

Bogotá, D.C. marzo de 2025

Honorable Magistrado  
**VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE**  
Corte Constitucional

**Referencia:** Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 134 de 2025 “*Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”. Radicado RE-374

**Asunto:** intervención ciudadana

**ANDRÉS CARO BORRERO**, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la fijación en lista del 18 de marzo de 2025.

## I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, la intervención de las autoridades debe respetar los principios que rigen el Estado de derecho, tales como la legalidad, el gobierno constitucional y la separación de poderes, los cuales se vulneran con la expedición del Decreto 0134 de 2025, en tanto la motivación de cada uno de sus presupuestos materiales resulta ambigua e insuficiente a la luz del régimen de estado de excepción previsto en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

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

En tal sentido, la presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medidas; iii) análisis del Decreto 134 de 2025 a la luz de presupuestos legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; vi) Consideraciones en el marco de los principios del Estado de Derecho; v) conclusión y, vi) petición.

## II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

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

**2.2.** El 5 de febrero de 2025 se profirió el Decreto Legislativo 134, “*Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*” (en adelante el Decreto 134 o el Decreto objeto de intervención).

**2.3.** En ese sentido, la norma (i) establece la suspensión de la importación de sustancias químicas controladas<sup>1</sup> a través de la aduana de Cúcuta, con el propósito de restringir el acceso a insumos utilizados en la producción de clorhidrato de cocaína; (ii) otorga al Ministerio de Justicia y del Derecho la facultad de revisar y reasignar los cupos de estas sustancias en los municipios del Catatumbo, a fin de garantizar su uso legítimo y prevenir su desvío hacia actividades ilícitas; (iii) dispone la implementación de un control especial por parte de la Fuerza Pública sobre el transporte de estos productos, exigiendo a los transportadores la presentación de documentos que acrediten su origen y destino lícito, y (iv) establece la obligación de registrar en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos (SICOQ) cualquier cantidad de cemento comercializado, debido a su empleo en el procesamiento de cocaína.

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

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

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

---

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

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

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

Adicionalmente, la Resolución 0001 de 2015<sup>2</sup>, modificada por el artículo 1 de la Resolución 0004 de 2022 del Consejo Nacional de Estupefacientes establece un listado de sustancias sujetas a control y, en su artículo 8, señala la existencia de dos tipos de controles sobre estas sustancias y productos químicos: uno administrativo y otro operativo. El control administrativo está a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, mientras que el control operativo es ejercido por la Fuerza Pública.

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

La Resolución 0826 de 2003 del Ministerio de la Protección social<sup>3</sup> impone restricciones a laboratorios que manejan estas sustancias, la Resolución 14 de 2008 adopta el reglamento interno del Consejo Nacional de Estupefacientes, estableciendo la periodicidad de sus reuniones, y la Circular 028 de 2012 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>4</sup> refuerza las condiciones para la aprobación de licencias de importación, evitando su modificación para extender su vigencia.

#### **IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 134 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES**

##### **4.1. Presupuestos formales**

###### ***4.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros.***

El decreto fue suscrito por el presidente de la República y por todos los ministros del despacho.

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

---

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

<sup>3</sup> Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%200826%20DE%202003.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%200826%20DE%202003.pdf)

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

El decreto fue dictado en desarrollo del Estado de conmoción interior declarado en el Decreto 62 de 2025 y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, pues aparece fechado el 5 de febrero de 2025, mientras que la declaración lo fue por 90 días calendario a partir del 24 de enero.

#### **4.1.3. Existencia de motivación.**

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

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

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

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

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

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

## 4.2. Presupuestos materiales

### 4.2.1. *Juicio de finalidad:*

El juicio de finalidad, conforme al artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, exige que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y, a impedir la extensión de sus efectos, sin exceder los límites impuestos por la excepcionalidad de la medida. En este sentido, la jurisprudencia ha enfatizado que la relación entre las normas expedidas y la situación que dio lugar a la declaratoria de estado de excepción no puede ser remota ni meramente hipotética, sino concreta, inmediata y necesaria.

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

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

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

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

### 4.2.2. *Juicio de conexidad material:*

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior tengan una relación directa y específica con las causas que originaron

la grave perturbación del orden público. No basta con referencias generales o hipotéticas; debe existir un vínculo inmediato y comprobable que justifique la adopción de medidas de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias<sup>5</sup>: (i) una conexidad interna, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno Nacional en el decreto que las desarrolla, y (ii) una conexidad externa, que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

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

Además de resultar incongruente con la justificación que se le atribuye, se trata de una medida que se entiende incorporada en la facultad prevista en el artículo 15 de la Resolución 0001 de 2015<sup>6</sup> que faculta al Ministerio de Justicia y del Derecho, a determinar la cantidad de sustancias y productos químicos y su periodicidad, esto es; a realizar el “otorgamiento de cupos”. Eso es así, no solo porque la facultad de otorgamiento supone necesariamente la posibilidad de revisión de la autorización, sino porque expresamente la resolución mencionada señala unas potestades de revisión y de anulación de las autorizaciones (art. 23 ib.), en consonancia con las facultades de llamado de atención (art. 25 ib.) y conminación (art. 26 ib.).

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

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

#### ***4.2.3. Juicio de motivación suficiente:***

---

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

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

Este juicio busca establecer si las razones presentadas por el presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. La Corte Constitucional ha indicado que el juicio de motivación suficiente exige que el Gobierno sustente de forma clara y detallada las razones por las cuales resulta preciso adoptar cada una de las medidas extraordinarias dentro del estado de conmoción.

La Corte Constitucional ha precisado en sentencias como la C-179 de 1994<sup>7</sup>, la C-300 de 1994<sup>8</sup> y la C-070 de 2009<sup>9</sup>, entre otras, que el examen no se satisface con la mención de hipotéticas consecuencias del conflicto armado. Se requiere que en la motivación del decreto legislativo se demuestre, de manera concreta y no meramente conjetural, cómo dichas medidas contribuyen de manera directa e inaplazable a conjurar la perturbación del orden público.

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

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

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

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

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

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

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

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

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

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

#### **4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:**

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene como finalidad garantizar que las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos no vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, alteren el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni modifiquen la estructura o funciones esenciales del Estado. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-027 de 1996<sup>10</sup> y la C-070 de 2009<sup>11</sup>, ha señalado que este juicio protege tanto la estabilidad institucional como la garantía de los derechos fundamentales en contextos de excepción. En este sentido, ha enfatizado que las medidas adoptadas bajo un estado de conmoción interior deben enmarcarse dentro de los principios y límites constitucionales, evitando que el Ejecutivo ejerza facultades de manera desproporcionada o que sus decisiones comprometan el equilibrio democrático.

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

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

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

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

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

Por otra parte, la suspensión de la importación de estas sustancias impacta en sectores productivos que las utilizan para actividades completamente lícitas. Insumos como los regulados en el Decreto 134 de 2025 son esenciales para industrias como el procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos, la elaboración de aceites y grasas de origen vegetal, la producción de productos lácteos, el tratamiento de aguas minerales y la fabricación y comercialización de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio y equipos de fontanería<sup>12</sup>. Al no contemplar los efectos que esta restricción genera sobre estos sectores, el decreto compromete el derecho a la libertad de empresa, sin que se justifique la necesidad de una medida de tal magnitud.

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

#### ***4.2.5. Juicio de intangibilidad:***

El juicio de intangibilidad tiene como finalidad determinar si las medidas adoptadas en un estado de excepción afectan derechos que gozan de una protección reforzada y que, por mandato constitucional e internacional, no pueden ser restringidos ni suspendidos bajo ninguna circunstancia. La Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establecen que ciertos derechos, denominados "intangibles", mantienen su plena vigencia incluso en situaciones de crisis extrema. Entre estos se incluyen el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada y la no retroactividad penal en perjuicio del procesado, entre otros que conforman el núcleo esencial de la dignidad humana.

---

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

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002<sup>13</sup>, reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo con este marco normativo, los instrumentos internacionales excluyen del alcance de las facultades extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. En este sentido, cualquier medida adoptada debe garantizar el respeto absoluto de estos derechos, sin que su protección se vea afectada por las disposiciones del decreto legislativo correspondiente.

En aplicación de este juicio, se advierte que el Decreto 134 de 2025 no contempla disposiciones que vulnere derechos intangibles reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales o la ley estatutaria. Ninguna de sus medidas establece restricciones o limitaciones a derechos fundamentales protegidos bajo este criterio, lo que permite concluir que el decreto cumple con el estándar exigido en materia de intangibilidad.

#### **4.2.6. Juicio de incompatibilidad:**

En caso de que los decretos de desarrollo suspendan leyes debido a la conmoción deben expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción (artículo 12, Ley 137 de 1994). Bajo este juicio, se observa que el Decreto 134 de 2025 contempla la suspensión del artículo 2 del Decreto Ley 1146 de 1990, modificado por el artículo 1 del Decreto 1813 de 1990 y adoptado como legislación permanente en el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991, en lo relativo a la importación de sustancias y productos químicos controlados, señalados en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015.

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

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

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

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.2.7. *Juicio de necesidad:*

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003<sup>14</sup> y C- 156 de 2020<sup>15</sup>, entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) **de la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) **de la necesidad jurídica** o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

##### a. **Necesidad fáctica (idoneidad):**

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

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

---

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

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

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

**b. Necesidad jurídica (subsidiariedad):**

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

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

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

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

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

**4.2.8. Juicio de proporcionalidad:**

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.2.9. Juicio de no discriminación:**

Este juicio establece que las medidas adoptadas no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil (artículo 14, Ley 137 de 1994).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VI. CONCLUSIÓN

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

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

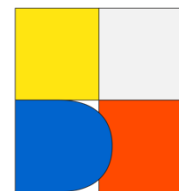
Además, las restricciones impuestas pueden tener impactos negativos en sectores económicos legítimos sin un análisis adecuado de sus implicaciones. Por ello, es fundamental que cualquier medida adoptada en el marco del estado de conmoción interior sea proporcional, justificada y basada en estudios técnicos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

## VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 134 de 2025** “*Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*”.

## VIII. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones en:



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

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

**Teléfono:** 3001160643

**Correo electrónico:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto: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-221 DE 2025

**Expediente:** RE-374

**Asunto:** revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”

**Magistrado ponente:**  
Vladimir Fernández Andrade

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, particularmente aquella que le concede el numeral 7° del artículo 241 de la Carta Política<sup>1</sup>, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991<sup>2</sup>, profiere la siguiente

### SENTENCIA

#### Síntesis de la decisión:

La Corte conoció la revisión automática del Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, expedido en desarrollo del estado de conmoción interior

---

<sup>1</sup> “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución (...).”

<sup>2</sup> “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

declarado mediante el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025. Este último habilitó la expedición de normas con fuerza de ley por parte del presidente, y fue objeto de control previo en la Sentencia C-148 de 2025, en la cual la Corte declaró su exequibilidad parcial. En esa decisión, el tribunal avaló únicamente los hechos relacionados con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados, así como la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que desbordaron la capacidad institucional del Estado. En cambio, declaró inexecutable las motivaciones relacionadas con problemáticas estructurales como la presencia histórica del ELN, los cultivos ilícitos y deficiencias en políticas públicas, al considerar que no revestían la excepcionalidad que justifica un estado de excepción.

A partir de esta decisión previa, en esta oportunidad la Corte explicó que el examen del Decreto Legislativo 134 de 2025 requería verificar si sus medidas guardaban una conexidad material estricta con los hechos declarados executable en la Sentencia C-148 de 2025.

Así, determinó que el Decreto 134 de 2025 imponía restricciones al ingreso y uso de sustancias químicas controladas particularmente a través de la aduana de Cúcuta, reasignaba funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Justicia y endurecía los requisitos de control sobre el cemento.

La Corte concluyó que estas medidas estaban orientadas a combatir problemas estructurales como el narcotráfico y el desvío de insumos químicos hacia actividades ilegales, los cuales estaban sustentados en razones que en la Sentencia C-148 de 2025 fueron declaradas inexecutable por no cumplir los criterios de excepcionalidad exigidos por la Constitución.

Así, al no existir conexidad entre las medidas y los hechos válidamente amparados por el estado de conmoción interior, la Corte concluyó que se configuraba la inconstitucionalidad por consecuencia. En mérito de ello, declaró inexecutable el Decreto Legislativo 134 de 2025.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Trámite**

1. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 superior, el Gobierno nacional profirió el Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

2. En desarrollo de dicha declaratoria, el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

3. El 6 de febrero siguiente la secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió copia del decreto a esta Corporación. Radicado el expediente con el número RE-374, la Sala Plena asignó su estudio al magistrado ponente, en sesión del 6 de febrero de 2025.

4. Mediante Auto del 12 de febrero de 2025, el magistrado sustanciador avocó el conocimiento del asunto, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al procurador general de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

5. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al presidente de la República y a todos los ministros, e invitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Seccional de Estupefacientes de Norte de Santander, al Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, a la Brigada Especial contra el Narcotráfico del Ejército Nacional y de la Armada Nacional, a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a la Cámara de Comercio de Cúcuta, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP) y a distintas facultades de derecho<sup>3</sup> para que se pronunciaran acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 134 de 2025.

6. Finalmente, el citado proveído decretó la práctica de pruebas tendientes a verificar la constitucionalidad de la norma objeto de control. En concreto, se ofició a la Presidencia de la República<sup>4</sup>, al Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> De las universidades Nacional de Colombia, de los Andes Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, Jorge Tadeo Lozano, de Antioquia, del Norte, EAFIT, Francisco de Paula Santander, Simón Bolívar de Cúcuta, de Santander sede Cúcuta y Libre de Colombia (Seccionales Bogotá y Cúcuta).

<sup>4</sup> “2.1. **OFICIAR** a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, dentro del término de tres (3) días contado a partir de la comunicación del presente auto, en la que se indicará el correo electrónico al cual deberá allegarse la información solicitada, remita a la Corte Constitucional: (i) la memoria justificativa del Decreto Legislativo 0134 del 5 de febrero de 2025 y su correspondiente estudio de impacto normativo, en caso de que existan, así como los decretos reglamentarios que se hubiesen expedido para lograr su debida ejecución; (ii) las razones que en su criterio justifican la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el mencionado decreto legislativo conforme a los artículos 213 y 214 de la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994, y (iii) copia de los actos administrativos por medio de los cuales se encargó de funciones ministeriales a determinados funcionarios, en los casos que corresponda”.

<sup>5</sup> “2.2. **OFICIAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, dentro del término de tres (3) días contado a partir de la comunicación del presente auto, en la que se indicará el correo electrónico al cual deberá remitirse la información solicitada, rinda informe acerca de los siguientes asuntos referidos al contenido normativo del Decreto Legislativo 0134 del 5 de febrero de 2025:

a) Desarrolle las razones por las cuales se considera que la problemática descrita no puede ser conjurada a partir de las atribuciones ordinarias del Consejo Nacional de Estupefacientes, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 30 de 1986 y, en especial, con el artículo 29 del Decreto 1146 de 1990, adoptado como legislación permanente mediante el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991.

b) Precise las razones fácticas y/o jurídicas por las cuales es necesario desplazar las competencias de regulación de sustancias a cargo del Consejo Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Justicia y del Derecho, indicando por qué resulta imperioso obviar o prescindir del rol y las funciones en cabeza de aquel órgano colegiado.

c) Explique de manera concreta qué impactos o interferencias pueden llegar a derivarse de las medidas contempladas en el decreto legislativo en relación con sectores productivos que se sirven de los productos químicos sometidos a control para actividades lícitas.

d) Si se aduce que en otras aduanas del país se cuenta con mayores condiciones de seguridad y control para prevenir el desvío de los productos químicos de que se trata hacia actividades ilícitas, señale qué circunstancias

al Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) perteneciente al citado ministerio, al Consejo Nacional de Estupefacentes y a la Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta<sup>6</sup>.

7. En comunicación del 20 de febrero de 2025, la Secretaría General rindió informe al despacho sobre las pruebas recaudadas<sup>7</sup>.

8. Vencido el término probatorio y evaluada la documentación aportada, por Auto del 26 de marzo de 2025, el magistrado sustanciador dispuso continuar con el trámite de revisión del Decreto Legislativo 134 de 2025, en los estrictos y precisos términos dispuestos en el auto que avocó su conocimiento.

9. Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

## 2. Texto del Decreto Legislativo

---

impiden reforzar/mejorar las condiciones de seguridad y control de la aduana de Cúcuta en orden a que logre encarar la crisis en el marco de sus competencias ordinarias.

e) Justifique cómo el ingreso y provisión de los productos químicos de que se trata a través de otras aduanas distintas a la de Cúcuta es conducente para, simultáneamente, (i) prevenir el desabastecimiento y otros eventuales efectos adversos para el desarrollo de actividades lícitas y –partiendo del supuesto de que se asegura la disponibilidad y circulación de esos insumos–, (ii) interceptar de manera eficaz el desvío de dichos productos hacia la fabricación de sustancias ilícitas. En otras palabras, si se garantiza el flujo de los químicos sometidos a control desde otras aduanas en orden a que los sectores productivos legales puedan continuar con su actividad, qué impide que de igual modo los grupos ilegales que operan en la región se aprovechen también del flujo permanente de aquellos productos hacia la región.

f) Dado que en virtud de la Resolución 0001 del 8 de enero de 2015 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacentes se instauró la medida relativa a efectuar un control en la comercialización de cemento en los diez (10) departamentos con mayor afectación por cultivos ilícitos (certificado de registro en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos – SICOQ con un umbral a partir de dos (2) toneladas mensuales), exponga las razones fácticas y/o jurídicas que imposibilitarían utilizar las mismas facultades que se usaron al implementar esa medida para efectos de establecer un control sin importar la cantidad comercializada.

g) Describa las consecuencias que se desprenden de la eventual inobservancia tanto de la prohibición contenida en el inciso segundo como de la obligación contenida en el inciso tercero del artículo 3 del decreto legislativo bajo estudio.

h) Precise los efectos en el tiempo y la exigibilidad de la medida contemplada en el inciso cuarto del artículo 3 del decreto legislativo bajo estudio, en relación con las operaciones comerciales de cemento en cantidades inferiores al límite de dos (2) toneladas que hayan sido realizadas con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

i) Informe en qué proporción la fabricación de narcóticos es una de las principales fuentes de financiación de las organizaciones armadas ilegales con presencia en la región del Catatumbo.

j) Brinde estadísticas sobre el número de cultivos de coca presentes en la región del Catatumbo en los últimos dos años.

Asimismo, en relación con los puntos antes relacionados, el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá remitir a este Despacho copia de los documentos técnicos de información disponible”.

<sup>6</sup> “2.3. **OFICIAR** al Observatorio de Drogas de Colombia –ODC– del Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo Nacional de Estupefacentes y a la Dirección Seccional de Aduanas de Cúcuta, para que, dentro del término de tres (3) días contado a partir de la comunicación del presente auto, en la que se indicará el correo electrónico al cual habrá de remitirse la información solicitada, se pronuncien sobre todas o algunas de las preguntas antes formuladas que guarden relación con sus funciones o con asuntos de su interés. Asimismo, deberán remitir a este Despacho copia de los documentos técnicos e información disponible en relación con las preguntas formuladas”.

<sup>7</sup> En concreto, se refirió a las respuestas allegadas por la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

10. A continuación, se transcribe el decreto legislativo sometido a revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 53021 del 5 de febrero de 2025:

**“DECRETO 134 DE 2025**

**(Febrero 05)**

*Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

En ejercicio de sus 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 en desarrollo de lo previsto en 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, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, 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: (vii) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (viii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (ix) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (x) 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, Hacari, 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"*

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 la región del Catatumbo se ha consolidado como un enclave estratégico para las organizaciones armadas ilegales, en particular del Ejército de Liberación Nacional (ELN), posicionándose como una de las regiones de mayor afectación por la presencia de cultivos de uso ilícito y la producción de drogas.

Que el departamento de Norte de Santander registra cerca de 43.867 hectáreas de coca, que representan el 17% del total nacional, con afectación en 14 municipios, de acuerdo con la información reportada por el Observatorio de Drogas de Colombia. Concretamente, en el Decreto 062 de 2025 se indicó que, según el reporte para 2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), administrado por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región del Catatumbo concentraban 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 63,3% (27.329,49 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata (4.299,8 hectáreas) y Tibú (23.029,7 hectáreas); así mismo, que, desde entonces, dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos.

Que, según la misma fuente, para el 2023, la región del Catatumbo ocupó el cuarto puesto de la estimación del potencial de hoja de coca y de Base de Cocaína. Se estimó para ese año una producción potencial de 262.162 toneladas de hoja de coca y un potencial de producción de base de cocaína de 394 toneladas.

Que se ha identificado el desvío de las sustancias o productos químicos controlados, establecidos en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015 emitida

por el Consejo Nacional de Estupefacientes, hacia actividades ilícitas, facilitando la fabricación de drogas y proporcionando recursos económicos que fortalecen la estructura operativa de organizaciones armadas ilegales, incrementando así la amenaza de seguridad y orden público.

Que es necesario interrumpir la producción de clorhidrato de cocaína a través de la interdicción de las infraestructuras y de los insumos químicos que ingresan o circulan en la región, cuando sean utilizados para la producción de drogas ilegales, como medida para afectar las finanzas de las organizaciones armadas ilegales que hacen presencia en ella.

Que, según estimaciones realizadas por UNODC, para procesar las hectáreas de arbusto de coca ubicadas en el departamento de Norte de Santander, se requerirían 210,89 millones de litros de sustancias líquidas y 40,79 miles de toneladas de sustancias sólidas.

Que si bien, durante los años 2023 y 2024, se realizó la incautación de 837.575 kilogramos de sustancias y productos químicos controlados en la región del Catatumbo, es urgente desplegar esfuerzos extraordinarios para afectar la producción ilícita de drogas.

Que el artículo 2 del Decreto Legislativo 1146 de 1990, modificado por el artículo 1 del Decreto 1813 de 1990, y adoptado como legislación permanente mediante el artículo 4 del Decreto Legislativo 2272 de 1991, establece que la introducción de las mercancías listadas en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1146 de 1990-tales como acetona, ácido clorhídrico, metanol, ácido sulfúrico, entre otros- que pueden ser utilizados en la fabricación de narcóticos o drogas de dependencia, solo podrá realizarse a través de las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta, así como por las Zonas Francas ubicadas en Barranquilla, Buenaventura y Cartagena.

Que la normativa vigente, al permitir la introducción de las sustancias mencionadas a través de la aduana de Cúcuta, representa un riesgo significativo para la seguridad y el orden público en la región, por el alto potencial de desvío de estos insumos hacia actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, lo que facilita la proliferación de laboratorios clandestinos y fortalece las estructuras de las organizaciones armadas ilegales que operan en el Catatumbo, en particular el ELN.

Que la introducción de estas sustancias por esa zona impacta negativamente la convivencia ciudadana y la seguridad regional, ya que su circulación podría generar mayores riesgos para la población civil, las autoridades locales y los esfuerzos para conjurar la situación excepcional, por lo que la restricción de su ingreso contribuiría a proteger a la población, reducir la vulnerabilidad de la región y fortalecer la capacidad del Estado para retomar el control efectivo del territorio.

Que en atención a la Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida, desterramos el narcotráfico", se hace necesario asfixiar los enclaves de producción del clorhidrato de cocaína, implementando medidas de control adicionales en esta zona que interrumpan el desvío de las sustancias y productos químicos que se utilizan en la transformación de la hoja de coca, así como su importación por los pasos fronterizos del departamento de Norte de Santander cercanos a la región del Catatumbo.

Que, por lo anterior, se hace necesario impedir temporalmente la introducción de las sustancias mencionadas por la aduana de Cúcuta, con el objeto de

restringir la presencia de estos productos en esa zona, por cuanto son susceptibles de ser desviados o utilizados por organizaciones armadas ilegales, en particular del ELN, para la fabricación de narcóticos, lo que agravaría la crisis actual y fortalecería su capacidad operativa, poniendo en peligro la vida e integridad de la población y las autoridades.

Que, por ello, se requiere suspender de manera parcial y temporal lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Legislativo 2272 de 1991, el cual adoptó como legislación permanente el artículo 2 del Decreto Legislativo 1146 de 1990, con el propósito de restringir la introducción de las mercancías enunciadas en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1146 de 1990, que actualmente permite la importación de sustancias y productos químicos a través de la aduana de Cúcuta, lo cual resulta indispensable para fortalecer el control sobre los insumos químicos utilizados en la producción de clorhidrato de cocaína, con el fin de prevenir su desvío hacia actividades ilícitas y garantizar la seguridad en la región.

Que la restricción de la introducción de estas sustancias a través de la aduana de Cúcuta no representa una afectación desproporcionada para los sectores legales de la economía que dependen de estos insumos, por cuanto la medida se limita exclusivamente a restringir su ingreso por este punto fronterizo, permitiendo su importación a través de otras aduanas habilitadas en el país, donde se cuenta con mejores condiciones de seguridad y control para prevenir su desvío hacia actividades ilícitas en la zona de conmoción interior. Además, la restricción tiene un carácter temporal y no conlleva el desabastecimiento de los sectores productivos que requieren estas sustancias para el desarrollo de actividades lícitas.

Que, por otra parte, entre las sustancias controladas utilizadas en la producción de estupefacientes, el cemento desempeña un papel fundamental en la fase de extracción de la pasta base de cocaína, la cual está estrechamente vinculada con la presencia de cultivos ilícitos, razón por la cual su control se ha implementado en los diez (10) departamentos con mayor afectación por estos cultivos, estableciendo un umbral de control a partir de dos (2) toneladas mensuales, mediante la emisión de un certificado de registro en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos - SICOQ. No obstante, actualmente no se cuenta con trazabilidad de los movimientos de cemento por debajo de este límite de control, lo que representa un riesgo potencial de desvío hacia actividades ilícitas. Por ello, se hace necesario fortalecer el seguimiento y control de su uso mediante el registro obligatorio en el sistema mencionado, sin importar la cantidad comercializada.

Que el parágrafo del artículo 1 del Decreto 1146 de 1990 faculta al Consejo Nacional de Estupefacientes para determinar las demás sustancias que puedan ser utilizadas en el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos o drogas que generen dependencia psíquica o física. Asimismo, el artículo 29 del mismo decreto otorga a dicho Consejo la facultad de prohibir o restringir, cuando lo estime necesario, el almacenamiento, conservación o transporte de las sustancias mencionadas en el artículo 1, en determinados sectores del territorio nacional.

Que el artículo 90 de la Ley 30 de 1986 establece que el Consejo Nacional de Estupefacientes está conformado por diversas autoridades, lo que refleja su carácter colegiado e interinstitucional. Por otra parte, el Decreto 1427 de 2017, mediante el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, dispone que el Despacho del Ministro(a) de Justicia y del Derecho preside dicho Consejo. Además, asigna a la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas

la función de secretaría técnica, y a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes la responsabilidad de elaborar y presentar propuestas ante el Consejo Nacional de Estupefacientes en materia de control de estupefacientes, sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas de síntesis y las nuevas sustancias psicoactivas.

Que, en atención a lo anterior, y considerando la necesidad de adoptar medidas inmediatas y efectivas en el marco de la declaratoria de conmoción interior, se requiere que la facultad de regulación sobre los cupos de sustancias químicas que se otorguen en los municipios de la región del Catatumbo, para reasignar las cantidades y autorizar el uso en atención a la necesidad de las personas naturales y jurídicas sujetas al control, sea asumida de manera temporal por el Ministerio de Justicia y del Derecho en la zona sobre la cual se decretó la conmoción interior, para permitir una gestión más ágil y oportuna, evitando los trámites adicionales que implica la intervención del Consejo Nacional de Estupefacientes, y garantizando una respuesta expedita frente a la problemática derivada del desvío de esta sustancia hacia actividades ilícitas en la región afectada por la crisis.

Que la implementación de las medidas contempladas en el presente decreto contribuirá a reducir el aprovisionamiento de los insumos para la producción de clorhidrato de cocaína por parte de las redes dedicadas a dicha actividad ilícita en la región del Catatumbo y, por tanto, permitirá la afectación de la principal fuente de financiamiento de las organizaciones armadas ilegales con presencia en los municipios cobijados por la declaratoria del estado de conmoción interior contenida en el Decreto 062 de 2025, en especial del ELN.

Que, en mérito de lo expuesto, el Gobierno nacional

#### **DECRETA:**

**Artículo 1. Suspensión de normas de rango legal.** Se suspende la vigencia del artículo 2 del Decreto Ley 1146 de 1990, modificado por el artículo 1 del Decreto 1813 de 1990 y adoptado como legislación permanente en el artículo 4 del Decreto Ley 2272 de 1991, en lo relativo a la importación de sustancias y productos químicos controlados, señalados en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015 emitida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, por la aduana de Cúcuta.

**Artículo 2. Límite al uso de sustancias y productos químicos controlados en el departamento de Norte de Santander.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, revisará los cupos de sustancias químicas que se otorguen en los municipios de la región del Catatumbo, para reasignar las cantidades y autorizar el uso en atención a la necesidad de las personas naturales y jurídicas sujetas al control.

**Artículo 3. Medidas adicionales para el control de sustancias y productos químicos en el departamento de Norte de Santander.** La Fuerza Pública llevará a cabo un seguimiento y control operativo especial sobre las sustancias y productos químicos controlados, establecidos en el artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la aplicación de las siguientes restricciones:

- Se prohíbe la importación de sustancias y productos químicos controlados a través de la aduana de Cúcuta durante la vigencia de dicha situación excepcional.

- Quien transporte sustancias y productos químicos controlados en una cantidad superior a la definida en el artículo 6 de la Resolución 0001 de 2015, deberá presentar a las autoridades, cuando le sea requerido, los documentos o la información que permitan corroborar el origen y el destino lícitos de las sustancias y productos químicos sometidos a control.

- Toda persona que vaya a hacer uso de cemento, sin importar la cantidad, queda obligado a obtener el certificado de registro a través del Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos (SICOQ) y deberá presentar ante la autoridad que lo requiera los documentos de soporte de la transacción (compra, consumo, almacenamiento, distribución, producción) so pena de incautación en caso de incumplimiento. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en el numeral 2 del artículo 17 de la Resolución 0001 de 2015.

**Artículo 2. (sic) Vigencia.** El presente decreto entra en vigor desde la fecha de su publicación y, regirá durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025.

**PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Bogotá, D.C., a los 05 días del mes de febrero del año 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,  
**IVAN 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,  
**IVAN 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”.**

### **3. Intervenciones**

#### **3.1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)**

11. La DIAN defendió la constitucionalidad del decreto objeto de análisis, proferido en el marco del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González (Cesar).

12. Explicó que el decreto establece dos medidas principales: la suspensión de la autorización de importación y la prohibición de ingreso de sustancias químicas controladas por la aduana de Cúcuta. Estas medidas buscan, a su juicio, evitar que dichos productos sean desviados hacia actividades ilícitas, especialmente el narcotráfico, que financia a grupos armados ilegales como el ELN. La entidad argumentó que, aunque tiene la capacidad administrativa para ejercer control aduanero, las condiciones geográficas, de seguridad y de orden público en la zona hacen que el control efectivo sea extremadamente difícil. Por ello, consideró que las restricciones temporales son necesarias y proporcionales.

13. Señaló, además, que estas medidas no afectan significativamente el mercado legal, ya que los productos pueden seguir ingresando por otras aduanas con mejores condiciones de seguridad y control. Además, indicó que la mayoría de los sectores productivos acceden a estos insumos a través de proveedores nacionales o por otras rutas de importación.

14. En cuanto a los requisitos constitucionales, la DIAN sostuvo que el decreto cumple con los criterios formales (fue expedido dentro del periodo de vigencia del estado de excepción, firmado por el presidente y todos los ministros, y debidamente motivado) y materiales (proporcionalidad, necesidad, conexidad, temporalidad, ausencia de arbitrariedad y motivación suficiente). Argumenta que las medidas son idóneas para enfrentar la crisis, no afectan derechos humanos intangibles y están directamente relacionadas con las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

15. Por lo anterior, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el Decreto Legislativo 134 de 2025, al considerar que cumple con todos los requisitos exigidos por la Carta Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional.

### **3.2. Harold Eduardo Sua Montaña**

16. El ciudadano expuso que existen decisiones judiciales que se encuentran en firme sobre la validez de la posesión de congresistas actuales “Sentencia C-349 de 2023 y un expediente de tutela (T-9.489.339)” que merecen ser tenidas en cuenta para decidir el asunto. Esto, según él, pone en duda la validez del trámite legislativo del decreto bajo revisión, ya que podría haberse tramitado en reuniones inconstitucionales, según el artículo 149 de la Constitución.

17. También cuestionó la validez formal del decreto legislativo, al señalar que no hay evidencia de que todos los ministros lo hayan firmado, como exige “el artículo 243 de la Constitución”. Menciona específicamente a dos funcionarios (Polivio Leandro Rosales Cadena e Iván Daniel Jaramillo Jassir) cuya competencia para firmar no está clara, y afirmó que el decreto no fue publicado en el Diario Oficial, lo cual, según jurisprudencia del Consejo de Estado, le resta eficacia frente a terceros.

18. Por otro lado, criticó que las restricciones impuestas por el decreto no estén sustentadas en una ley en sentido formal y material, como lo exige la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs. México*. En cambio, dichas restricciones derivan, en su criterio, de decisiones de la Corte Constitucional, lo que considera incompatible con el artículo 84 de la Constitución.

19. El interviniente concluyó que, si la Corte declara exequible el decreto matriz, entonces el decreto legislativo objeto de control también sería constitucional, ya que sus medidas se ajustan a los fines de proteger derechos fundamentales como la vida digna y la seguridad. En caso contrario, si no se

valida la declaratoria de conmoción interior, el decreto legislativo sería inconstitucional por consecuencia.

#### 4. Concepto del procurador general de la Nación

20. El procurador general de la Nación formuló una solicitud de inexecutable parcial y otra de executable condicionada como se detallará más adelante. Sostuvo que, en términos generales, el decreto satisface los requisitos formales y materiales exigidos por las normas y la jurisprudencia constitucional.

21. En relación con las exigencias *formales*, argumentó que el decreto bajo examen las cumple de manera parcial, por cuanto:

(i) Fue *suscrito* por el presidente de la República y todos los ministros.

(ii) Está debidamente *motivado*, en tanto señala los hechos que justifican su expedición y las principales razones que fundamentan la adopción de medidas tendientes a limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados. En este sentido, el Ministerio Público precisó que la implementación de dichas medidas “se encamina a reducir el aprovisionamiento de los insumos para la producción de clorhidrato de cocaína por parte de las organizaciones que emplean esta actividad ilícita en la región del Catatumbo, afectando la principal fuente de financiamiento de las organizaciones armadas ilegales en esa zona”<sup>8</sup>.

(iii) Satisface el requisito de *temporalidad*, dado que se expidió dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior.

(iv) Presenta algunas inconsistencias relacionadas con su ámbito *territorial* de aplicación, pues el artículo 2 se refiere de manera simultánea al departamento de Norte de Santander y a los municipios de la región del Catatumbo. A su juicio, lo anterior “además de ser contradictorio, excluye al área metropolitana de Cúcuta, así como a los municipios de González y Río de Oro del departamento del Cesar y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, zonas que hacen parte del territorio objeto de declaración del estado de conmoción interior”<sup>9</sup>.

De manera similar, el artículo 3 se refiere al departamento de Norte de Santander y excluye a los municipios de González y Río de Oro (Cesar), e incluye otros que no fueron objeto de la declaratoria de conmoción interior.

Por lo anterior, solicita la executable condicionada del articulado del decreto, “bajo el entendido de que su ámbito de aplicación se circunscribe al territorio objeto de la declaratoria de conmoción interior prevista en el Decreto Legislativo 062 de 2025”<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Concepto PGN, p. 11.

<sup>9</sup> Concepto PGN, p. 12.

<sup>10</sup> Concepto PGN, p. 26.

(v) Está acreditado que el 6 de febrero de 2025 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del decreto a la Corte Constitucional.

22. Por otro lado, el procurador estimó que el decreto cumple las siguientes exigencias materiales:

(i) *Juicios de finalidad y conexidad material externa*: las medidas pretenden reducir el aprovisionamiento de insumos para la producción de clorhidrato de cocaína, y afectar así la principal fuente de financiamiento de organizaciones que realizan actividades ilícitas en la región del Catatumbo. En ese sentido, se dirigen a contrarrestar las causas de la grave perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

(ii) *Juicios de conexidad material interna y motivación suficiente*: las medidas adoptadas encuentran fundamento en los considerandos del Decreto Legislativo 134 de 2025. Aquellas se refieren a la suspensión de la importación de sustancias y productos químicos controlados, la limitación de su uso y la exigencia atinente al registro obligatorio del uso de cualquier cantidad de cemento.

Así, en criterio del Ministerio Público, estas medidas “se dirigen a conjurar las causas de la conmoción interior declarada, pues buscan contrarrestar el alto potencial de desvío de las sustancias y productos químicos controlados hacia actividades ilícitas, afectando las finanzas de las organizaciones armadas ilegales en la región del Catatumbo”<sup>11</sup>.

(iii) *Juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad*: el articulado del decreto no afecta, suspende o vulnera derechos fundamentales o intangibles en los términos de los artículos 93 y 214 de la Constitución. En efecto, si bien las medidas pueden afectar el desarrollo de actividades productivas y la libre circulación de bienes y servicios, ello no supone un desconocimiento de garantías superiores.

De igual forma, tampoco se interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni se suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

(iv) *Juicio de incompatibilidad y necesidad*: el Gobierno explicó razonablemente la suspensión de las normas ordinarias y no incurrió en un error manifiesto al valorar la utilidad de cada una de las medidas, las cuales son idóneas y contribuyen a solventar las causas de la perturbación y a evitar la extensión de sus efectos. Por ende, las medidas superan el juicio de incompatibilidad y el criterio de necesidad fáctica.

Con todo, a juicio del Procurador, el artículo 3 (incisos 3 y 4) no satisface la exigencia de necesidad jurídica. Ello, dado que la Resolución 01 de 2015 prevé

---

<sup>11</sup> Concepto PGN, p. 15.

algunas medidas adoptadas por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias, a saber:

(a) La competencia de la Policía Nacional para el control de sustancias y productos químicos establecidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes (artículo 9).

(b) La obligación de suministrar la información y documentación requerida por las autoridades en ejercicio del control de sustancias químicas (artículo 11.10).

(c) El tope de dos toneladas por mes en relación con el uso del cemento.

Por lo demás, el Ministerio Público apuntó que, al tratarse de una resolución expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, su modificación no requería de la expedición de una norma con fuerza material de ley. Por consiguiente, solicitó la inexecutable de los incisos 3 y 4 del artículo 3 del Decreto 134 de 2025.

(v) *Juicio de proporcionalidad*: las medidas extraordinarias responden de manera equilibrada a las necesidades derivadas de la alteración del orden público y se orientan a garantizar los derechos fundamentales de la población mediante el restablecimiento de la seguridad.

(vi) *Juicio de no contradicción específica*: el decreto no contradice la Constitución ni los tratados internacionales. En efecto, sus disposiciones se ajustan al preámbulo y a los artículos 1, 2, 213, 214, 333 y 334 superiores.

(vii) *Juicio de no discriminación*: la norma no otorga un trato diferenciado ni establece criterios sospechosos de discriminación.

(viii) *Juicio de prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por militares*: el decreto no faculta a la justicia penal militar para conocer de asuntos que involucren a civiles. Por ello, se ajusta a la Constitución y a la jurisprudencia de esta Corporación.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

23. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 214 numeral 6° y 241 numeral 7° de la Constitución, en concordancia con los artículos 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante “LEEE”) y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1997, por tratarse de un decreto legislativo dictado por el Gobierno nacional en desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025.

24. La Sala estima necesario advertir que, el 24 de abril de 2025, con posterioridad a la expedición del Decreto Legislativo 134 de 2025 que aquí se

examina, el Gobierno nacional levantó el estado de conmoción interior mediante el Decreto Legislativo 467 de 2025.

25. A pesar de lo anterior, el Decreto Legislativo 134 de 2025 aún surte efectos jurídicos. Ello, dado que el Decreto Legislativo 467 de 2025 prorrogó su vigencia por 90 días más<sup>12</sup>. Por consiguiente, el levantamiento del estado de conmoción interior no afecta en manera alguna la competencia de esta Corporación.

## **2. Cuestión previa**

26. Mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025, el presidente de la República declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del César. Este decreto fue objeto de control constitucional y, mediante Sentencia C-148 de 2025, esta Corporación declaró exequible solo aquellas medidas relacionadas con: (i) la intensificación de enfrentamientos entre el ELN y otros Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), incluyendo ataques indiscriminados a la población civil y excombatientes de las FARC; y (ii) la crisis humanitaria por desplazamiento forzado y confinamientos que desborden la capacidad institucional.

27. De otro lado, declaró la inexecutable de los hechos y consideraciones relacionadas con: (i) la presencia histórica del ELN; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS; (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política pública y; (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones de hidrocarburos.

28. En este contexto, como cuestión previa, corresponde a la Sala determinar si el Decreto Legislativo 134 de 2025 guarda conexidad material con los hechos que la Sentencia C-148 de 2025 declaró exequibles.

29. Para efectos de lo anterior, la Corte (i) se referirá al alcance del control de los decretos legislativos y la inconstitucionalidad por consecuencia; (ii) describirá el contenido de la Sentencia C-148 de 2025 y del Decreto Legislativo 134 de 2025 y; (iii) realizará el juicio de estricta conexidad material respecto de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 134 de 2025, con sujeción a lo resuelto en la Sentencia C-148 de 2025.

30. En caso de que este análisis de relación temática sea superado por una o varias de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 134 de 2025, la Sala procederá con el análisis de los requisitos formales y materiales respecto de estas. En caso contrario, es decir, si ninguna medida supera tal escrutinio, declarará la inexecutable por consecuencia de la norma objeto de control.

---

<sup>12</sup> En efecto, el artículo 2 del Decreto Legislativo 467 de 2025 dispone: “Prorróguese por noventa (90) días calendario, a partir del 24 de abril de 2025, la vigencia de los Decretos Legislativos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 y 433 de 2025”.

## 2.1. Alcance del control de los decretos legislativos y la inconstitucionalidad por consecuencia

31. El artículo 214 de la Constitución condiciona la expedición de los decretos legislativos que adoptan medidas bajo el estado de conmoción interior a que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, lo haya declarado válidamente. De igual manera, esta disposición establece que los decretos legislativos *“solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción”*.

32. En esta línea, la relación entre el decreto declaratorio de un estado de excepción y aquellos que se profieren bajo su amparo, no solo es una condición de habilitación sino también de validez<sup>13</sup>. Esto se fundamenta en que la exequibilidad o inexecuibilidad del decreto declaratorio tiene consecuencias jurídicas en relación con cada uno de los decretos expedidos en su vigencia<sup>14</sup>.

33. Bajo esta perspectiva, la inconstitucionalidad por consecuencia es una figura que se utiliza cuando se declara la inexecuibilidad del decreto matriz. Lo anterior genera el “decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución”<sup>15</sup>.

34. Cuando tal situación se presenta, la Corte no puede adelantar el estudio formal y material de los decretos de desarrollo, ya que estos son inconstitucionales independientemente de las medidas que consagren. En efecto, cuando se declara la inexecuibilidad total del decreto matriz, el presidente de la República pierde la facultad de ser legislador extraordinario y, por ende, la competencia para dictar normas con fuerza de ley<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> En Sentencia C-488 de 1995 la Corte determinó que el decreto matriz es el que le da al presidente de la República la potestad de dictar normas con fuerza material de ley. No obstante, cuando ese decreto matriz es declarado inexecuible, el presidente “queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley.”

<sup>14</sup> Por ejemplo, en Sentencia C-310 de 1994 la Corte Constitucional indicó que “la Constitución precisa que para que el ejecutivo pueda ejercer las facultades excepcionales previstas por el artículo 213 se requiere no sólo que efectivamente se presente el supuesto fáctico de la Conmoción sino, además, que el decreto declaratorio sea válido, puesto que éste es una condición para que el presidente pueda dictar decretos legislativos. Por consiguiente, habiendo sido declarado inexecuible el decreto 874 de 1994, por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 superior, legitiman la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, son también inconstitucionales todos los otros decretos que se hubieran expedido con base en tal declaratoria, pues ha sido retirado del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento.”

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995.

<sup>16</sup> En el marco de estados de excepción por conmoción interior la Corte declaró inexecuibilidad del decreto matriz en tres oportunidades C-300 de 1994, C-466 de 1995 y C-070 de 2009. En dichas oportunidades los decretos de desarrollo que se dictaron en virtud del estado de conmoción interior fueron declarados inconstitucionales porque ocurrió el fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia. Así, por ejemplo, en relación con la Sentencia C-300 de 1994 la Corte expidió las sentencias C-310 de 1994 y C-338 de 1994 en dicha oportunidad la Corte determinó que por no darse las circunstancias que, conforme al artículo 213 legitiman la declaración del estado de conmoción interior son inconstitucionales los otros decretos que se hubieren expedido con base en el decreto matriz. Esto debido a que se retiró del ordenamiento jurídico el acto condición que les servía de fundamento. En la misma línea, en relación con la Sentencia C-466 de 1995, la Corte expidió las sentencias C-488 de 1995, C-560 de 1995, C-519 de 1995 entre otras. En dicha oportunidad, la Corte expresó que, al desaparecer el sustento jurídico necesario para proferir los decretos legislativos, esto es, el decreto que declara el estado de conmoción interior, opera la inconstitucionalidad por consecuencia. Lo mismo ocurrió con la sentencia C-079 de 2009, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad del

35. Ahora bien, la situación descrita anteriormente no opera cuando la Corte modula los efectos de la inconstitucionalidad del decreto matriz, ya sea porque los difiere o porque la declara parcialmente<sup>17</sup>. En estos casos, primero debe realizar el juicio de conexidad material externa<sup>18</sup> con la finalidad de verificar si las medidas adoptadas por el decreto de desarrollo guardan una relación temática con el objeto de la modulación<sup>19</sup>.

36. En caso afirmativo, esta Corporación debe proceder con el análisis de los requisitos formales y materiales del decreto. En caso contrario, debe declarar la inexequibilidad por consecuencia.

## 2.2. La Sentencia C-148 de 2025 y el Decreto Legislativo 134 de 2025

37. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte resolvió:

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

**Segundo.** Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 62 del 24 de enero de 2025, “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y

---

Decreto Legislativo 3929 de 2008, decreto que declaró el estado de conmoción interior. A raíz de esta la Corte expidió las sentencias C-071 de 2009 y C-073 de 2009, en las cuales indicó que ante la inexequibilidad del decreto base, la Corte no tenía que estudiar ni formal ni materialmente los decretos de desarrollo en tanto que sobrevino su inexequibilidad por consecuencia.

<sup>17</sup> En las sentencias C-252 de 2010 y C-383 de 2023 la Corte declaró la inexequibilidad diferida de los decretos respecto a medidas específicas. Así, en el primer caso, la inconstitucionalidad se difirió en cuanto a las normas que establecían fuentes tributarias de financiación del sistema de salud. De otro lado, en la C-383 de 2023, se prolongaron los efectos de las medidas relacionadas con el agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad del agua.

<sup>18</sup> “[L]a conexidad externa consiste en la verificación sobre el vínculo entre la medida de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia”, Corte Constitucional, Sentencia C467 de 2017.

<sup>19</sup> La Corte con base en la sentencia C-252 de 2010 declaró la inconstitucionalidad sobreviniente de las medidas que no tenían relación temática con las fuentes tributarias de financiación del sistema de salud. Esto se puede evidenciar en las sentencias C-298 de 2010, C-290 de 2010, C-254 de 2010, C-288 de 2010, C-291 de 2010, C-332 de 2010, C-289 de 2010, C-374 de 2010, C-255 de 2010 y C-299 de 2010, C-399 de 2010. Asimismo, recientemente, en el estudio de constitucionalidad de las medidas adoptadas en el estado de excepción de la Guajira y, teniendo en cuenta que en la sentencia C-383 de 2023 la Corte difirió los efectos de los mecanismos adoptados en relación con el agua, el Alto Tribunal Constitucional, decidió realizar el estudio de conexidad material externa de los decretos legislativos de desarrollo, esto con la finalidad de determinar si se había configurado la inexequibilidad por consecuencia. Ver al respecto las sentencias C-443 de 2023, C-069 de 2024, C-440 de 2023, C-441 de 2023, C-463 de 2023, C-521 de 2023, C-439 de 2023, C-539 de 2023 y C-468 de 2023 C-492 de 2023.

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

38. En aquella oportunidad, la Corte consideró que el presupuesto fáctico de las medidas relacionadas con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otro GAOR estaba justificado porque el presidente demostró, entre otras causales, los ataques y hostilidades contra la población civil, “los cuales, entre enero y febrero de 2025, dieron como resultado 70 personas asesinadas, 17 personas lesionadas, más de 60.000 personas desplazadas y más de 30.000 personas en situación de confinamiento”. Asimismo, encontró satisfecho el presupuesto valorativo en relación con la intensificación del conflicto, ya que ello generó una afectación inminente a las instituciones del Estado y a la convivencia ciudadana, así como múltiples restricciones en el acceso a bienes y servicios básicos.

39. En cuanto a la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos forzados —internos y transfronterizos— y del confinamiento que desbordó la capacidad institucional, la Corte estimó que la misma era constitucional en atención a la magnitud de los desplazamientos. De igual forma, precisó que la exequibilidad comprendía aquellas medidas 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 para esos propósitos específicos.

40. Finalmente, advirtió la inconstitucionalidad de los hechos relacionados con “(i) la presencia histórica del ELN, los GAOR y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos”. Lo anterior, por cuanto se trataba de problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de la conmoción interior.

41. *Descripción del contenido del Decreto Legislativo 134 de 2025.* En desarrollo del estado de conmoción interior, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 134 de 2025. Su finalidad consiste en “limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

42. El artículo 1º del Decreto suspende parcialmente el artículo 4 del Decreto Legislativo 2272 de 1991, el cual, a su vez, incorpora el artículo 2 del Decreto 1146 de 1990. Esta suspensión implica que, mientras esté vigente el estado de excepción, se restringe el ingreso de sustancias químicas controladas por la aduana de Cúcuta. Lo anterior, según se motivó, dada la alta probabilidad de desvío hacia actividades ilícitas, en particular, la producción de drogas ilícitas.

43. Así, la medida busca cortar uno de los eslabones de la cadena del narcotráfico, ya que estas sustancias son utilizadas como insumos para la elaboración de clorhidrato de cocaína, sustancia que posteriormente es comercializada por organizaciones armadas ilegales que financian sus estructuras mediante economías ilícitas.

44. Por su parte, el artículo 2 establece una reasignación temporal de competencias del Consejo Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Justicia, con el fin de agilizar la gestión y el control de cupos de las sustancias controladas en la zona afectada.

45. Asimismo, el artículo 3 establece que la Fuerza Pública llevará a cabo un seguimiento y control operativo especial sobre las sustancias y productos químicos controlados mediante la aplicación de distintas restricciones. En primer lugar, una prohibición total de los mismos a través de la aduana de Cúcuta.

46. En segundo lugar, las personas que transporten sustancias y productos químicos controlados en una cantidad superior a la definida en el artículo 6 de la Resolución 0001 de 2015 deberán presentar la documentación que permita corroborar su origen y destino lícito.

47. En tercer lugar, la norma consagra una medida particularmente severa respecto del uso del cemento al eliminar cualquier umbral mínimo de control. A partir de la vigencia de esta disposición, toda persona que desee usar cemento, sin importar la cantidad, debe registrarse en el Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos (SICOQ), y además debe conservar y presentar, cuando se le requiera, los documentos que acrediten la legalidad de la transacción.

48. Finalmente, el último artículo define la vigencia del Decreto Legislativo en los siguientes términos: “entra en vigor desde la fecha de su publicación y, regirá durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025”.

### **2.3. La configuración de la inconstitucionalidad por consecuencia en el caso concreto**

49. Visto lo anterior, la Corte encuentra que las medidas desarrolladas en la norma objeto de control no guardan relación con los hechos enlistados en el resolutive primero de la Sentencia C-148 de 2025. En concreto, no tienen relación con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOR, ni con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, ni tampoco con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados - internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

50. Precisamente, la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia reconocieron que el Decreto Legislativo 134 de 2025 tiene por objeto adoptar medidas extraordinarias para restringir el ingreso, porte y uso de sustancias y productos químicos controlados en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y algunos municipios del Cesar. Esto, afirman, responde a la necesidad urgente de controlar el suministro de insumos químicos empleados en la producción de drogas ilegales, con el propósito de debilitar las estructuras financieras del ELN y otras organizaciones criminales, y así restablecer el orden público en la región del Catatumbo<sup>20</sup>.

51. Del mismo modo, las intervenciones apuntaron que las restricciones contenidas en el Decreto Legislativo 134 de 2025 se justifican por la urgente necesidad de impedir que dichos insumos sean desviados hacia actividades ilícitas, en particular, la producción de estupefacientes que financian a grupos armados ilegales como el ELN, responsables de graves alteraciones del orden público, desplazamientos forzados y una creciente crisis humanitaria<sup>21</sup>.

52. En particular, desde la perspectiva aduanera, la DIAN destacó que, si bien las importaciones registradas por la aduana de Cúcuta cumplían formalmente con las licencias requeridas, las condiciones geográficas, de seguridad y de infraestructura del área hacen particularmente difícil ejercer controles efectivos, debido a la presencia de pasos irregulares y organizaciones criminales binacionales.

53. Así las cosas, es claro que el Decreto Legislativo 134 de 2025 se refiere a la implementación de medidas orientadas a reducir el aprovisionamiento de sustancias que se emplean en la producción de clorhidrato de cocaína en la región del Catatumbo. Lo anterior, según se motivó, con el propósito de afectar la principal fuente de financiamiento de las organizaciones armadas ilegales con presencia en los municipios objeto de la declaratoria del estado de conmoción interior, en especial del ELN.

54. Si bien podría pensarse que el decreto pretende mitigar las hostilidades, al privar a los grupos ilegales de la financiación de sus actividades ilícitas mediante la restricción del uso y circulación de sustancias químicas empleadas en laboratorios clandestinos, es innegable que estas medidas se centran en un problema estructural como lo es lo relativo a la faceta económica y financiera del narcotráfico. Asimismo, su posible utilidad en la reducción de las hostilidades es apenas eventual. En esa medida, la norma no satisface los criterios de conexidad y necesidad estricta.

55. Así, la Sala evidencia que se trata de medidas que no contribuyen a remediar la intensificación de las hostilidades entre el ELN y otros GAOR, las consecuencias de los ataques y hostilidades y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos. En esta misma línea,

---

<sup>20</sup> Expediente digital, archivo “Respuesta a oficio OPC-098 - remitido por el Dr.- Jinnier David Ortiz Herrera - apoderado - Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN”.

<sup>21</sup> Expediente digital, archivos “Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN” y “Intervención ciudadana - remitida por Harold Eduardo Súa Montaña”.

tampoco se advierten necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, la garantía de los derechos fundamentales de la población civil, ni para la financiación de estos propósitos.

56. Igualmente, la Corte encuentra que las medidas del decreto están estrechamente relacionadas con hechos que fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-148 de 2025, al tratarse de problemáticas estructurales insuficientes para justificar la declaratoria del estado de conmoción interior. En concreto, la concentración de cultivos ilícitos y las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS.

57. En esta línea, se observa que la motivación del decreto alude a circunstancias estructurales y persistentes y no a hechos excepcionales y sobrevinientes. Por ejemplo, el incremento de los cultivos de coca desde 2023, los niveles de producción potencial y la cantidad de sustancias químicas incautadas durante 2023 y 2024 en la región del Catatumbo.

58. En suma, la Sala concluye que no existe un vínculo temático verificable entre el Decreto Legislativo 134 de 2025 y los hechos amparados por la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, en los términos de la Sentencia C-148 de 2025.

59. Por consiguiente, se configura el fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia, lo que impone declarar la inexequibilidad de la norma objeto de control.

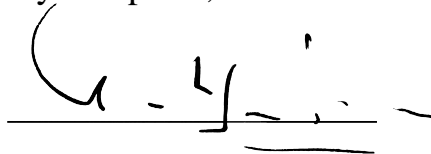
### III. DECISIÓN

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

**Único.** Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 134 del 5 de febrero de 2025, “Por el cual se adoptan medidas para limitar el uso de sustancias y productos químicos controlados, en el marco del Estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y González del departamento del Cesar”, en virtud de la configuración de la inconstitucionalidad por consecuencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Presidente

Natalia Angel Cabo

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

Diana Fajardo R

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada



VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada  
*Ausente con comisión*

Carolina Ramirez P.

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ  
Magistrada (e)



MIGUEL POLO ROSERO  
Magistrado



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado



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: **4ab256c94b1b6c3d642b086c54f1f378d6bfba86959116f5a13b697e02859a0e**

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