

Bogotá, D.C. 3 de abril de 2025

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

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

Asunto: intervención ciudadana

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la fijación en lista del 28 de marzo de 2025.

I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de derecho, tales como la legalidad, el buen gobierno y la transparencia, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 133 de 2025, en tanto se cuestiona la eficacia e idoneidad de las medidas adoptadas, en contraste con los mecanismos ordinarios previstos para este tipo de situaciones a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

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

En tal sentido, la presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medidas; iii) análisis del Decreto 133 de 2025 a la luz de presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; iv) consideraciones en el marco de los principios del Estado de derecho; v) conclusión y, vi) petición.

II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

2.1. El 24 de enero de 2025 mediante el Decreto 0062 de 2025, el Gobierno nacional declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, por la grave perturbación del orden público que amerita la adopción de medidas excepcionales (en adelante el Decreto 0062 o el decreto de conmoción).

2.2. El 5 de febrero de 2025 se emitió el Decreto 133 de 2025 *“Por el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”* (en adelante el Decreto 133 o el decreto objeto de intervención).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 133 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

4.1. Presupuestos formales

4.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros:

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

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

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

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

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

COMUNICACIONES

DECRETO NÚMERO 0133 DE 2025


5 FEB 2025

5 FEB 2025

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado a los

se adoptan medidas en materia de tecnologías de la Inf


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



República de Colombia

DIARIO OFICIAL

Fundado el 30 de abril de 1864



Año CLX No. 53.021

Edición de 80 páginas

Bogotá, D. C.

miércoles, 5 de febrero de 2025

I S S N 0122-2112

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El decreto fue dictado en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 0062 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues aparece fechado el 5 de febrero y la declaración se hizo por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

4.1.3. Existencia de motivación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Presupuestos materiales

4.2.1. Juicio de finalidad:

El juicio de finalidad, según el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional exige que toda medida adoptada en un decreto legislativo de conmoción interior esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos⁵. Además, esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin que pueda justificarse con argumentos remotos o hipotéticos.

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

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

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

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2002. A propósito de la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”.

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

4.2.2. Juicio de conexidad material:

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

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias⁶: (i) *una conexidad interna*, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno nacional en el decreto que las desarrolla, y (ii) *una conexidad externa*, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. Juicio de motivación suficiente:

El juicio de motivación suficiente tiene por objeto establecer si las razones expuestas por el presidente de la República justifican adecuadamente la adopción de una medida excepcional en el marco del estado de conmoción interior¹³.

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

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

Ahora bien, la jurisprudencia ha identificado tres niveles de intensidad para este juicio: (i) estricto, cuando la medida limita derechos constitucionales y exige una justificación detallada y reforzada; (ii) intermedio, aplicable a medidas que no implican limitación de derechos, y que se satisface cuando el Gobierno expresa al menos una razón concreta que respalde la adopción de la medida; y (iii) leve, exigido frente a medidas puramente instrumentales u operativas, cuya motivación puede ser más sumaria¹⁴.

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

¹³ Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

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

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

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:

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

En este sentido, a través de pronunciamientos como las sentencias la C-027 de 1996¹⁵ y la C-070 de 2009¹⁶, la Corte Constitucional ha reiterado que las medidas legislativas adoptadas en estados de emergencia deben ajustarse estrictamente al marco constitucional, evitando excesos por parte del Ejecutivo y preservando el orden democrático. En dichos fallos, el Tribunal ha subrayado que el uso de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 213 de la Constitución debe sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, sin que el Ejecutivo pueda ejercer un poder ilimitado o sustraerse del control judicial y político que caracteriza a los regímenes democráticos.

En aplicación de este criterio, se observa que el Decreto 133 de 2025 no incurre en arbitrariedad, ya que su contenido normativo no afecta derechos fundamentales, ni altera la distribución de competencias entre los poderes públicos. La medida que incorpora consiste en la suspensión transitoria de algunos requisitos administrativos para la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico -como la inscripción en el Registro Único TIC o el cumplimiento de obligaciones económicas- exclusivamente para entidades públicas y organismos humanitarios, en el marco de la atención de la emergencia humanitaria y de seguridad en zonas específicas del país.

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

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

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

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

4.2.5. Juicio de intangibilidad:

El juicio de intangibilidad tiene como finalidad determinar si las medidas adoptadas en un estado de excepción afectan derechos que gozan de una protección reforzada y que, por mandato constitucional e internacional, no pueden ser restringidos ni suspendidos bajo ninguna circunstancia.

La Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establecen que ciertos derechos, denominados "*intangibles*", mantienen su plena vigencia incluso en situaciones de crisis extrema. Entre estos se incluyen el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada y la no retroactividad penal en perjuicio del procesado, entre otros que conforman el núcleo esencial de la dignidad humana.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002¹⁷ reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo con este marco normativo, los instrumentos internacionales excluyen del alcance de las facultades extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. En este sentido, cualquier medida adoptada debe garantizar el respeto absoluto de estos derechos, sin que su protección se vea afectada por las disposiciones del decreto legislativo correspondiente.

En aplicación de este juicio, se observa que el Decreto 133 de 2025 no contiene disposiciones que, de manera expresa, vulneren derechos intangibles reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatutaria.

4.2.6. Juicio de incompatibilidad:

El juicio de incompatibilidad permite verificar si las medidas adoptadas mediante un decreto legislativo en desarrollo de un estado de excepción suspenden normas legales y, en tal caso, si expresan de manera clara las razones por las cuales dichas normas resultan incompatibles con la situación excepcional, conforme lo exige el artículo 12 de la Ley 137 de 1994.

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

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

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

"Artículo 15. Registro Único de TIC:

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

4.2.7. Juicio de necesidad:

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003¹⁸ y C- 156 de 2020¹⁹, entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse de: **(i)** *la necesidad fáctica o idoneidad*, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis y, **(ii)** *la necesidad jurídica o subsidiariedad*, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

i) Necesidad fáctica (idoneidad):

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Necesidad jurídica (subsidiariedad):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.8. Juicio de proporcionalidad:

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

En el caso del Decreto Legislativo 133 de 2025, la medida adoptada -consistente en suspender temporalmente algunos requisitos administrativos para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico dispuestos por la ley- tiene como finalidad garantizar la continuidad de las comunicaciones por parte de entidades públicas y organismos humanitarios en contextos de emergencia humanitaria y alteración grave del orden público. Su aplicación se limita temporalmente a la duración del estado de excepción y opera únicamente dentro de las zonas geográficas delimitadas por el Decreto 0062 de 2025.

En este contexto, puede considerarse que la medida supera el juicio de proporcionalidad, ya que responde a una finalidad legítima -proteger la vida, la seguridad y la atención oportuna en situaciones críticas-, respeta límites objetivos en cuanto a su ámbito material, temporal y subjetivo, y no impone restricciones indebidas a derechos fundamentales ni afecta la estructura institucional del Estado.

4.2.9. Juicio de no discriminación:

Este juicio establece que las medidas adoptadas no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Particularmente, el Decreto 133 de 2025 no se funda en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación.

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

El análisis realizado en torno al Decreto Legislativo 133 de 2025 permite concluir que su expedición plantea tensiones relevantes con varios principios fundamentales que estructuran el Estado de Derecho, especialmente en el contexto del ejercicio excepcional del poder legislativo por parte del Ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

VI. CONCLUSIÓN

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

No obstante, tras el análisis constitucional del Decreto Legislativo 133 de 2025 se considera que las medidas allí adoptadas presentan serias dudas en cuanto a su eficacia e idoneidad, particularmente cuando se contrasta con los mecanismos ordinarios vigentes en la legislación colombiana. En este sentido, es importante recordar que la Corte Constitucional ha sostenido que el incumplimiento de cualquiera de los juicios materiales de validez es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de un decreto legislativo, como lo reafirmó en la sentencia C-416 de 2020, al señalar que “*la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de varios decretos legislativos con base en la no satisfacción de uno solo de los juicios de validez material*”. En consecuencia, FEDe. Colombia solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo 133 de 2025.

VII. PETICIÓN

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

VIII. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones en:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652.590

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-220 DE 2025

Referencia: expediente RE-373.

Asunto: revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Magistrada ponente:
Diana Fajardo Rivera.

Bogotá D.C., cuatro (04) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

La Sala inició su análisis verificando si el contenido del decreto se encontraba dentro del marco de exequibilidad parcial definido en la Sentencia C-148 de 2025, que validó la declaratoria de conmoción interior únicamente frente a los hechos excepcionales de violencia armada y crisis humanitaria. Tras constatar que las medidas adoptadas en el Decreto 133 de 2025 estaban dirigidas a

facilitar comunicaciones seguras y eficaces para el desarrollo de operaciones de socorro y atención a la población civil en riesgo, concluyó que el contenido del decreto se ajustaba, en términos generales, a los fines constitucionalmente autorizados.

Superada la cuestión previa, la Sala examinó el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE) para la expedición de los decretos legislativos. Como resultado de ese análisis, concluyó que el Decreto Legislativo 133 de 2025: (i) fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025, en desarrollo y dentro del período de vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 24 de enero de 2025, por un término de noventa días; (ii) delimitó expresamente su aplicación a la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, en concordancia con lo dispuesto en el decreto declaratorio; y (iii) estuvo precedido de los fundamentos constitucionales, fácticos y jurídicos que justificaban su expedición.

Sin embargo, con base en las pruebas recaudadas en el proceso, la Sala encontró que el decreto legislativo fue suscrito por dos funcionarios que no tenían competencia al momento de su expedición: el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Carlos Reyes Hernández, quien se encontraba en disfrute de un permiso remunerado que dio lugar a la vacancia temporal del empleo; y el viceministro Polivio Leandro Rosales Cadena, cuyo encargo como ministro de Agricultura y Desarrollo Rural había finalizado el día anterior. La omisión de las firmas de las funcionarias que sí estaban habilitadas constitucional y legalmente para asumir esas responsabilidades –Ana María Zambrano Solarte, encargada del despacho del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la ministra Martha Viviana Carvajalino Villegas, titular de la cartera de Agricultura y Desarrollo Rural– desconoció el requisito constitucional de suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros, previsto en el artículo 214.1 de la Constitución. Este defecto fue calificado como un vicio formal insubsanable que, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte, impedía avanzar en el examen de los presupuestos materiales. En consecuencia, la Sala Plena declaró la inexecutable del Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025.

I. ANTECEDENTES

A. Trámite procesal

1. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 de la Constitución, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 62 de 24 de enero de 2025, “[p]or 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”.
2. Con fundamento en dicha declaratoria, se expidió el Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana

de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

3. El 6 de febrero de 2025, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación el Decreto Legislativo 133 de 2025, junto con copia de los soportes respectivos. Luego de su radicación por la Secretaría General, el mismo día la Sala Plena repartió el asunto a la magistrada Diana Fajardo Rivera, para el trámite respectivo.

4. La magistrada sustanciadora, en Auto de 11 de febrero de 2025, avocó el conocimiento del proceso. En la misma providencia ofició a la Secretaría General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que presentara los argumentos que, en su criterio, justificaban la constitucionalidad de la norma objeto de control; y elevó un cuestionario al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a la Agencia Nacional del Espectro y a la Defensoría del Pueblo, con respecto a las medidas adoptadas, su alcance, justificación y limitaciones.

5. El 20 de febrero de 2025, la Secretaría General informó la recepción de las pruebas solicitadas. Sin embargo, al advertirse que faltaba información esencial, la magistrada sustanciadora requirió lo correspondiente mediante Auto de 3 de marzo de 2025. Una vez recaudada la totalidad de las pruebas decretadas, por Auto de 25 de marzo de 2025, dispuso comunicar el inicio del proceso, invitar a algunas autoridades, organizaciones e instituciones a intervenir, fijar el asunto en lista y dar traslado al procurador general de la nación para que rindiera el concepto de rigor. Además, por medio del Auto de 4 de abril de 2025, la magistrada ordenó trasladar como prueba a este proceso la respuesta emitida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República dentro del expediente RE-376^[1].

6. En cumplimiento de lo dispuesto por la Sala Plena en el Auto 494 de 9 de abril de 2025, los términos de presente trámite se suspendieron por prejudicialidad a partir del 25 de abril de 2025, es decir, una vez recibido el concepto del procurador general, y hasta el 5 de mayo de 2025, día hábil siguiente a la publicación del comunicado de prensa de la Sentencia C-148 de 2025, que declaró la constitucionalidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025.

7. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, la Corte procede a revisar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 2025.

B. Texto del decreto objeto de revisión

8. A continuación, se transcribe el contenido del decreto legislativo sometido a revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial n.º 53.021 de 5 de febrero de 2025.

¹ Oficio de 31 de marzo de 2025, que contiene información relacionada con la situación administrativa del viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Polivio Leandro Rosales Cadena, y el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Carlos Reyes Hernández.

“DECRETO NÚMERO 0133 DE 2025
(Febrero 5)

“Por el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 62 del 24 de enero de 2025, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar; (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; y (vi) cuando se trate de medidas que suspendan leyes, se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (i) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder

público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, *"(...) 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 Bari 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"*.

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el gobierno Nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior-derivada de fuertes enfrentamientos armados entre grupos ilegales, 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 atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo, excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional consideró 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, dentro del presupuesto fáctico y valorativo empleado para la adopción del estado de conmoción interior de que trata el Decreto 062 de 2025, se estableció:

"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 Bari, líderes sociales, niños, niñas y adolescentes, campesinos y campesinas. (...)

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 forzadamente es de 36.137 personas. En contraste, durante todo el año 2024 el Registro Único de Víctimas reportó un total de 5.422 desplazados forzadamente. (...)

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, producto de la crisis humanitaria referida, diferentes funciones esenciales del Estado se han visto gravemente afectadas, entre ellas, la prestación de servicios públicos. (...)

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, 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, conforme a los artículos 75, 101 y 102 de la Constitución Política el espectro electromagnético es un bien público que pertenece a la Nación y como tal, es inajenable e imprescriptible y está sujeto a la gestión y control del Estado, por lo cual su uso debe responder al interés general.

Que, de acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Que, el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 establece que en casos de emergencia, conmoción o calamidad los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios y darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso, se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana.

Que, el artículo 10 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 7 de la Ley 1978 de 2019, dispone que la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones es un servicio público bajo la titularidad del Estado, habilitado de manera general, y que causa una contraprestación periódica a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC). Esta habilitación comprende, a su vez, la autorización para la instalación, ampliación, modificación, operación y explotación de redes para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se suministren o no al público y no incluye el derecho al uso del espectro radioeléctrico.

Que, los artículos 11 y 72 de la Ley 1341 de 2009, modificados por los artículos 8 y 29 de la Ley 1978 de 2019 respectivamente, determinan que el acceso al uso del espectro radioeléctrico requiere permiso previo, expreso y otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información

y las Comunicaciones (MinTIC) y que en aquellos casos en que prime la continuidad del servicio, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá otorgar los permisos de uso del espectro de manera directa.

Que, conforme al artículo 13 de la Ley 1341 de 2009 la utilización del espectro radioeléctrico dará lugar a una contraprestación económica a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Que, el artículo 15 de la Ley 1505 de 2012 dispone que este Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe exonerar del pago por la adjudicación y uso de frecuencias de radiocomunicaciones al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, dentro de los cuales se encuentran la Defensa Civil Colombiana, la Cruz Roja, el Cuerpo de Bomberos y demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de conformidad con los artículos 3 y 16 la citada Ley.

Que, el artículo 33 de la Ley 1575 de 2012 prescribe que estarán exonerados de cualquier tarifa en lo referente a la adjudicación y uso de las frecuencias de radiocomunicaciones utilizadas por los organismos bomberiles.

Que, según lo previsto en el numeral 4 del artículo 14 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 11 de la Ley 1978 de 2019, el interesado en obtener permisos para el uso del espectro radioeléctrico debe estar al día en el cumplimiento de sus obligaciones con el MinTIC- o el FUTIC, en caso contrario no podrán obtener permisos para el uso del espectro radioeléctrico ya que dicho requisito se configura como una inhabilidad.

Que, el artículo 15 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 12 de la Ley 1978 de 2019, establece que previo al inicio de operaciones, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y los titulares de permisos para el uso de recursos escasos, deben inscribirse y quedar incorporados en el Registro Único de TIC.

Que, las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados para prestar servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad mediante el uso de espectro radioeléctrico, para proteger la seguridad de la vida humana, la seguridad del Estado o que tengan razones de interés humanitario, deben solicitar permiso de manera previa y expresa, para lo cual requieren estar inscritos e incorporados en el Registro Único de TIC como titulares de permisos para el uso de recursos escasos y estar al día con el MinTIC y

el FUTIC, de conformidad con lo establecido en la Ley 1341 de 2009.

Que, el artículo 1 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones adoptado en el marco de la Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones (CMR) de Ginebra en 1995 con sus modificaciones, define que, el servicio fijo radioeléctrico es el servicio de radiocomunicación entre puntos fijos determinados, y el servicio móvil terrestre, es el servicio móvil entre estaciones de base y estaciones móviles terrestres o entre estaciones móviles terrestres.

Que, la Resolución 646 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) revisada en la Conferencia Mundial de Radio de 2019 e incluida en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, establece en materia de protección pública y operaciones de socorro:

"a) que el término «Radiocomunicaciones para la protección pública» hace alusión a las radiocomunicaciones utilizadas por las instituciones y organizaciones responsables del mantenimiento del orden público, la protección de vidas y bienes y la intervención ante situaciones de emergencia;

b) que el término «Radiocomunicaciones para operaciones de socorro» hace alusión a las radiocomunicaciones utilizadas por las instituciones y organizaciones encargadas de atender a una grave interrupción del funcionamiento de la sociedad, y que constituye una seria amenaza generalizada para la vida humana, la salud, la propiedad o el medio ambiente, ya sea causada por un accidente, la naturaleza o una actividad humana, y tanto si se produce repentinamente o como resultado de procesos complejos a largo plazo;

c) que las necesidades de telecomunicaciones y radiocomunicaciones de las instituciones y organizaciones encargadas de la protección pública, con inclusión de las encargadas de las situaciones de emergencia y de las operaciones de socorro, que son vitales para el mantenimiento del orden público, la protección de vidas y bienes, y la intervención ante situaciones de emergencia y operaciones de socorro, son cada vez mayores (...)".

Que, si bien el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 les permite a las autoridades acceder en caso de conmoción interior de manera gratuita y oportuna a las redes y servicios de los proveedores de telecomunicaciones, lo que busca la presente medida, es que a las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, se les facilite el otorgamiento de permisos de uso de espectro radioeléctrico para prestar servicios fijos y

móviles con fines de socorro y seguridad a través de su propia red.

Que, el numeral 5 del artículo 17 de la citada Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 13 de la Ley 1978 de 2019, prevé como función del MinTIC, ejercer la asignación, gestión, planeación y administración del espectro radioeléctrico.

Que, de conformidad con lo señalado en el literal c) del numeral 19, artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, le corresponde al MinTIC expedir los reglamentos, condiciones y requisitos para el otorgamiento de licencias, permisos y registros para el uso o explotación de los derechos del Estado sobre el espectro radioeléctrico y los servicios del sector de las TIC.

Que, el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector TIC" (en adelante, "DUR-TIC"), reglamenta la selección objetiva y la asignación directa de permisos para uso del espectro radioeléctrico por continuidad del servicio de que tratan los artículos 11 y 72 de la Ley 1341 de 2009. Para lo cual, el artículo 2.2.2.1.2.4 del mencionado Decreto exceptúa la aplicación del procedimiento de selección objetiva al otorgamiento de permisos para el uso de frecuencias o canales radioeléctricos que el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones estime necesario reservar para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones con fines estratégicos para la defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública. Que, la capacidad de contar con un permiso de uso del espectro radioeléctrico con fines de socorro y seguridad de manera expedita resulta esencial para garantizar comunicaciones seguras, confiables y continuas durante un estado de conmoción interior.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Ley 4169 de 2011, a la Agencia Nacional del Espectro ANE, le fue reasignada la función de planear y atribuir el espectro radioeléctrico, el establecimiento y mantenimiento actualizado del Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia (CNABF) y la elaboración de los Cuadros de Características Técnicas de la Red (CCTR), para la asignación de frecuencias, incluidas las atribuidas a los servicios fijos y móviles con fines de socorro y seguridad.

Que, en situaciones de estado de conmoción interior, la inmediatez en la asignación de canales y frecuencias adecuadas, sumada a las configuraciones técnicas requeridas, garantizan la eficacia de las operaciones de seguridad, humanitarias y de socorro para promover la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana.

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

Que, la inhabilidad establecida en el numeral 4 del artículo 14 no debe ser un impedimento para que en el caso de la presente conmoción interior, se dificulte el ejercicio de las funciones de las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, al restringirle o retrasarle el acceso al uso de espectro radioeléctrico para prestar servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad, ya que está en juego la seguridad de la vida humana, la seguridad del Estado o razones de interés humanitario.

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

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

Que, en consecuencia el permiso de uso de espectro para las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados para proteger la seguridad de la vida humana, la seguridad del Estado o que tengan razones de interés humanitario, se podrá otorgar teniendo como requisito único la presentación de la solicitud con las condiciones técnicas establecidas en el presente Decreto por parte de las mismas, y sin tener en consideración si

dichas entidades y organismos humanitarios están inscritos e incorporados en el Registro Único de TIC o si están al día con el MinTIC o el FUTIC, siempre y cuando en el rango de frecuencias solicitado para los servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad se encuentren frecuencias disponibles en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, 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, y solo por el periodo de duración de la misma.

Que, lo anterior, no implica que una vez finalizada la declaratoria de estado de conmoción interior, se exima a las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, de inscribirse e incorporarse en el Registro Único de TIC para el uso del espectro radioeléctrico con fines de socorro y seguridad y de cumplir con sus obligaciones con el MinTIC o el FUTIC.

Que, en caso de que se requiera utilizar el espectro radioeléctrico una vez finalizado el estado de conmoción interior, las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados deberán solicitar un nuevo permiso, dando cumplimiento a la normativa vigente.

Que en mérito de lo expuesto, y con el objetivo de impedir que se consolide la afectación de la estabilidad institucional, la seguridad de la región y la convivencia ciudadana que se ha visto agravada de forma inusitada e irresistible,

DECRETA

Artículo 1. *Permiso de uso de espectro con fines de socorro y seguridad durante el estado de conmoción interior para entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá autorizar el uso del espectro radioeléctrico en los servicios terrestres fijos y móviles con fines de socorro y seguridad a las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados para proteger la seguridad de la vida humana, la seguridad del Estado o que tengan razones de interés humanitario, sin tener en consideración si las mismas se encuentran previamente inscritas e incorporadas en el Registro Único de TIC o si están al día con el Ministerio de Tecnologías de la Información y

las Comunicaciones o el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con la finalidad de que puedan utilizar los servicios de telecomunicaciones como herramienta que facilite el ejercicio de sus funciones para atender o superar el estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

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

Parágrafo 2. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecerá el canal más expedito para la recepción de las solicitudes y otorgará el permiso para el uso de espectro radioeléctrico con fines estratégicos para la defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al envío de la solicitud al canal establecido con el cumplimiento de características técnicas que se indican en el artículo 2 de la presente Decreto.

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

Parágrafo 4. En caso de que se requiera utilizar el espectro radioeléctrico una vez finalizada la declaratoria del estado de conmoción interior, las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados deberán solicitar un nuevo permiso, dando cumplimiento a la normativa vigente.

Artículo 2. Características técnicas de la solicitud de espectro con fines de socorro y seguridad durante el estado de conmoción interior para entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados. Para efectos del presente Decreto, la solicitud de permisos de uso de espectro radioeléctrico con fines de socorro y seguridad, por parte de las entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados, deberá incluir las siguientes características técnicas:

- a. Marca del equipo
- b. Modelo del equipo
- c. Potencia máxima de transmisión (dBm)
- d. Frecuencia mínima de operación (MHz)
- e. Frecuencia máxima de operación (MHz)
- f. Ancho de banda del canal (kHz)
- g. Frecuencia preferida (MHz)
- h. Nombre del municipio, territorio indígena, o área metropolitana

Parágrafo. Las características técnicas establecidas en el presente artículo en los numerales "a", "b", y "g", son opcionales, razón por la cual el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no podrá rechazar solicitudes que no las incluyan.

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado a los 5 FEB 2025

GUSTAVO PETRO URREGO

EL MINISTRO DEL INTERIOR,
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,
LAURA CAMILA SARABIA TORRES

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,
DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,
ANGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,
IVÁN VELÁSQUEZ GÓMEZ

EL VICEMINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DE LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,
POLIVIO LEANDRO ROSALES CADENA

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,
GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ

EL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DE LA MINISTRA DE TRABAJO,
IVÁN DANIEL JARAMILLO JASSIR

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,
OMAR ANDRÉS CAMACHO MORALES

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,
LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL,
JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,
HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

EL VICEMINISTRO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, ENCARGADO DEL EMPLEO DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,
BELFOR FABIO GARCÍA HENAO

LA SUBDIRECTORA GENERAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL ENCARGADA DEL EMPLEO DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE TRANSPORTE,
MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA

EL MINISTRO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES,
JUAN DAVID CORREA ULLOA

LA MINISTRA DEL DEPORTE,
LUZ CRISTINA LÓPEZ TREJOS

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA
E INNOVACIÓN,
ANGELA YESENIA OLAYA REQUENE

LA MINISTRA DE IGUALDAD Y
EQUIDAD,
FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MINA”

C. Pruebas

9. Durante la etapa probatoria, se obtuvo la siguiente información en respuesta a las solicitudes e interrogantes formulados en los autos de pruebas:

10. *Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*². Remitió la memoria justificativa del Decreto Legislativo 133 de 2025, los decretos de nombramiento y las actas de posesión de todos los funcionarios que lo suscribieron, así como una declaración juramentada firmada por Polivio Leandro Rosales Cadena sobre el encargo de funciones como ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

11. *Agencia Nacional del Espectro (ANE)*³. Informó que en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González existe una alta disponibilidad de canales en las bandas VHF y UHF (62 % y 67,4 % respectivamente). Indicó que no se presentan riesgos técnicos significativos para la implementación del Decreto Legislativo 133 de 2025, aunque advirtió que la topografía montañosa y la limitada infraestructura vial pueden dificultar la operación de las estaciones. Señaló que, ante posibles interferencias, está preparada para realizar análisis caso a caso y proponer frecuencias alternativas.

12. Adicionalmente, sostuvo que los parámetros técnicos establecidos en el decreto son, en principio, adecuados, y que ya se han coordinado acciones con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para atender de forma ágil las solicitudes.

13. Finalmente, explicó que dispone de herramientas de inspección, vigilancia y control del espectro en la zona, y que, en caso necesario, puede solicitar el apoyo de la fuerza pública para garantizar el uso adecuado del recurso.

14. *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*⁴. Expuso que no existen estudios técnicos previos sobre la viabilidad de otorgar permisos para el uso del espectro radioeléctrico a entidades públicas y organismos humanitarios no inscritos en el Registro Único de TIC ni al día con el Ministerio o el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), ya que las medidas previstas en el decreto tienen un carácter excepcional, propio del régimen de conmoción interior. Preciso que, una vez finalizada la emergencia, los solicitantes de permisos deberán cumplir con la normativa ordinaria, en particular, los requisitos establecidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 1341 de 2009.

² Respuesta emitida por la coordinadora del Grupo de Defensa Judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Carolina Jiménez Bellicia, el 18 de febrero y el 5 de marzo de 2025.

³ Respuesta emitida por la representante judicial de la Agencia Nacional del Espectro, Lorena del Castillo Ortega el 17 de febrero y 11 de marzo de 2025

⁴ Respuesta emitida por el director jurídico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Lucas Quevedo Barrero, el 18 de febrero de 2025.

15. Agregó que la medida no genera afectaciones en la planeación ni en la sostenibilidad del espectro, pues está limitada territorial y temporalmente al estado de excepción, y las entidades habilitadas por el decreto —entidades públicas y organismos humanitarios debidamente acreditados— no representan una carga significativa para el mercado. En cuanto al régimen económico, el Ministerio aclaró que algunos de estos sujetos están legalmente exentos del pago de contraprestaciones y que otros solo deben cubrir un valor reducido, conforme a lo dispuesto por la normativa vigente. Así, consideró que la excepción no distorsiona las condiciones de competencia ni compromete la sostenibilidad financiera del sector.

16. Por último, destacó que existen mecanismos técnicos y administrativos suficientes para garantizar el uso adecuado del espectro durante la emergencia, incluida la posibilidad de reasignar frecuencias en caso de interferencias o congestión. Finalmente, manifestó no tener conocimiento de antecedentes en los que se haya aplicado una medida similar en el marco de anteriores estados de excepción, por lo que esta intervención regulatoria representa una novedad frente al manejo del espectro en contextos extraordinarios.

17. En relación con la constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 2025, el Ministerio sostuvo que este cumple con todos los requisitos formales y materiales de constitucionalidad, en tanto responde a una finalidad legítima, es necesario para superar los efectos de la crisis en la región del Catatumbo y guarda proporcionalidad con la gravedad de los hechos. Reiteró que se trata de una medida excepcional y temporal, orientada a garantizar la continuidad de servicios de telecomunicaciones esenciales para la seguridad y la atención humanitaria. En esa medida, solicitó declarar su exequibilidad.

18. *Defensoría del Pueblo*⁵. Advirtió que en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González se presentan graves limitaciones al acceso a las telecomunicaciones, impuestas por grupos armados ilegales como el ELN. Estas incluyen la sustracción forzada de dispositivos, el uso indebido de datos personales y la obstaculización del acceso a servicios de emergencia y rutas de protección, lo que vulnera derechos fundamentales y restringe la acción estatal. Aunque no ha recibido quejas formales sobre estos hechos, la entidad ha documentado la situación en terreno y a través de alertas tempranas sobre la baja conectividad.

19. La entidad también informó que, en noviembre de 2024, recibió una solicitud de Azteca Comunicaciones, ante la imposibilidad de realizar mantenimiento a las torres por falta de condiciones de seguridad, lo que afectó la telefonía móvil en varios municipios. Luego de trasladar esta situación a las autoridades departamentales, reiteró en distintos espacios interinstitucionales la urgencia de adoptar medidas para garantizar el restablecimiento del servicio, facilitar la atención humanitaria y superar el aislamiento impuesto por actores armados.

⁵ Respuesta emitida por la defensora del pueblo, Iris Marín Ortiz, el 18 de febrero de 2025. Con el escrito se adjuntaron las alertas tempranas núm. 040-28 de 2018, 011-19 de 2019, 050-20 de 2020, 025-2021 de 2021 y 026-2023 de 2023.

D. Intervenciones

20. Dentro del término de fijación en lista⁶, se recibieron las intervenciones de la Defensoría del Pueblo y de la Fundación para el Estado de Derecho, así como del ciudadano Harold Sua Montaña.

21. *Defensoría del Pueblo*⁷. La entidad defendió la *exequibilidad* del Decreto Legislativo 133 de 2025. Sostuvo que la norma cumple con los requisitos formales (firma del presidente y todos los ministros, motivación, vigencia y remisión oportuna a la Corte) y materiales (finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación) exigidos por la Constitución y la Ley estatutaria de los estados de excepción.

22. Luego de referirse a la crisis humanitaria que afecta a la región del Catatumbo y advertir sobre los riesgos específicos asociados a la comunicación en esta zona, la Defensoría del Pueblo afirmó que el decreto guarda una clara conexidad con la grave situación de orden público que motivó la declaratoria de conmoción interior. En este contexto, justificó la flexibilización de los requisitos para acceder al espectro radioeléctrico, al estimar que ello permite garantizar comunicaciones seguras y oportunas con fines humanitarios y de seguridad –tales como la protección de los derechos humanos, la salvaguarda de la seguridad del Estado y la atención de situaciones de emergencia y seguridad pública–, sin restringir derechos fundamentales ni contradecir el orden constitucional.

23. *Fundación para el Estado de Derecho*⁸. Solicitó declarar la *inexequibilidad* del decreto objeto de control, al considerar que no cumple los requisitos formales ni materiales exigidos por la Constitución y la Ley estatutaria de los estados de excepción. En particular, advirtió un vicio de forma insubsanable por la ausencia de la firma de la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural en ejercicio al momento de su expedición, pues aunque el decreto fue expedido y publicado el 5 de febrero de 2025, no fue suscrito por Martha Viviana Carvajalino Villegas, titular de esa cartera en dicha fecha, sino por Polivio Leandro Rosales Cadena, viceministro encargado cuya función había cesado el 4 de febrero, conforme al Decreto 0054 del 21 de enero de 2025.

24. Desde el punto de vista material, la organización afirmó que el decreto no supera los juicios de conexidad, incompatibilidad ni de necesidad, ya que las medidas adoptadas no guardan una relación directa e inmediata con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción, y podrían haberse adoptado mediante mecanismos ordinarios existentes, como los previstos en el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009, el artículo 15 de la Ley 1505 de 2012 y el artículo 2.2.2.1.2.4 del Decreto 1078 de 2015. Además, cuestionó la falta de estudios técnicos previos, la ausencia de controles adecuados y la escasa eficacia práctica de las medidas propuestas, lo que, a su juicio, vulnera los principios de legalidad, transparencia y buen gobierno.

⁶ Según el informe de la Secretaría General del 24 de abril de 2025, el expediente se fijó en lista entre el 28 de marzo y el 3 de abril de 2025. Fuera de ese término, se recibió la intervención de la Universidad Externado de Colombia y un memorial de la Defensa Civil Colombiana, en el que se abstuvo de emitir concepto. Estos escritos son *extemporáneos* y, en consecuencia, no serán tenidos en cuenta.

⁷ Intervención presentada el 3 de abril de 2025.

⁸ Intervención presentada el 3 de abril de 2025, suscrita por el representante legal, Andrés Caro Barrero.

25. *Harold Sua Montaña*⁹. Señaló que el decreto objeto de control es *inexequible* debido a que fue expedido sin cumplir con las exigencias constitucionales. En su intervención, cuestionó la legitimidad del trámite legislativo al afirmar, por un lado, que se desconocieron decisiones contencioso-administrativas en firme sobre la validez de la posesión de los congresistas del actual cuatrienio y, por otro, que los funcionarios Polivio Leandro Rosales Cadena e Iván Daniel Jaramillo Jassir no tendrían competencia para suscribir el decreto. Además, advirtió que no se acreditó su publicación en el Diario Oficial, lo cual afecta la eficacia de la norma frente a terceros.

E. Concepto del procurador general de la nación

26. El 24 de abril de 2024, el procurador general de la nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la *inexequibilidad* del Decreto Legislativo 133 de 2025 por no cumplir con el requisito constitucional de suscripción. Señaló que el decreto fue firmado por dos funcionarios que no tenían competencia para hacerlo al momento de su expedición: Luis Carlos Reyes Hernández, quien se encontraba en disfrute de un permiso remunerado, y Polivio Leandro Rosales Cadena, cuyo encargo había finalizado el día anterior. En ese sentido, sostuvo que esta omisión constituye un vicio de forma insubsanable que afecta la validez del decreto legislativo, al desconocer la exigencia de que todos los ministros en ejercicio suscriban las medidas adoptadas en los estados de excepción, garantía esencial para asegurar la responsabilidad política del Ejecutivo y preservar el control democrático.

27. De forma subsidiaria, en caso de que se considere superado el vicio de forma, el procurador propuso una decisión de *exequibilidad parcial*. Consideró que el artículo 1 y los párrafos 1 (parcial) y 4 cumplen los requisitos materiales de constitucionalidad, incluidos los juicios de finalidad, necesidad fáctica, conexidad, proporcionalidad, no discriminación, no arbitrariedad e intangibilidad. A su juicio, estas medidas son indispensables para garantizar comunicaciones seguras y confiables que faciliten operativos de seguridad y atención humanitaria en la región del Catatumbo, gravemente afectada por el accionar de grupos armados, desplazamientos masivos y restricciones al ejercicio de derechos fundamentales.

28. No obstante, el procurador concluyó que otras disposiciones del decreto no reúnen los presupuestos de subsidiariedad ni satisfacen el juicio de necesidad jurídica, ya que podían ser adoptadas mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria. En particular, consideró inconstitucionales los párrafos 1 (parcial) 2 y 3 del artículo 1, y el artículo 2 (incluido su párrafo), en cuanto regulan aspectos técnicos, procedimentales y administrativos que ya están previstos en el Decreto Único Reglamentario del Sector TIC (Decreto 1078 de 2015), sin que fuera necesario el uso de facultades legislativas extraordinarias. En consecuencia, solicitó su *inexequibilidad*, al considerar que dichas disposiciones no superan el control material de constitucionalidad por contrariar el principio de separación de poderes y exceder el marco habilitante del estado de excepción.

⁹ Intervención presentada el 31 de marzo de 2025.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

29. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución Política, y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994, LEEE (Ley estatutaria de los estados de excepción), la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

30. Mediante el Decreto 467 de 23 de abril de 2025, el Gobierno nacional levantó el estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 062 de 24 de enero de 2025. De igual manera, prorrogó por noventa días calendario la vigencia de varios decretos expedidos en desarrollo de dicho estado de excepción (Decretos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 y 433 de 2025). Sin embargo, el Decreto Legislativo 133 de 2025 no fue incluido entre los prorrogados, por lo que perdió vigencia en los términos del artículo 213 de la Constitución, el cual dispone que los decretos legislativos “dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público”, salvo que se prorrogue expresamente su vigencia.

31. Esta circunstancia no afecta el ejercicio del control automático de constitucionalidad respecto del Decreto Legislativo 133 de 2025. La competencia de la Corte se mantiene en virtud del principio de perpetuación de la competencia (*perpetuatio jurisdictionis*), conforme al cual los cambios posteriores a la expedición del decreto o a su remisión para control no alteran la atribución conferida previamente por la Constitución.¹⁰ Además, al tratarse de un control oficioso, esta Corporación está obligada a adoptar una decisión, incluso si la norma ha perdido vigencia o sus efectos se han agotado. De lo contrario, “se afectaría el mecanismo institucional de equilibrio de poderes durante el estado de excepción y se incurriría en una forma de incompetencia negativa de la Corte Constitucional, que pondría en riesgo el Estado Constitucional del Derecho”¹¹.

B. Cuestión previa: la materia regulada en el Decreto Legislativo 133 de 2025 se encuentra cobijada por la exequibilidad parcial declarada en la Sentencia C-148 de 2025

32. En la Sentencia C-148 de 29 de abril de 2025, la Corte Constitucional avaló parcialmente la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 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 en el departamento del Cesar.

33. La Corte concluyó que la declaratoria se ajustaba a la Constitución Política únicamente en lo relativo a los hechos relacionados con: (i) la intensificación

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias C-070 de 2009, C-158 de 2020 y 218 de 2025.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-158 de 2020.

de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, 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-EP; y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados –internos y transfronterizos– y confinamientos masivos que han desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. En consecuencia, limitó los efectos de la *exequibilidad* a las medidas estrictamente necesarias para: (i) el fortalecimiento de la fuerza pública, (ii) la atención humanitaria, (iii) la garantía de los derechos fundamentales de la población civil y (iv) la financiación orientada a esos propósitos específicos.

34. En contraste, la Corte declaró *inexequible* el decreto en cuanto a los fundamentos y medidas relacionadas con: (i) la presencia histórica del ELN, los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos; (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.

35. El Decreto Legislativo 133 de 2025, objeto de revisión constitucional, adopta medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado en el Decreto Legislativo 062 de 2025. Su objetivo es permitir que entidades públicas y organizaciones humanitarias debidamente acreditadas accedan de manera ágil al uso del espectro radioeléctrico con fines de *socorro*, *seguridad* y *atención humanitaria*, en el mismo ámbito geográfico de la declaratoria. Para ello, dispone la flexibilización temporal de los requisitos ordinarios de inscripción en el Registro Único TIC y de cumplimiento oportuno de obligaciones ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Fondo Único TIC, de modo que se garanticen comunicaciones seguras, confiables y continuas mientras subsista la grave perturbación del orden público.

36. En definitiva, el decreto establece una única medida sustancial: la flexibilización temporal de los requisitos normativos para el acceso y uso del espectro radioeléctrico por parte de entidades autorizadas, con el fin de responder a las condiciones excepcionales derivadas de la conmoción interior.

37. En atención a que la Corte, en la Sentencia C-148 de 2025, por la cual analizó la constitucionalidad de la declaratoria de conmoción interior (Decreto 062 de 2025) delimitó el alcance de las medidas que pueden adoptarse mediante decretos legislativos durante el estado de conmoción interior, corresponde verificar, antes de ejercer el control automático de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 133 de 2025, si sus disposiciones se enmarcan dentro del conjunto de medidas declaradas exequibles –por estar dirigidas a hechos excepcionales de violencia armada y crisis humanitaria–; o si, por el contrario, abordan problemáticas estructurales o endémicas que fueron excluidas de dicho marco, caso en el cual procedería, en principio, su *inexequibilidad* inmediata por consecuencia.

38. En este caso, la Sala observa que las medidas previstas en el Decreto Legislativo 133 de 2025 se enmarcan en los hechos y consideraciones que la Corte encontró constitucionalmente válidos para justificar el estado de conmoción interior. En efecto, su contenido guarda relación con la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados y confinamientos masivos que han desbordado la capacidad institucional del Estado, y responde a la necesidad de garantizar comunicaciones seguras y eficaces para el desarrollo de operaciones de socorro y atención a la población civil en riesgo, frente a las dificultades operacionales ocasionadas por dicha emergencia.

39. Asimismo, las medidas adoptadas guardan relación con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, así como por los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, circunstancias que contribuyeron a la alteración grave del orden público que motivó la declaratoria.

40. Por tanto, se trata de disposiciones que, en términos generales, se ajustan a los fines expresamente autorizados en la Sentencia C-148 de 2025 y respetan los límites de la exequibilidad parcial allí declarada.

41. A diferencia de los aspectos que la Corte consideró inexecutable –como la presencia histórica de grupos armados, las existencia de cultivos ilícitos o los problemas en la infraestructura vial–, el decreto examinado no regula materias de carácter estructural ni introduce soluciones de largo plazo, sino que responde a una situación excepcional y tiene un carácter eminentemente operativo y temporal.

42. En conclusión, el contenido del Decreto Legislativo 133 de 2025 se ajusta a los hechos y finalidades cuya regulación fue expresamente autorizada por la Corte en la Sentencia C-148 de 2025. Las medidas adoptadas guardan una relación directa con la atención humanitaria y la garantía de los derechos fundamentales de la población civil, en el contexto de la crisis validada por esta Corporación. En consecuencia, corresponde verificar si el decreto satisface las condiciones formales y materiales exigidas por la Constitución y la LEEE para su validez.

C. Problema jurídico y metodología de la decisión

43. Para adelantar el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 133 de 2025, la Sala Plena deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, cumple con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción?

44. En ese orden, la Corte comenzará por verificar si el decreto fue expedido con sujeción a los requisitos formales. Solo si se constata el cumplimiento de

tales exigencias, adelantará el examen material de sus disposiciones, a partir de la delimitación de su contenido y alcance, conforme a los parámetros previstos en la Constitución, la LEEE, los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional.

D. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 133 de 2025

a) Consideraciones generales

45. La Constitución Política regula los estados de excepción en sus artículos 212 a 215. Con base en dichas disposiciones, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

46. Este régimen excepcional se encuentra sometido a un sistema de controles estricto que refleja “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”¹² y exige el cumplimiento de “las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad.”¹³ La naturaleza *reglada, excepcional y limitada* de los estados de excepción se garantiza mediante su consagración expresa en la Constitución, el desarrollo legal contenido en la Ley 137 de 1994 (LEEE)¹⁴ y los controles político y judicial establecidos para su ejercicio¹⁵.

47. Los estados de excepción constituyen una respuesta institucional ante situaciones de grave alteración del orden público o de crisis extraordinarias que no pueden ser atendidas mediante el uso de las competencias ordinarias del Estado. No obstante, en el marco del estado constitucional de derecho, el ejercicio de estas facultades excepcionales no es ilimitado ni discrecional. El ordenamiento superior impone un conjunto de exigencias *formales y materiales* que deben observarse tanto al momento de declarar el estado de excepción como al expedir los decretos legislativos que lo desarrollan. La verificación de estos requisitos sustenta el control que ejerce la Corte Constitucional sobre los actos que integran el régimen de excepción.¹⁶

48. Esta Corporación ha precisado que el control de constitucionalidad aplicable a los estados de excepción se encuentra conformado por tres fuentes normativas: (i) las disposiciones de la Constitución que regulan esta figura (arts. 212 a 215); (ii) la Ley 137 de 1994, que desarrolla dichas disposiciones (arts. 1

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-466 de 2017.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213, CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93, CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214, CP).

¹⁵ El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.”

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias C-876 de 02, C-802 de 2002, C-947 de 2002, C-1007 de 2002, C-1064 de 2002, C-122 de 2003, C-148 de 2003, C-149 de 2003, C-700 de 2015, C-466 de 2017, C-517 de 2017, C-256 de 2020, C-310 de 2020, C-416 de 2020 y C-492 de 2023, entre otras.

a 21 y 46 a 50); y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que fijan condiciones para su declaratoria, determinan las garantías que no pueden ser suspendidas y establecen límites a las restricciones admisibles (arts. 93.1 y 214, CP).¹⁷

49. La existencia de este marco normativo garantiza el principio de legalidad en el ejercicio de las facultades excepcionales. Conforme a la jurisprudencia constitucional, dicho principio exige, por un lado, que el Gobierno actúe con sujeción a las normas constitucionales y legales que regulan los estados de excepción; y, por otro, que las medidas extraordinarias adoptadas, en especial las que impliquen suspensión de derechos y libertades, sean compatibles con las obligaciones internacionales del Estado, en particular aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

b) Examen formal: el Decreto Legislativo 133 de 2025 cumple parcialmente con las exigencias formales

50. Con fundamento en los artículos 213 y 214 de la Constitución Política y la LEEE, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera clara, reiterada y uniforme que los decretos expedidos en desarrollo del estado de conmoción interior deben satisfacer, de forma concurrente, cinco exigencias formales. A continuación, la Sala expondrá cada una de ellas y verificará su cumplimiento en el Decreto Legislativo 133 de 2025.

51. *Delimitación temporal*¹⁸. Los decretos legislativos deben ser expedidos dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior, el cual, en principio, no puede exceder de noventa (90) días. En este caso, el Decreto Legislativo 133 fue expedido y publicado en el Diario Oficial n.º 53.021 el 5 de febrero de 2025¹⁹, es decir, dentro de los noventa (90) días siguientes a la declaratoria del estado de conmoción interior mediante el Decreto 062 de 24 de enero de 2025. Las medidas que contiene no exceden dicho término. Por tanto, se satisface la exigencia de temporalidad.

52. *Delimitación territorial*²⁰. Cuando la declaratoria del estado de conmoción interior se restringe a una parte del territorio nacional, los decretos que lo desarrollan deben limitarse a ese mismo ámbito geográfico. Esta exigencia tiene como propósito evitar la extensión de medidas excepcionales a territorios no afectados por la situación que motivó la declaratoria. En el caso del Decreto Legislativo 133 de 2025, dicha condición se cumple, ya que su artículo 1 delimita expresamente su aplicación a la región del Catatumbo, el área

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-492 de 2023.

¹⁸ Art. 213 CP. “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”.

¹⁹ El ciudadano Harold Sua Montaña adujo en su intervención que el Decreto Legislativo 133 de 2025 no había sido publicado en el Diario Oficial. Sin embargo, la Sala evidencia que esta afirmación no es cierta. Diario Oficial n.º 53.021 de 2025 disponible en el siguiente enlace: <https://www.imprenta.gov.co/diario-oficial>.

²⁰ El inciso primero del artículo 213 de la CP prevé que la declaratoria del Estado de Conmoción Interior podrá tener efectos en “toda la República o parte de ella”. El inciso final del artículo 34 de la LEEE, por su parte, dispone que “el decreto declaratorio determinará el ámbito territorial de la Conmoción Interior”.

metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 062 de 2025. No se advierte que las medidas adoptadas se proyecten más allá de ese ámbito.

53. *Motivación*²¹. Los decretos legislativos dictados en desarrollo del estado de conmoción interior deben estar acompañados de una motivación expresa, suficiente y comprensible, que permita establecer con claridad la relación directa entre las medidas adoptadas y las causas extraordinarias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Esta exigencia busca garantizar la racionalidad del uso del poder excepcional y su sujeción a los fines constitucionalmente permitidos.

54. En este caso, el Decreto Legislativo 133 de 2025 expone los fundamentos constitucionales, fácticos y jurídicos que justifican su expedición, y señala de manera clara que la medida busca facilitar las labores de socorro y asistencia humanitaria en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, mediante la flexibilización de los requisitos para el otorgamiento de permisos de uso del espectro radioeléctrico. Esta motivación permite verificar el vínculo entre la medida adoptada y la situación que originó la declaratoria, por lo que se satisface el requisito de motivación.

55. *Remisión a la Corte Constitucional*²². Los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de conmoción interior deben enviarse a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, para que surtan el control automático de constitucionalidad²³. Aunque esta remisión es obligatoria para el Gobierno, su eventual incumplimiento no impide que esta Corporación ejerza el control correspondiente, el cual puede ser asumido de oficio, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 214.6 de la Constitución. En este caso, consta en el expediente que el 6 de febrero de 2025 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación el Decreto Legislativo 133 de 2025, junto con copia de sus anexos y soportes. Como dicho decreto fue expedido el 5 de febrero de 2025, se verifica el cumplimiento del plazo previsto para su remisión.

56. *Suscripción*. El artículo 214.1 de la Constitución Política y el artículo 46 de la LEEE establecen que los decretos expedidos en desarrollo del estado de conmoción interior deben ser suscritos por el presidente de la República y “todos sus ministros”. Esta exigencia tiene una doble finalidad: (i) asegurar la responsabilidad política del Gobierno en su conjunto respecto de las medidas extraordinarias adoptadas²⁴, y (ii) preservar el principio democrático en el contexto del ejercicio de poderes excepcionales por parte del Ejecutivo. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en calificar este requisito como

²¹ Art. 11 LEEE. “Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”.

²² Art. 214 CP. “... 6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2003.

²⁴ Corte Constitucional, sentencias C-802 de 2002, C-156 de 2011, C-310 de 2020 y C-430 de 2020, entre otras.

una formalidad esencial e ineludible, cuyo incumplimiento afecta la validez del decreto legislativo²⁵.

57. En el presente caso, el Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025 lleva la firma del presidente de la república, Gustavo Petro Urrego, así como de quince (15) ministros titulares²⁶ y cuatro (4) funcionarios que ejercían en calidad de encargados al momento de su expedición²⁷, para un total de diecinueve (19) firmas ministeriales²⁸. No obstante, tal y como lo advirtieron el procurador general de la nación y varios de los intervinientes²⁹, dos de esas firmas presentan irregularidades que comprometen el cumplimiento del requisito constitucional, por las razones que a continuación se explican.

58. En primer lugar, según la prueba trasladada a este proceso, **Luis Carlos Reyes Hernández**, quien fungía como ministro de Comercio, Industria y Turismo, suscribió el decreto mientras se encontraba en uso de un *permiso remunerado* concedido *entre el 5 y el 7 de febrero de 2025*, conforme consta en el Decreto 065 de 24 de enero de 2025 y la certificación expedida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En el mismo acto administrativo se encargó durante ese período a Ana María Zambrano Solarte, asesora del Viceministerio de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para ejercer las funciones correspondientes al mencionado empleo.

59. Para la Sala, esta circunstancia impide considerar que el señor Luis Carlos Reyes Hernández contara con competencia funcional para ejercer como titular de la cartera de Comercio, Industria y Turismo al momento de la expedición del decreto. En virtud del permiso otorgado, no podía asumir las funciones del cargo ni la responsabilidad política derivada de las decisiones adoptadas. Por lo tanto, quien debió suscribir el decreto era la funcionaria encargada del despacho.

60. En segundo lugar, se encuentra la firma de **Polivio Leandro Rosales Cadena**, viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien ejerció como ministro encargado del *2 al 4 de febrero de 2025*, en virtud de la comisión de servicios al exterior conferida a la ministra Martha Viviana Carvajalino Villegas mediante el Decreto 0054 de 21 de enero

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-256 de 2020.

²⁶ Juan Fernando Cristo Bustos, ministro del Interior; Laura Camila Sarabia Torres, ministra de Relaciones Exteriores; Diego Alejandro Guevara Castañeda, ministro de Hacienda y Crédito Público; Ángela María Buitrago Ruiz, ministra de Justicia y del Derecho; Iván Velásquez Gómez, ministro de Defensa Nacional; Guillermo Alfonso Jaramillo2 Martínez, ministro de Salud y Protección Social; Omar Andrés Camacho Morales, ministro de Minas y Energía; Luis Carlos Reyes Hernández, ministro de Comercio, Industria y Turismo; José Daniel Rojas Medellín, ministro de Educación Nacional; María Susana Muhamad González, ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Helga María Rivas Ardila, ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio; Juan David Correa Ulloa, ministro de las Culturas, las Artes y los saberes; Luz Cristina López Trejos, ministra del Deporte; Ángela Yesenia Olaya Requene, ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación; y Francia Elena Márquez Mina, ministra de Igualdad y Equidad.

²⁷ Polivio Leandro Rosales Cadena, viceministro de Desarrollo Rural, encargado de las funciones del despacho de la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural; Iván Daniel Jaramillo Jassir, viceministro de Empleo y Pensiones del Ministerio del Trabajo, encargado de las funciones del despacho de la ministra del Trabajo; Belfor Fabio García Henao, viceministro de Transformación Digital, encargado del despacho del ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y María Fernanda Rojas Mantilla, subdirectora general de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargada del despacho del ministro de Transporte.

²⁸ Conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por los artículos 20 de la Ley 2162 de 2021 y 15 de la Ley 2281 de 2023, el número actual de ministerios es diecinueve (19).

²⁹ Fundación para el Estado de Derecho y Harold Sua Montaña.

del mismo año. Esto significa que, para el 5 de febrero de 2025 –fecha de expedición del Decreto Legislativo 133–, el funcionario ya no gozaba de facultades para suscribir actos en nombre de esa cartera ministerial.

61. La ausencia de la firma de la ministra Martha Viviana Carvajalino Villegas, quien ya había retomado sus funciones en la fecha indicada, supone el incumplimiento del requisito constitucional y legal de suscripción por “todos los ministros” del despacho. Este vicio afecta la validez formal del decreto examinado, al tratarse de una exigencia que garantiza la responsabilidad política del gabinete en su conjunto y constituye una condición ineludible para el ejercicio del poder excepcional del Ejecutivo.

62. Ahora bien, esta Sala no desconoce que en el expediente obra una declaración juramentada rendida por el señor Polivio Leandro Rosales Cadena el 17 de febrero de 2025, en la que afirma haber suscrito el decreto el 4 de febrero de 2025, en calidad de ministro encargado. No obstante, tal manifestación no desvirtúa el vicio formal identificado.

63. En primer lugar, no cabe duda respecto a que el Decreto Legislativo 133 de 2025 fue expedido el 5 de febrero, fecha que coincide con la de su publicación en el Diario Oficial n.º 53.021. Para ese momento ya había finalizado el encargo conferido al mencionado funcionario mediante el Decreto 0054 de 2025³⁰, en el que se indicó expresamente que asumiría las funciones de ministro de Agricultura y Desarrollo Rural “durante el tiempo en el cual fue conferida la comisión de servicios al exterior, es decir, del 2 al 4 de febrero de 2025”.

64. De acuerdo con el artículo 2.2.5.5.46 del Decreto 1083 de 2015³¹, al vencimiento del encargo la persona que lo venía ejerciendo cesa automáticamente en el desempeño de sus funciones y reasume las del cargo del cual es titular, en caso de no estarlas ejerciendo simultáneamente. Así, el encargo a Polivio Leandro Rosales Cadena finalizó automáticamente el 4 de febrero, y para el 5 de febrero la competencia recaía exclusivamente en la ministra Martha Viviana Carvajalino Villegas, quien ya se encontraba en pleno ejercicio de sus funciones.

65. En segundo lugar, la validez de la suscripción del decreto legislativo debe estar respaldada por la existencia de una competencia funcional vigente en la fecha oficial de expedición del acto. No resulta admisible, entonces, alegar mediante manifestaciones posteriores que la firma se introdujo en un momento distinto. Permitir esta práctica implicaría convalidar actos suscritos por quien carecía de competencia funcional en ese momento, lo que resulta incompatible con el carácter reglado de las medidas adoptadas en el marco de los estados de excepción y con los principios constitucionales que los rigen.

66. En contraste con la irregularidad identificada en el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las demás firmas incorporadas al Decreto Legislativo 133 de 2025 por quienes ejercían como ministros encargados

³⁰ Acta de posesión n.º 1207 de 31 de enero de 2025, con efectos legales a partir del 2 de febrero del mismo año.

³¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”. “**Artículo 2.2.5.5.46 – Reintegro al empleo al vencimiento del encargo.** Al vencimiento del encargo la persona que lo venía ejerciendo cesará automáticamente en el desempeño de las funciones de éste y asumirá las del empleo del cual es titular, en caso de no estarlos desempeñando simultáneamente”.

cumplen con los requisitos constitucionales y legales. En todos estos casos, los funcionarios asumieron válidamente las funciones ministeriales al momento de la expedición del decreto:

- *Iván Daniel Jaramillo Jassir* fue designado como ministro encargado del Trabajo mediante el Decreto 0123 de 30 de enero de 2025, en reemplazo temporal de la ministra Gloria Inés Ramírez Ríos, quien se encontraba en comisión de servicios en el exterior entre el 2 y el 5 de febrero del mismo año.
- *Belfor Fabio García Henao* ejercía como ministro encargado de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desde el 25 de enero de 2025, tras la aceptación de la renuncia del ministro Oscar Mauricio Lizcano Arango. Su designación consta en el Decreto 0090 de la misma fecha.
- *María Fernanda Rojas Mantilla* asumió como ministra encargada de Transporte el 23 de enero de 2025, conforme al Decreto 0059 de esa fecha, luego de la aceptación de la renuncia de la ministra María Constanza García Alicastro. Cabe señalar que esta funcionaria fue nombrada en propiedad el 18 de febrero de 2025³².

67. Como lo reiteró recientemente esta Corporación en la Sentencia C-148 de 2025, es válido que el decreto declaratorio del estado excepción, así como los decretos legislativos de desarrollo, sean suscritos por funcionarios encargados de las funciones ministeriales, siempre que haya prueba o constancia de la designación correspondiente. Ello, en tanto no existe una prohibición constitucional o legal para el uso de la figura del encargo en este contexto³³.

68. En suma, el Decreto Legislativo 133 de 2025 fue firmado por dos funcionarios que carecían de competencia funcional al momento de su expedición: uno se encontraba en permiso remunerado y otro había cesado en su encargo el día anterior. La omisión de las firmas de quienes sí estaban habilitados para ello constituye un incumplimiento directo de la exigencia constitucional de suscripción por “todos los ministros” en ejercicio.

69. La Corte ha insistido en que la suscripción del decreto por todos los ministros y ministras –titulares o encargados– al momento de su expedición no es una mera formalidad, sino un requisito de validez, en tanto garantiza el compromiso político del gabinete y limita el ejercicio del poder excepcional. La sustitución indebida de estas firmas vulnera el principio de legalidad y compromete la legitimidad democrática del decreto legislativo.

70. En esa línea, la Sala considera relevante reiterar que, en el marco de los estados de excepción, la suscripción y publicación de los decretos legislativos –tanto declaratorios como de desarrollo– constituyen condiciones necesarias y conjuntamente suficientes para entender exteriorizada la voluntad política del

³² Decreto número 0184 de 17 de febrero de 2025.

³³ En la Sentencia C-148 de 2025 se citan las sentencias C-383 de 2023, C-311 de 2020, C-186 de 2020, C-178 de 2020, C-158 de 2020, C-155 de 2020, C-466 de 2017, C-723 de 2015, C-216 de 2011, C-327 de 2003, C-1065 de 2002 y C-802 de 2002.

Gobierno nacional. Esto es así porque solo en el momento en que el presidente y todos los ministros del despacho firman y disponen su publicación puede entenderse que el Gobierno ejerció las facultades atribuidas por la Constitución. En consecuencia, resulta obligatorio que al momento de la suscripción y publicación todos los firmantes cuenten con las competencias constitucionales y legales correspondientes, es decir, que se encuentren en ejercicio del cargo de presidente o ministros del despacho, conforme a las disposiciones vigentes.

71. Esta exigencia se justifica por dos razones principales: en primer lugar, porque a partir de dicho momento el presidente y los ministros adquieren responsabilidad personal por haber declarado el estado de excepción sin justificación o por un eventual abuso en el ejercicio de sus facultades; y en segundo lugar, porque solo desde entonces las medidas adoptadas mediante los decretos legislativos comienzan a producir efectos jurídicos. En el caso del decreto declaratorio, además, es a partir de su publicación que surgen obligaciones específicas para el presidente, tales como convocar al Congreso, informar a los secretarios generales de la OEA y la ONU, y remitir copia auténtica a esta Corte para efectos de control de constitucionalidad.

72. En consecuencia, la Sala Plena concluye que, aunque el Decreto Legislativo 133 de 2025 cumple con los requisitos formales de delimitación temporal y territorial, motivación y remisión, no satisface el requisito de suscripción por parte de todos los ministros y ministras que integraban el gabinete al momento de su expedición. Esta omisión constituye un *vicio formal insubsanable* que, conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, impide continuar con el examen de los presupuestos materiales y conduce necesariamente a la declaratoria de inexecuibilidad del decreto.

73. Por último, durante la sustanciación del trámite, se ordenó a la Secretaría de la Corte Constitucional mantener reserva sobre la información contenida en el presente expediente. En la medida en que los datos relacionados en esta providencia, y que sustenta la declaratoria de inexecuibilidad del decreto objeto de estudio, es de naturaleza pública y no se observa una amenaza a la seguridad nacional derivada del conocimiento del proceso, se dispondrá el levantamiento de la reserva, de conformidad con el principio de máxima publicidad de la información de interés público.

III. DECISIÓN

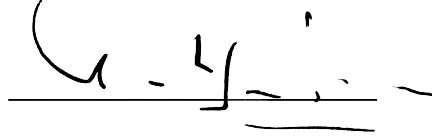
En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 133 de 5 de febrero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Segundo. ORDENAR el levantamiento de la reserva de la información contenida en este proceso, dispuesta por Auto de 3 de marzo de 2025 (ordinal tercero de la parte resolutive).

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente
Con aclaración de voto



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Ausente con comisión



MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

Carolina Ramirez P.

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ
Magistrada (e)



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Andrea Romero L

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **12e5dfd57a176b2d7a1f030433521502334485519a253e4a920f353d18e1f52a**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>