutaria, hechos de esta naturaleza no habilitan la implantación de estados de excepción. Segundo, el Gobierno Nacional no acreditó el *presupuesto de insuficiencia*, dado que omitió demostrar que los instrumentos ordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico fueran insuficientes para atender la crisis en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. En criterio de los magistrados disidentes, la mayoría de la Sala Plena adoptó una aproximación al control constitucional de la conmoción interior que es en exceso deferente, laxa y flexible con el poder Ejecutivo, lo que, desafortunadamente, constituye un precedente peligroso para nuestra democracia republicana y desdibuja la separación axiológica y semántica entre normalidad y anormalidad institucional.

1. Incumplimiento del presupuesto valorativo

Los magistrados disidentes recordaron que, conforme a la Constitución y la LEEE, el presupuesto valorativo exige al Presidente de la República demostrar que la perturbación del orden público es (i) grave, (ii) extraordinaria y (iii) atenta de forma inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. Reconocieron que la perturbación del orden público en la región del Catatumbo era, sin duda alguna, grave y atentaba de forma inminente contra múltiples instituciones del Estado, la convivencia ciudadana y los derechos fundamentales de la población civil en la región del Catatumbo. Sin embargo, estimaron que el Gobierno Nacional no probó el *carácter extraordinario* de todos los hechos que invocó como fundamento de la declaratoria.

Los magistrados disidentes resaltaron que en las sentencias C-556 de 1992, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-802 de 2002 la Corte fijó la regla de decisión según la cual la perturbación de orden público sólo puede ser calificada de "extraordinaria" y, por lo tanto, habilitar la declaratoria de un

Estado de Conmoción Interior, si adquiere una intensidad inusitada y significativamente mayor a la que es común en nuestro contexto social e institucional. Esta perturbación extraordinaria debe ser el resultado de hechos “coyunturales”, “transitorios” o “excepcionales”, que produzcan, individualmente o en conjunto, una intensificación, agravamiento o giro -cuantitativo o cualitativo- de la situación de violencia o alteración del orden público en todo o en parte del territorio nacional. En contraste, ha dicho la Corte, **la Constitución y la LEE prohíben que la declaratoria de conmoción interior se funde en situaciones o problemáticas crónicas, endémicas o estructurales de orden público, cuya intensidad se ha mantenido constante en el tiempo y que, por tanto, forman parte de nuestra normalidad-anormal.** En este sentido, este Tribunal ha enfatizado que los hechos que el Presidente de la República invoca para la declaratoria no pueden ser simples manifestaciones reiteradas de viejas y arraigadas patologías sociales que aquejan al país, puesto que no es para su tratamiento que se han dispuesto los estados de excepción.

En criterio de los magistrados disidentes, el Decreto 62 de 2025 satisfacía de forma parcial el presupuesto valorativo porque no todos los hechos que el Presidente de la República expuso como fundamento de la declaratoria tenían carácter extraordinario. En particular, respecto de los hechos que el Gobierno Nacional invocó como causa de la perturbación del orden público, el magistrado Reyes Cuartas y la magistrada Meneses Mosquera encontraron que:

- El Gobierno Nacional demostró que, a partir del 15 de enero de 2025, se produjo un agravamiento inusitado de la situación de orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. Este agravamiento se derivó de dos hechos extraordinarios: (a) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados (GAOr), así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y (b) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos –internos y transfronterizos– y confinamientos masivos. Estos hechos produjeron un desbordamiento institucional que se reflejó en afectaciones inminentes a la prestación de los servicios de atención en salud, educación, acceso a la justicia, acueducto y alcantarillado, entre otros.
- En contraste, los magistrados disidentes consideraron el Gobierno Nacional incurrió en error manifiesto de apreciación al calificar como extraordinarios los siguientes hechos: (a) la presencia de grupos armados

organizados al margen de la ley en la región del Catatumbo, (b) la concentración y el incremento de cultivos ilícitos, (c) las deficiencias y los incumplimientos en la implementación del PNIS, (d) las necesidades básicas insatisfechas de la población del Catatumbo por la ineficacia de la política social y la precaria institucionalidad, y (e) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos. Lo anterior, debido a que estos hechos son manifestaciones de problemáticas estructurales, endémicas y crónicas que, conforme a la Constitución Política, la LEEE y la jurisprudencia constitucional, no autoriza la declaratoria del estado de excepción. Las medidas para resolver estas problemáticas deben adoptarse por medio de las instituciones que garantizan la deliberación democrática suficiente y en el marco del régimen constitucional de normalidad, no a través del derecho de excepción.

En tales términos, la magistrada Meneses Mosquera y el magistrado Reyes Cuartas sostuvieron que el Decreto 62 no satisfacía de forma cabal el presupuesto valorativo.

2. Incumplimiento del presupuesto de insuficiencia

En criterio de los magistrados disidentes, el Decreto 62 de 2025 debía ser declarado inexecutable, porque no satisfacía el presupuesto de insuficiencia. Conforme al artículo 213 de la Constitución Política, el presupuesto de suficiencia exige al Presidente de la República demostrar que las atribuciones ordinarias de policía y los poderes ordinarios del Estado son insuficientes para conjurar las causas de la perturbación del orden público y sus efectos. El magistrado Reyes Cuartas y la magistrada Meneses Mosquera resaltaron que el presupuesto de suficiencia se funda en una premisa fundamental de nuestra democracia constitucional: las instituciones de gobierno republicano y democrático, esto es, el principio de separación y colaboración armónica de poderes, la protección de los derechos fundamentales y las limitaciones al ejercicio del poder, deben ser el mecanismo principal y preferente para responder a las crisis de orden público y emergencias humanitarias. El Estado de Conmoción Interior, como régimen constitucional de excepción, es un mecanismo de *última ratio* que está reservado a perturbaciones del orden público que no puedan ser atendidas por medio de los instrumentos y medidas ordinarias.

Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que no basta con que exista una perturbación del orden público –presupuesto fáctico– que sea, “grave”, “extraordinaria” y atente de forma “inminente” contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana –presupuesto valorativo–. Si así fuera, en los largos períodos en que concurra una perturbación del orden público debería siempre estarse bajo el derecho constitucional de excepción, esto es, bajo un sistema de restricción de derechos. Esto se opone a la índole excepcional, transitoria y restrictiva de los estados de anormalidad institucional. En este sentido, el presupuesto de suficiencia exige que la declaratoria de conmoción interior debe ser la última medida en la agenda jurídica y política del Estado para conjurar la perturbación del orden público y sus efectos en las instituciones del Estado y la convivencia ciudadana.

Con fundamento en estas premisas, los magistrados disidentes argumentaron que el Decreto 62 de 2025 no cumplía con el presupuesto de suficiencia, por cinco razones principales:

Primero. La apreciación de la insuficiencia de las atribuciones, instrumentos y herramientas ordinarias contenida en el Decreto 62 de 2025 es precaria. En el acápite III de la parte motiva “Presupuesto de necesidad e insuficiencia de las medidas ordinarias”, el Gobierno Nacional se limitó a afirmar, de forma general y abstracta, que las medidas e instrumentos ordinarios eran insuficientes, pero realmente no valoró, siquiera de forma mínima, la idoneidad o eficacia de los mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico de normalidad para atender crisis de orden público y emergencias humanitarias, tales como la que actualmente tiene lugar en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. El magistrado Reyes Cuartas y la magistrada Meneses Mosquera señalaron que en la sentencia C-070 de 2009 -precedente vigente- la Corte Constitucional determinó que una evaluación así sea mínima y general, pero en todo caso expresa, de las atribuciones, instrumentos y herramientas ordinarias es una condición esencial para que este tribunal pueda efectuar el control jurídico de la declaratoria. Una declaratoria de conmoción interior que no esté precedida de una valoración expresa y razonada de la insuficiencia de los mecanismos ordinarios es inconstitucional. Resaltaron que el hecho de que la jurisprudencia, en particular en la sentencia C-802 de 2002, haya reconocido que el análisis en el presupuesto de suficiencia debe ser global, no releva al Gobierno Nacional de cumplir con una carga mínima de explicación sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias.

Sostener lo contrario, como lo hace la mayoría, tiene dos efectos de modificación de la jurisprudencia constitucional: (i) la flexibilización del presupuesto de suficiencia al punto de su eliminación, y (ii) su indebida fusión con análisis que son propios del presupuesto valorativo. Esto resulta particularmente problemático de cara a lo previsto en el artículo 213 de la Constitución, que de manera expresa exige la evaluación sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias como una de las condiciones para la validez del decreto declaratorio de Conmoción Interior.

Segundo. Los magistrados disidentes enfatizaron que el ordenamiento jurídico prevé un robusto conjunto de atribuciones, instrumentos y herramientas ordinarias para responder a las graves crisis de orden público y emergencias humanitarias. En particular, llamaron la atención sobre la existencia de (i) atribuciones ordinarias robustas en materia militar y policial, (ii) rutas especiales de atención humanitaria para eventos masivos de desplazamiento forzado y confinamiento, (iii) una amplia política pública en materia de seguridad de los firmantes del AFP, (iv) facultades reforzadas y medidas especiales para atender los impactos que la crisis tiene en la prestación de los servicios de atención en salud, educación, acueducto y alcantarillado, administración de justicia, garantía de la propiedad rural y seguridad alimentaria y (v) instrumentos y planes de contingencia que permiten reducir los impactos que el accionar del ELN y otros grupos armados causan en la protección de los ecosistemas y la institucionalidad ambiental. Asimismo, los magistrados disidentes resaltaron que a este régimen normativo se integraba la labor de las Salas de Seguimiento a los estados de cosas inconstitucionales en materia de desplazamiento forzado y excombatientes.

Los magistrados disidentes consideraron que el Gobierno Nacional no demostró, siquiera de forma mínima, la insuficiencia jurídico-normativa y fáctica de estos instrumentos para atender la crisis en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González. Tampoco probó haberlos utilizado, ni que su fortalecimiento requiriera de modificaciones de rango legal, mediante el ejercicio de facultades legislativas excepcionales. La magistrada Meneses Mosquera y el magistrado Reyes Cuartas reiteraron que la Constitución Política y la LEE imponen al Presidente de la República el deber constitucional y estatutario de normalizar el tratamiento de los problemas de orden público y de evitar, hasta donde sea posible, el recurso al estado de excepción. Las facultades excepcionales que se derivan de la declaratoria se desvalorizan y pierden

eficacia cuando su uso emula o sustituye indebidamente el conjunto de instrumentos que el Estado puede desplegar ordinariamente.

Tercero. El Gobierno Nacional no demostró que el fortalecimiento presupuestal y financiero de los mecanismos ordinarios para atender la crisis requiriera la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. En el Decreto 62 de 2025, el Gobierno Nacional anunció que era necesario adoptar medidas tributarias y presupuestales. Sin embargo, no estimó, siquiera de forma mínima, el monto de los recursos que requería para atender la crisis. En criterio de los magistrados disidentes, esta omisión de motivación es muy problemática porque impide a la Corte constatar la suficiencia económica de los instrumentos, herramientas y atribuciones presupuestales ordinarios.

Con todo, al margen de la falta de estimación, los magistrados disidentes reconocieron que, en atención a su magnitud, la atención de la crisis de orden público y la emergencia humanitaria en la región del Catatumbo ciertamente requerían de un incremento de los recursos presupuestales y financieros de las entidades del orden nacional y territorial. Sin embargo, consideraron que la simple de necesidad de recursos en el corto, mediano y largo plazo, no acreditaban el presupuesto de suficiencia. Esto, porque el ordenamiento jurídico de normalidad prevé múltiples fondos y atribuciones presupuestales que permiten incrementar los recursos en el corto, mediano y largo plazo.

En particular, los magistrados advirtieron que, en el corto plazo, el Gobierno Nacional tenía a su disposición, entre otros, los recursos del Fondo de Compensación Interministerial, de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana y de otros fondos especiales. Asimismo, podía hacer uso de los traslados internos y las distribuciones. No obstante, resaltó que el Gobierno Nacional omitió exponer las razones por las cuales estos fondos y atribuciones eran insuficientes para incrementar los recursos presupuestales que la atención de la crisis demandaba en el corto plazo. Con todo, los magistrados reconocieron que era razonable inferir que, en el mediano y largo plazo, el restablecimiento del orden público en la región del Catatumbo y la atención de las víctimas demandaría recursos adicionales, que no podrían ser cubiertos con los fondos citados. La consecución de estos recursos requeriría adiciones presupuestales durante esta vigencia fiscal, así como modificaciones al SGR y el SGP. No obstante, el Presidente de la República omitió demostrar que, para cubrir esta demanda adicional de recursos en el mediano y largo plazo, la radicación de un proyecto de

ley con mensaje de urgencia fuera insuficiente o inidónea. Lo anterior, pese a que la jurisprudencia constitucional reciente -C/383 de 2023- ha exigido demostrar la falta de idoneidad y eficacia del ejercicio de la iniciativa legislativa como condición de cumplimiento del presupuesto de suficiencia.

Cuarto. Los magistrados disidentes señalaron que la mayoría optó por un estándar en exceso deferente de análisis del presupuesto de suficiencia de la declaratoria de un Estado de Conmoción Interior, que es mucho más flexible que el exigido para la declaratoria de Estado de Emergencia, Social y Ecológica. Lo anterior, a pesar de que la Conmoción Interior permite afectaciones más intensas a los derechos fundamentales de las personas. Esto obra como un preocupante incentivo para que el presente y los sucesivos gobiernos utilicen el Estado de Conmoción Interior de forma indiscriminada para la asunción de competencias legislativas en abierto desconocimiento de la inequívoca intención del constituyente de limitar el recurso a los estados de excepción. Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta que, desafortunadamente, las crisis de orden público son recurrentes en el país y, a partir de la perspectiva de análisis validada por la mayoría, en cada uno de esos casos podría ejercerse el derecho constitucional de excepción. Esto en grave detrimento del orden democrático, las competencias del Congreso y a través de la renuncia a la normalidad institucional.

Quinto. Los magistrados disidentes advirtieron con preocupación que, en atención a las falencias de motivación del decreto que la mayoría validó, se podría instrumentalizar el Estado de Conmoción Interior para resolver problemáticas estructurales derivadas el déficit fiscal por la falta de aprobación de la ley de financiamiento y la insuficiencia de recursos para la implementación del denominado "Pacto del Catatumbo". Al respecto, advirtieron que el Gobierno Nacional aportó como anexo al Decreto 062 de 2025 el documento titulado "Informe - soporte documental respecto del Decreto que declara el Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo". En este documento, el Departamento Nacional de Planeación señaló que:

"Que el Catatumbo ha presentado de manera prolongada afectaciones en materia social, que se reflejan en las tasas de desempleo, en la reducción de la oferta educativa y en la propagación de cultivos ilícitos, pero que debido a la situación fiscal

actual del país, como consecuencia del sobreendeudamiento de los gobiernos anteriores, de una estructura tributaria regresiva y de la no aprobación en el Congreso de la República de la ley de financiamiento en diciembre de 2024, esta crisis social y económica se ha agudizado en tal magnitud que se proyecta que los recursos que se dejarían de invertir para la vigencia de 2025 en el departamento de Norte de Santander ascienden a \$263.234 millones, lo que supone una medida urgente y extraordinaria de inversión en el territorio.

Que esta restricción presupuestal imposibilita que la oferta institucional llegue a la región del Catatumbo, agravando la situación en atención a que perturba la adopción de habilitadores estructurales como lo son un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Sin cumplir estos presupuestos por falta de inyección de presupuesto, se presenta el fenómeno de una inseguridad humana, que supera los porcentajes críticos de diagnóstico en la región, evitando la superación de las privaciones de la población pobre y vulnerable, así como la expansión de sus capacidades.

Que el Pacto de Catatumbo fue realizado con el fin de enfrentar la crisis presentada en la región, con una serie de partidas presupuestales para cubrir cada una de las acciones dispuestas. No obstante, ante la inflexibilidad presupuestal que se presenta actualmente, este instrumento carece de financiamiento y, en consecuencia, agrava la necesidad de atender la emergencia social diagnosticada, encontrándose amenazada la garantía de la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo el plan de vida proyectado.

(...)

La crisis actual en el Catatumbo es un reflejo de problemas estructurales de larga data, que requieren una intervención estatal

integral y sostenida. Este informe recomienda que el Estado de Excepción sea una oportunidad para implementar medidas estratégicas orientadas a garantizar la seguridad, mitigar las desigualdades sociales y promover un desarrollo sostenible y pacífico en la región. Además, es fundamental articular esfuerzos entre el Gobierno Nacional, los gobiernos locales y las comunidades afectadas para asegurar la efectividad de las políticas implementadas" (subrayado y énfasis añadido).

En el mismo sentido, los magistrados disidentes resaltaron que, en respuesta a los autos de prueba, el Ministerio de Salud y Protección Social reconoció que la declaratoria del Estado de Conmoción Interior era necesaria para implementar el "Pacto del Catatumbo", el cual fue aprobado en agosto del año 2024. Según el MSPS, la emergencia "consolida la necesidad de ejecutar este plan de manera expedita como mecanismo de asegurar soluciones de mediano plazo basado en el enfoque territorial". Esto "requiere recursos y esfuerzos extraordinarios y específicos para que no se dilate en el tiempo y quede sujeto a las disponibilidades anuales de recursos que harían interminable tal desarrollo".

En criterio de los magistrados disidentes, la mayoría de la Sala Plena omitió considerar el riesgo de que, ante la ausencia de motivación suficiente, el Estado de Conmoción Interior pudiera ser utilizado para resolver problemas estructurales o políticos de déficit fiscal.

Esta omisión es problemática dado que el uso del derecho de excepción para estos propósitos desvaloriza el Estado de Conmoción Interior como medida para atender situaciones extraordinarias y desdibuja la separación semántica y axiológica entre normalidad y anormalidad institucional sobre la cual se funda nuestro sistema democrático, lo cual infringe abiertamente la voluntad del constituyente. Desde esa perspectiva, la modificación del precedente que adoptó la mayoría, además de injustificada, involucra necesariamente una profunda y riesgosa hipertrofia del poder presidencial.

En últimas, lo decidido por la mayoría desvertebra el importante balance institucional construido por el precedente desde hace más de tres décadas. Esto, para inclinarlo hacia un modelo laxo de control de constitucionalidad de los estados de excepción, contrario tanto al ámbito

de las competencias de la Corte como a la necesidad de ejercer un control de límites al Gobierno Nacional cuando recurre al derecho de excepción.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia