



Honorables Magistradas y Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrada ponente: **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

La Ciudad

Referencia: Expediente RE-361. Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, “por el cual se declara 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”.

Asunto: Concepto técnico según Decreto 2067 de 1991, Art. 13.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre y, **DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ**, Jefe del Área de Derecho Público de la Universidad Libre, Seccional Bogotá y miembro del Observatorio; estamos identificados como aparece al pie de nuestras firmas, siendo vecinos de Bogotá, presentamos el siguiente concepto técnico especializado en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Intervenimos de conformidad con lo establecido en el Art. 242 numeral 1 de la Constitución Política de Colombia, el Art. 13 del Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 31 de enero de 2025 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. Normas objeto de control automático de constitucionalidad

La norma objeto de control automático de constitucionalidad es el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025, “por el cual se declara 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”.

II. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se describieron los riesgos del empleo indebido de los estados de excepción para la estabilidad de orden social y constitucional, generándose un fuerte rechazo al uso abusivo de los poderes excepcionales.

Producto de dichas reflexiones son las normas del capítulo VI de la Constitución Política de 1991, donde se fijó una regulación rigurosa y extensa, con estrictos requisitos tanto de forma como de fondo, al igual que un control jurisdiccional¹, automático², integral³, participativo⁴, definitivo y estricto⁵, para prevenir el exceso en el uso de las atribuciones del Presidente de la República, así como evitar que la “excepción” o la “anormalidad” en el ejercicio del poder se convirtiera en la “regla” o la “normalidad”.

Con el propósito de coadyuvar en el control automático de constitucionalidad del decreto legislativo remitido, se aplicarán las reglas establecidas por la Corte Constitucional para el juicio de proporcionalidad *stricto sensu*. Así, se determinará si la declaratoria del estado de conmoción interior del Decreto 062 de 2025 es constitucional o inconstitucional. Para lograr esta empresa, el presente concepto técnico especializado se dividirá en cuatro partes. Primera, se resaltarán la importancia del control de constitucionalidad de los estados de excepción como garantía esencial del Estado social y democrático de derecho. Segunda, se realizará el juicio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, efectuando el análisis de los presupuestos formales y materiales de la norma. Tercera, se hará un control estricto de constitucionalidad frente a otros mandatos y prohibiciones constitucionales. Finalmente, se realizarán observaciones a la Honorable Corte Constitucional para contribuir en su labor de control.

1. SISTEMA DE CONTROLES DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA

El Decreto Legislativo 062 de 2025, como cualquier norma transitoria expedida conforme a la Constitución, se rigen por las reglas generales de temporalidad y materialidad⁶. Ello implica que la norma sólo estará vigente por un lapso concreto y para solucionar una situación particular. El constitucionalismo excepcional no tiene vocación de suprimir la vigencia plena

¹ La Corte decide sobre la constitucionalidad de decretos legislativos (arts. 214 numeral 6, 215 parágrafo y 241 numeral 7 de la Constitución y art. 55 de la Ley 137 de 1994). No se puede incurrir por esta Corporación en juicios de oportunidad o conveniencia, más propios -que no exclusivos- del debate político que corresponde al Congreso de la República.

² El Gobierno Nacional debe enviar a la Corte al día siguiente de su expedición los decretos legislativos. Si no lo hiciera la Corte aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento. Arts. 214 numeral 6 y 215 parágrafo de la Constitución y art. 55 de la Ley 137 de 1994. Este control judicial de constitucionalidad de los decretos legislativos a su vez se complementa con el control automático de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativa, para todas aquellas medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos. Cfr. Sentencia C-466 de 2017.

³ La Corte debe verificar que los decretos cumplan los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción. Cfr. Sentencias C-004 de 1992 y C-179 de 1994 que examinó el Proyecto de Ley Estatutaria de los estados de excepción.

⁴ La ciudadanía podrá intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los decretos legislativos objeto de control. Además, debe rendirse concepto por el Procurador General de la Nación.

⁵ La Corte decide definitivamente sobre constitucionalidad de decretos legislativos (arts. 214 numeral 6 y 241 numeral 7 de la Constitución). Por lo tanto, una vez se pronuncie sobre la constitucionalidad de los decretos estos no pueden ser objeto de un nuevo examen de constitucionalidad.

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-617 de 2015.



de la Constitución. La vocación de permanencia de una norma excepcional implica que toda medida normativa tenga un mandato de temporalidad estricto. La temporalidad de sus contenidos deberá ser proporcional y acorde a la necesidad de las medidas que se adopten para morigerar la crisis.

El control constitucional frente a los decretos legislativos que emanan de la declaratoria de conmoción interior es un control automático e integral, que deberá ser realizado por la Corte Constitucional en relación con todos decretos legislativos: el declaratorio de conmoción interior y los de desarrollo, que adoptan medidas que limitan derechos fundamentales con la finalidad de recuperar el orden público. El Consejo de Estado conocerá del control de constitucionalidad y de legalidad de los demás decretos reglamentarios que toman medidas frente a la perturbación grave del orden público.

En ese sentido, la Corte Constitucional no sólo deberá realizar un control de constitucionalidad meramente formal de los decretos, limitado a confirmar la existencia de una motivación formal del estado de excepción, la firma del presidente y los ministros y la restricción temporal, sino también material, con el objeto de verificar que las medidas adoptadas no supongan una violación de las normas constitucionales, teniendo particular cuidado con los derechos fundamentales, ya que los estados de excepción no pueden, de manera alguna, conllevar a su vulneración. Por ello, el control material supone que la Corte también verifique las materias reguladas en el decreto legislativo, pues ellas deben tener relación directa y específica con la situación que motivó la declaración del estado de excepción. La falta de conexidad implica exceso en el uso de las excepcionales atribuciones legislativas del Presidente, lo que obligaría a declarar inconstitucional el decreto sujeto a estudio.

El Constituyente de 1991 partió de la necesidad de crear diferentes tipos de controles para evitar la concentración de poder y las posibilidades de abuso del gobernante en el marco de los estados de excepción. Para ello, creó el *control político* realizado por parte del Congreso de la República y el *control de legalidad* realizado por la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre los decretos legislativos expedidos por el gobernador o por los alcaldes, en aras de superar la anormalidad y recuperar el orden y la normalidad.

Desde la arquitectura constitucional diseñada en 1991, esta variedad de controles no es excluyente, por el contrario, su teleología busca la complementariedad de los unos y los otros. En consecuencia, el control de legalidad, pese a ser un control de carácter jurídico, no presenta incompatibilidad alguna con el control que ejerce la Corte Constitucional, en la medida que la competencia para llevar a cabo dichos controles está radicada en *diferentes entidades*, con *distintas jurisdicciones* y sobre *normas* que difieren tanto en su contenido formal como material.

De esta manera, los decretos legislativos están sujetos a tres tipos de controles: *constitucional*, realizado por la Corte Constitucional; *político*, efectuado por el Congreso de la República y, de *legalidad*, a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre los decretos legislativos expedidos por los gobernadores o alcaldes. La finalidad de estos



controles es revisar las medidas emitidas y consideradas necesarias para recuperar el orden o la normalidad, dado que, en los estados de excepción, suele proferirse un voluminoso número de normas y éstas no pueden ser contrarias al orden constitucional ni legal.

Por lo anterior, se le solicita a la Honorable Corte Constitucional que además de efectuar el control constitucional de esta norma, conocida como *decreto madre*, se garantice el control constitucional automático de los decretos que se expidan con las medidas necesarias para superar la conmoción interior, haciendo énfasis, en aquellos decretos que de una u otra forma limiten o suspendan derechos fundamentales de los ciudadanos. De igual forma, se insta a garantizar el control político por parte del Congreso de la República, así como el control de legalidad de los demás decretos reglamentarios, por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 062 DE 2025, “POR EL CUAL SE DECLARA 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”

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 212, 213, 214 y 215 regula la declaración de estados de excepción, sus diferentes modalidades (guerra exterior, conmoción interior y emergencia), así como los requisitos formales y materiales que deben cumplir tanto los decretos legislativos de declaratoria como los que se emiten para su desarrollo.

La Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, establece los lineamientos que debe cumplir el Gobierno Nacional en los estados de excepción y los límites de sus facultades extraordinarias: prevalencia de tratados internacionales, garantía de derechos intangibles, prohibición de suspender derechos, obligación de mantener el estado de derecho, entre otras.

Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido en su precedente jurisprudencial los derroteros del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional. Igualmente, ha delimitado y diferenciado su competencia para el ejercicio de dicho control abstracto, particularmente, para evitar una eventual colisión de competencias con el Consejo de Estado, en relación con los decretos emitidos por gobernadores y alcaldes en el marco de los estados de excepción.

Por medio de dichos derroteros, la Corte Constitucional ha precisado que, dada su función de guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, el control abstracto de constitucionalidad de los decretos legislativos debe cobijar un examen tanto del fondo como de la forma, para garantizar una defensa integral del texto constitucional⁷.

⁷ Es importante recordar que la jurisprudencia constitucional en sus inicios no fue unánime sobre este punto. Algunos magistrados de la época presentaron resistencia al control integral de constitucionalidad de los decretos legislativos declaratorios de estados de excepción, al considerar que el control abstracto de la Corte

2.1. EXAMEN FORMAL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 062 DE 2025

El control de constitucionalidad formal del decreto legislativo declaratorio del estado de excepción de conmoción interior⁸ verifica el cumplimiento de puntos siete puntos, siendo los 4 primeros indispensables para su constitucionalidad: (1) el decreto esté firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (2) el decreto esté motivado; (3) el decreto precise el ámbito territorial en donde se aplicará la medida; (4) el decreto señale el tiempo que durará la medida; (5) se notifique a los organismos internacionales competentes; (6) se presente informe motivado al Congreso de la República sobre las razones que determinaron la declaración, al igual que informe cuando sea necesario prorrogar el estado de conmoción interior y; (7) enviar el decreto a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para revisión automática de constitucionalidad.

Una vez analizado formalmente el Decreto Legislativo 062 de 2025, se constata lo siguiente:

1. El decreto está firmado por el Presidente de la República, 16 ministros, 2 viceministros en representación de los ministros de la respectiva cartera y la secretaria general del ministro de relaciones exteriores en representación de éste.
2. El decreto cuenta con un apartado motivo en el que se expresan razonadamente las circunstancias que motivaron la conmoción interior, concretamente, el escalamiento de la violencia armada del ELN contra la población civil en la región del Catatumbo, impidiendo la prestación de servicios públicos, los servicios de notariado y registro, el acceso a la justicia, la educación, los servicios sanitarios y los servicios de alcantarillado y acueducto; así como la actividad industrial y comercial de particulares que proveen bienes y prestan servicios de importancia estratégica, lo que ha puesto en riesgo las condiciones de vida y seguridad de la población civil.
3. El ámbito territorial de aplicación está claramente definido, según el artículo 1 del Decreto 062 de 2025, será “la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El

Constitucional debía limitarse al examen formal de las normas, sin adentrarse en su estudio de fondo. Ver al respecto, los salvamentos de voto emitidos en las sentencias: C-004/92, C-556/92, C-031/93, C-027/96 y C-122/99. Incluso, en algunas oportunidades, se afirmó que la incompetencia absoluta de la Corte Constitucional para realizar el examen material de los decretos legislativos, como se advierte en los salvamentos de voto de las sentencias: C-300/94, C-366/94, C-466/95, C-027/96 y C-0122/97.

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-156 de 2011: “(i) el decreto declaratorio de estado de excepción es un decreto legislativo por denominación constitucional; (ii) no existen actos políticos o de poder exentos de control constitucional, menos tratándose de un acto presidencial de autohabilitación legislativa; (iii) el concepto de supremacía de la Constitución impone la revisión constitucional del cumplimiento de los supuestos que pueden dar lugar a la declaración de un estado de excepción.”



Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Bari y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

4. El término de la medida se encuentra señalado en el cuerpo normativo del decreto, a saber, el artículo 1 señala que la declaración de conmoción interior será “por el término de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto”.
5. Se notifique a los organismos internacionales la declaratoria del estado de conmoción interior, concretamente, a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas. Por el momento, no se evidencia la existencia de una comunicación formal a estas organizaciones.
6. El decreto de declaratoria de conmoción interior se envió a la Corte Constitucional para su respectivo control automático de constitucionalidad. El Decreto 062 de 2025 se promulgó el 24 de enero de 2025, se publicó al día siguiente y se envió a la Corte Constitucional el 26 de enero del año en curso.
7. El gobierno nacional, por intermedio de los ministros del interior, Juan Fernando Cristo; Defensa, Iván Velásquez y; Justicia, Ángela María Buitrago, y el comandante de las Fuerzas Militares, almirante Francisco Hernando Cubides, presentaron informe motivado ante la plenaria del Senado, el día 28 de enero de 2025, justificando la declaratoria del “estado de conmoción interior en la Región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

De acuerdo con la verificación de los requisitos del examen formal de constitucionalidad, se concluye que el Decreto Legislativo 062 de 2025, cumple con 6 de los 7 requisitos, dentro de los cuales se encuentran los 4 indispensables.

2.2. EXAMEN MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 062 DE 2025

El artículo 213 de la Constitución Política y 34 de la Ley 137 de 1994, contienen los presupuestos materiales que deben cumplir los decretos legislativos de declaratoria de conmoción interior y que son la base fundante de verificación para el examen material de constitucionalidad.

Para la verificación del cumplimiento del examen material, la Corte Constitucional ha establecido que se debe analizar si la declaratoria del estado de conmoción interior se



encuentra fundada en los presupuestos establecidos por el artículo 213 de la Constitución, es decir, si se configuran: 1) el *presupuesto fáctico*, consistente en la ocurrencia de hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden público; 2) el *presupuesto valorativo*, “en cuanto la perturbación debe ser grave y debe atender de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana”; y 3) el *presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias para enfrentar la crisis*, a través del cual se demuestra “la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía para conjurar la grave perturbación del orden público que origina la declaratoria”⁹.

2.2.1. PRESUPUESTO FÁCTICO

De acuerdo con el precedente jurisprudencial desarrollado por la Corte Constitucional, en el presupuesto fáctico, se hace una lectura de los hechos que fundamentan el estado de excepción y que aparecen esbozados en la declaratoria de conmoción interior y se elabora una posterior verificación de su existencia. Cuando la Corte estudia las características del análisis del presupuesto fáctico¹⁰, “le da mucho peso a los elementos probatorios para identificar los factores generadores de la crisis que dan lugar al estado de excepción. Identificados los hechos, la Corte examina si se trata de hechos relevantes (...) de hechos determinantes (...) de hechos nuevos o sobrevinientes...”.

Según el artículo 213 de la Constitución, el estado de conmoción interior se declarará “*en caso de grave perturbación del orden público*”, cuando se “*atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana*”, y la perturbación “*no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía*”.

Para la Corte Constitucional el presupuesto fáctico se trata de un suceso del mundo fenomenológico, “que parte de la ocurrencia de hechos concretos, perceptibles y, en consecuencia, verificables, que objetivamente generan una alteración de las condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el ejercicio de los derechos”¹¹.

Por ello, la metodología para resolver ese juicio de existencia es una “verificación positiva”, esto es, constatando si el hecho efectivamente ocurrió. Así, el juicio objetivo de existencia “se resuelve de manera positiva y en consecuencia la declaratoria del estado de conmoción interior, en lo atinente a ese primer presupuesto, es legítima. Por el contrario, si el presupuesto fáctico no concurre no hay lugar a una verificación positiva sino negativa y, en ausencia de ese presupuesto, la declaratoria es ilegítima”¹².

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-802 de 2002 y C-216 de 2011.

¹⁰ Clara Elena Reales Gutiérrez. “El control de los decretos declaratorios de los estados de excepción”, en Teoría constitucional y políticas públicas. Bases críticas para una discusión, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 615 y ss.

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-802 de 2002.

¹² Ibidem.



En el caso concreto, el incremento de ataques, el recrudecimiento del conflicto, la disputa territorial entre miembros del Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional (ELN), Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, y el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) los “Pelusos”, han generado el desplazamiento forzado y la perturbación del orden público en la región del Catatumbo.

La Defensoría del Pueblo, el 15 de noviembre de 2024, emitió la “Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024, “ante el riesgo que se cierne para diversos sectores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en Norte de Santander y el Sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido el conflicto armado interno en los últimos meses en estas zonas”. Mediante dicha alerta temprana, se le formularon recomendaciones al Gobierno y a distintas entidades estatales orientadas principalmente a la disuasión, el control, la mitigación del contexto de amenaza, la implementación de medidas de prevención urgentes, la judicialización y acceso a la justicia y la implementación de acciones de asistencia y atención humanitaria.

En cumplimiento de dichas recomendaciones, “las Fuerzas Militares y la Policía Nacional llevaron a cabo, además de acciones de protección a la población civil, operaciones militares para la ubicación y posterior incautación y destrucción controlada de laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, actividades de observación e identificación de actores criminales y acciones de captura en flagrancia relacionadas con delitos de hurto y extorsión, entre otras”¹³.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional para la protección de los líderes sociales y la población en proceso de reincorporación a la vida civil, se ha reportado que, desde el 15 de enero de 2025, 102 firmantes del acuerdo final de paz han sido desplazados forzosamente con sus familias; 5, asesinados y, 11, desaparecidos en la región del Catatumbo. También se ha constatado que desde el 16 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo se ha intensificado como consecuencia del despliegue militar, las hostilidades y las operaciones armadas del ELN en contra de la población civil y las instituciones, generando una grave crisis humanitaria que compromete la seguridad, integridad y vida de poblaciones especialmente vulnerables como el pueblo indígena Barí, líderes sociales, niños, niñas y adolescentes, campesinos y campesinas¹⁴.

Igualmente, las autoridades territoriales informaron que, debido a la escalada de violencia a 21 de enero de 2025, se han confirmado 38 homicidios, (incluidos 5 firmantes del acuerdo final de paz), sin que sea posible descartar la existencia de un número mayor de víctimas mortales ante las extremas dificultades que enfrentan las autoridades para la recolección e

¹³ Decreto Legislativo 062 de 2025, p. 11.

¹⁴ Decreto Legislativo 062 de 2025, p. 12.



identificación de cuerpos en las zonas más afectadas por la confrontación, así como múltiples casos de lesiones personales y desapariciones forzadas¹⁵.

Por su parte, de acuerdo con la información proporcionada por el Comité de Justicia Transicional, con corte a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzosamente es de 36.137 personas. En contraste, con el número de 5.422 personas desplazados forzosamente, durante todo el año 2024.

Tomando en cuenta lo anterior, para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, los hechos que el Gobierno Nacional ha invocado como sustento de la declaratoria del estado de conmoción interna son ciertos y verificables, al punto que su gravedad y magnitud, los han vuelto un hecho notorio de cara a la sociedad colombiana. Por lo tanto, el Decreto 062 de 2025 cumple con el presupuesto fáctico.

2.2.2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Para la Corte Constitucional, el presupuesto valorativo está previsto en el artículo 213 constitucional cuando se exige que la perturbación del orden público sea “grave”. Para la jurisprudencia constitucional este presupuesto “ya no remite al supuesto de hecho en sí, esto es, a la perturbación del orden público como fenómeno directamente perceptible y verificable, sino que involucra un juicio de valor sobre ese supuesto fáctico. Se trata de una valoración relacionada con la intensidad de la perturbación y con sus consecuencias, valoración cuya realización le incumbe al Presidente de la República como autoridad encargada de velar por el mantenimiento del orden público”¹⁶.

Desde esta percepción valorativa de la gravedad, se tiene que no cualquier perturbación del orden público da lugar a la declaratoria de un estado de conmoción interior, pues se trata de una alteración de las condiciones del orden público de gran magnitud, cuyo impacto en la población genere un alto nivel de riesgo y de afectación a sus derechos. Por ello, se exige que esta especial calificación corresponda a “una percepción objetiva de la intensidad de la perturbación”¹⁷.

La percepción valorativa que se exige en este presupuesto del examen material de constitucionalidad también incorpora la apreciación gubernamental sobre el carácter extraordinario de los hechos que justifican la declaratoria del estado de conmoción interior. En efecto a la luz del artículo 2º de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) el uso de las facultades excepcionales está condicionado a la existencia de circunstancias extraordinarias que no puedan ser atendidas mediante los poderes ordinarios del Estado.¹⁸

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002.

¹⁸ Ibidem.



La calificación gubernamental del carácter extraordinario de un hecho parte también de un supuesto objetivo, pues la apreciación que hace el gobierno de los hechos también debe basarse en pruebas objetivas que muestran si éstos tienen un carácter anormal y excepcional, tal como ha determinado la jurisprudencia constitucional¹⁹.

El análisis de este presupuesto se encamina a examinar si en la valoración que hizo el gobierno, éste incurrió en un error manifiesto al considerar como extraordinario un hecho crónico que no autoriza la declaratoria del estado de excepción o, por el contrario, a constatar que la magnitud y el impacto de la perturbación es de tal gravedad que exige la implementación de mecanismos extraordinarios para el restablecimiento del orden público.

Por esta razón, se exige que “la alteración del orden público debe atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. En otras palabras, la perturbación del orden público, como presupuesto fáctico verificable, a más de ser grave, debe tener la virtualidad de atentar, de poner en serio peligro, de amenazar, de generar un riesgo para esos ámbitos de protección”²⁰.

Para el caso concreto, se tiene que la amenaza del orden público ha sido real e inminente y así lo demuestra la Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024 emitida por la Defensoría del Pueblo, en la que se advierte, desde agosto de 2024, “los riesgos que se cierne para diversos sectores poblacionales de municipios que conforman la subregión del Catatumbo en Norte de Santander y el Sur del Cesar, debido a las nuevas dinámicas que ha adquirido el conflicto armado interno en los últimos meses en esas zonas”²¹.

En el marco de dicha alerta, el Gobierno Nacional, a través de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) adelantó distintas acciones de protección todas ellas encaminadas a proteger “la población civil”, logrando la ubicación y posterior incautación y destrucción controlada de laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, la identificación de algunos actores criminales y la captura en flagrancia de otros²².

Las acciones emprendidas por la Fuerza Pública en el territorio han generado una escalada reciente de violencia a través de la acción armada del ELN, que ha puesto en peligro la seguridad energética de la región; ha afectado el sector de hidrocarburos impactando negativamente en la producción de la cuenca petrolera del Catatumbo y; ha incrementado problemas de seguridad alimentaria en la población, dadas las limitaciones impuestas a la libertad de locomoción de las personas²³.

Con base en lo anterior, para el Observatorio de Intervención Ciudadana y Constitucional de la Universidad Libre, habida cuenta la gravedad de la situación excepcional que se vive en la

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-466 de 1995 y C-802 de 2002.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002.

²¹ Decreto Legislativo 062 de 2025, p. 10.

²² Ibid., p. 11.

²³ Decreto Legislativo 062 de 2025, pp. 14 y 15.



región del Catatumbo, “caracterizada por el aumento de la violencia, la crisis humanitaria, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales”, se considera cumplido el presupuesto valorativo para la declaratoria del estado de conmoción interior efectuado por el Decreto 062 de 2025.

2.2.3. PRESUPUESTO DE NECESIDAD O DE INSUFICIENCIA DE LAS MEDIDAS ORDINARIAS

Para la Corte Constitucional este presupuesto es impuesto por el constituyente al disponer que el Presidente de la República tiene la facultad de declarar el estado de conmoción interior en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la conveniencia ciudadana pero siempre “que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”.

En aplicación de este presupuesto, la declaratoria del estado de conmoción interior es la medida extrema en la agenda jurídica y política del Estado. Es el último recurso para defender al pueblo colombiano y a la organización institucional, de la agresión implícita que implica la grave alteración del orden público al ponerse en riesgo de forma inminente la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.

La verificación de este presupuesto se materializa a través del principio de necesidad, dado que, en virtud de este principio, sólo se puede acudir al estado de conmoción interior cuando las herramientas jurídicas ordinarias con que cuenta el Estado no permiten conjurar la grave alteración del orden público que amenaza con disolver el acuerdo que posibilita la convivencia de los administrados.

Bajo esta premisa, para declarar el estado de conmoción interior, no le es suficiente la perturbación del orden público. Si así fuera, en los largos períodos en que concurra una perturbación del orden público debería siempre estar bajo el derecho constitucional de excepción, esto es, bajo un sistema de restricción de derechos. No obstante, ello se opone a la índole excepcional, transitoria y restrictiva de los estados de anormalidad institucional²⁴.

Tampoco le satisface, una grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la conveniencia ciudadana, pues “el régimen constitucional ordinario no puede desconocer las tensiones propias de la vida en comunidad y los roces producto de la promoción de la convivencia entre grupos humanos que optan por distintas cosmovisiones”²⁵.

Lo que le satisface al principio de necesidad, es que la perturbación grave del orden público no pueda resolverse con los mecanismos institucionales dados, por ejemplo, a través del

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002.

²⁵ Ibidem.



poder punitivo del Estado o, según el caso, mediante el ejercicio de la fuerza que él monopoliza. De esta manera, sólo en el evento que, las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía no sean suficientes para conjurar la amenaza que se cierne contra el pueblo colombiano y la organización política por la que ha optado, es legítimo acudir a la declaratoria del estado de conmoción interior²⁶.

Bajo ese marco, al Presidente de la República le asiste la facultad de apreciar la suficiencia o insuficiencia de las atribuciones ordinarias de policía para conjurar la grave perturbación del orden público y sus implicaciones. Esta facultad presidencial no es absoluta ni arbitraria, ya que en su ejercicio el Presidente debe sujetarse al ámbito de validez de los estados de excepción y por lo tanto debe respetar la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario ratificados por Colombia, al igual que la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción.

En ese orden de ideas, la metodología a seguir en aplicación de este tercer presupuesto se base en un juicio objetivo de ponderación orientado a establecer si la apreciación del Presidente de la República sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía fue o no arbitraria y si en ella se incurrió o no en un error manifiesto de apreciación. Dicho análisis de las medidas ordinarias de policía debe ser global y no detallado, pues de lo contrario se nulificaría el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos de desarrollo. “Esto es así porque no se trata de verificar la exequibilidad de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio, sino de determinar, desde el ámbito de validez de ese decreto, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía”²⁷.

Por ello, el control de este tercer presupuesto material le plantee a la Corte la necesidad de emprender una *evaluación mínima* sobre la apreciación del Presidente respecto de la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de policía; de *verificar la anunciación de las medidas* que en términos generales requiere el Gobierno para la superación de la crisis; de establecer si entre esas medidas y las causas de la perturbación del orden público *existe una conexidad teleológica* y, finalmente, de verificar si se ha hecho una *indicación general de las libertades que resulta necesario restringir*²⁸.

En el caso concreto del Decreto Legislativo 062 de 2025, el Presidente de la República juntos con sus ministros, ha explicado que las medidas ordinarias de policía no son suficientes para conjurar la grave perturbación en el orden público que ha causado la escalada de violencia ejercida por distintos actores armados en la región del Catatumbo. Ha explicado, de igual forma, que la perturbación del orden público es agravada en la medida que más de 36 mil personas se han visto obligadas a desplazarse forzosamente, producto de los homicidios y las desapariciones forzadas, así como de las amenazas que estos grupos han propinado sobre la población civil.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem. Ver también, Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009.



Se ha descrito en el contenido del Decreto Legislativo que la implementación de acciones militares y de policía por parte de la Fuerza Pública, desataron ataques a la población civil, especialmente, como una retaliación a la captura de personas involucradas con actos delincuenciales y la destrucción de laboratorios para la fabricación de estupefacientes.

De igual manera, se ha explicado que, dada la excepcionalidad de la situación, el Gobierno Nacional deberá recurrir a recursos fiscales extraordinarios y a la modificación del PGN, con el objeto de financiar, por una parte, las acciones y capacidades de la Fuerza Pública para el restablecimiento del orden público y, por otra, financiar los proyectos y programas de inversión social necesarios para restablecer las condiciones de vida de la población civil afectada²⁹. Igualmente, se describe la necesidad de adoptar medidas extraordinarias en materia contractual con el objeto de agilizar la ejecución de los recursos requeridos para garantizar la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana en la región del Catatumbo y en el área metropolitana de Cúcuta³⁰.

Con base en lo anterior, para el Observatorio de Intervención Ciudadana y Constitucional de la Universidad Libre, los argumentos expuestos en el contenido del Decreto 062 de 2025 por el Presidente de la República y sus ministros, cumplen con el presupuesto de necesidad y de insuficiencia de las medidas ordinarias.

III. Petición

Tomando en cuenta el análisis efectuado sobre los presupuestos exigidos para el examen formal y material de constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, así como el cumplimiento de cada uno de ellos, el Observatorio de Intervención Ciudadana y Constitucional de la Universidad Libre le solicita a la Honorable Corte Constitucional, por medio de este concepto técnico especializado, proferir la siguiente decisión:

Declarar exequible el Decreto Legislativo 062 de 2025, “por el cual se declara 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” y, realizar el control constitucional automático de los demás decretos o normas de desarrollo que surjan a partir de la declaratoria de conmoción interior.

De los señores Magistrados, atentamente,

²⁹ Decreto Legislativo 062 de 2025, p. 20.

³⁰ Ibid., p. 21.



**UNIVERSIDAD
LIBRE®**

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Fdo

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Decano y Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8, 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co jorgek.burbano@unilibre.edu.co

Fdo

DAVID ANDRÉS MURILLO CRUZ

PhD. Derecho Público

Jefe Área Derecho Público y Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana
Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Cel. 3214915698

Correo: david.murillo@unilibre.edu.co