



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

Bogotá, D.C., 17 de marzo de 2025.

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Ciudad

**Expediente:** RE-361

**Referencia:** Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 0062 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”*.

**Magistrada Ponente:** Paola Andrea Meneses Mosquera

**Concepto No.:** 7420

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5 de la Constitución Política<sup>1</sup>, procedo a rendir el concepto de rigor en el asunto de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

Para adelantar la revisión de constitucionalidad prevista en el parágrafo del artículo 215 Superior, el 27 de enero de 2025 la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el Decreto Legislativo 0062 de 2025<sup>2</sup> y los anexos documentales respectivos.

Mediante auto del 31 de enero de 2025 la Magistrada Ponente decidió (i) asumir el conocimiento del control de constitucionalidad del decreto en mención, (ii) decretar la práctica de pruebas para la verificación de los requisitos formales y materiales, y una vez se cumpliera con el respectivo recaudo probatorio, (iii) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación para que emita el concepto. Dicho traslado se surtió el 4 de marzo.

## **II. COMPETENCIA CORTE CONSTITUCIONAL**

En Sentencia C-004 de 1992, reiterada en las sentencias C-802 de 2020 y C-070 de 2009, la Corte Constitucional precisó que tiene competencia para ejercer el control formal y material de los decretos declaratorios de los estados de excepción,

<sup>1</sup> “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

<sup>2</sup> El contenido del decreto se publicó en el Diario Oficial No. 53.009 del 24 de enero de 2025, y por su extensión, no se citará en el presente concepto.



así como de los decretos legislativos de desarrollo. En punto de ello, el alto tribunal explicó que este es un mandato derivado del artículo 4° de la Constitución Política, el cual la consagra como la norma superior, cuya guarda e integridad le fue confiada a la Corte Constitucional. Luego entonces, se justifica que ese tribunal pueda revisar la constitucionalidad de los decretos legislativos que decretan un estado de excepción, pues de lo contrario el Presidente tendría facultades supraconstitucionales en la materia, las cuales no serían objeto de corrección por parte de la Corte.

Así las cosas, en virtud de la jurisprudencia constitucional vigente, el Ministerio Público considera que la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, pues se trata de un cuerpo normativo que declara el estado de conmoción interior, de conformidad con las facultades previstas en el artículo 213 de la Constitución.

### III. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

#### 1. Régimen jurídico del estado de conmoción interior.

Mediante el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025, el Gobierno Nacional decretó 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. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha precisado que *“los estados de excepción son respuestas fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Gobierno Nacional a partir de sus competencias ordinarias”*<sup>3</sup>, que impactan en el disfrute de derechos y libertades de la población.

La Carta Política, con el propósito de restringir las facultades del Ejecutivo, contempla los tres tipos de estado de excepción que puede declarar el presidente de la República: estado de guerra exterior (art. 212), estado de conmoción interior (art. 213), y estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215). Esas disposiciones señalan los límites de esas facultades extraordinarias, los criterios de procedencia y la forma en la que operarán los controles, a los que se suma la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, cuya naturaleza estatutaria la dota de una especial jerarquía para regular esas circunstancias excepcionales.

El artículo 213 constitucional faculta al presidente de la República a declarar el estado de conmoción interior *“[e]n caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”*<sup>4</sup>, teniendo así un amplio

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 202p.

<sup>4</sup> Constitución Política, artículo 213: “En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

margen para apreciar la ocurrencia de hechos perturbadores, su gravedad y su amenaza inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como para valorar la insuficiencia de los medios ordinarios de policía del Estado para conjurar dicha perturbación<sup>5</sup>.

No obstante, ese margen de apreciación no es ilimitado, pues las facultades otorgadas están restringidas a la adopción de aquellas medidas estrictamente necesarias para superar las circunstancias perturbadoras e impedir la extensión de sus efectos *-principio de necesidad-*; al cumplimiento de unos presupuestos específicos que impiden un uso excesivo de dichas atribuciones *-principio de proporcionalidad-*; y más aún, actuar con sujeción al *principio de intangibilidad de los derechos humanos*<sup>6</sup>.

Así, el decreto legislativo que declara un estado de excepción es sometido a un sistema mixto de control. Por una parte, al constituirse como acto político debe respetar los principios de necesidad, oportunidad y conveniencia, por lo que, el Congreso de la República habilitará discusiones en torno a la actuación extraordinaria del Gobierno<sup>7</sup>, la responsabilidad política del presidente y de los ministros, quienes están obligados a remitir un informe que dé cuenta de las razones que motivaron la declaratoria de conmoción interior.

Por otra parte, el decreto es un acto jurídico que debe ser sometido a reglas formales y materiales dirigidas a garantizar su legitimidad, así como a evitar su uso arbitrario. Así, el Gobierno debe remitir el respectivo texto a la Corte Constitucional para que esta realice el control posterior y automático.

Precisado lo anterior, a continuación, se verificará el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del Decreto Legislativo 0062 de 2025, a la luz del parámetro compuesto por disposiciones constitucionales y estatutarias.

## **2. El examen de constitucionalidad del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025.**

Los requisitos formales cuyo cumplimiento ha de ser revisado por el alto tribunal son: (i) que el decreto legislativo esté suscrito por el Presidente de la República y los ministros, (ii) que esté motivado, (iii) que se señale el ámbito temporal y (iv) el ámbito territorial, (v) que se haya comunicado a la Secretaría General de la

---

República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992, reiterada en la Sentencia C-156 de 2011.



Organización de Naciones Unidas - ONU y de la Organización de los Estados Americanos – OEA<sup>8</sup>, (vi) que se convoque al Congreso de la República para que se reúna<sup>9</sup>, y (vii) que el decreto legislativo se remita a la Corte Constitucional para que se surta el control judicial pertinente.

## 2.1. El examen de los requisitos formales del Decreto 062 de 2025

La revisión de las pruebas obrantes en el proceso RE-361, le permiten al Procurador General de la Nación señalar que está acreditado que el Gobierno Nacional, al declarar el estado de conmoción interior por medio del Decreto Legislativo 0062 de 2025, cumplió con los requisitos formales exigidos por los artículos 213 y 214 constitucionales, así como por la LEEE.

En primer lugar, el decreto legislativo en mención cumple con el requisito de *suscripción* al estar firmado por el presidente de la República y los diecinueve ministros y ministras (concretamente fue firmado por dieciséis ministros titulares y por tres ministros encargados)<sup>9</sup>, de acuerdo con el orden de prelación establecido en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011. A esta afirmación se suma el hecho de que el Gobierno precisó las fechas de aceptación de renuncia y de nombramiento de varios de los funcionarios que ocupaban los cargos al momento de suscripción del decreto<sup>10</sup>, en cumplimiento del requerimiento hecho por la Magistrada Ponente en el auto de pruebas del 31 de enero de 2025.

En segundo lugar, el Decreto 062 cumple con el requisito de *motivación*, toda vez que en la parte considerativa se exponen la contextualización y los hechos que en criterio del Gobierno dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior (escalamiento de la violencia entre grupos armados al margen de la ley que condujo a una crisis humanitaria), así como la valoración de aquellas circunstancias excepcionales que califica como graves, y expone las razones por las que considera que las medidas ordinarias no son suficientes para conjurar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan. El análisis de fondo de esta motivación se agotará en el acápite de requisitos materiales.

En tercer lugar, se advierte que el decreto presenta el ámbito *temporal* en el que regirá la medida, esto es, un término de 90 días contados desde la entrada en vigencia de la disposición, como bien se indica en el artículo 1° del Decreto Legislativo 0062.

Asimismo, ese artículo evidencia el cumplimiento del cuarto requisito al señalar que el *territorio* en el que se aplicará la medida excepcional es el correspondiente a la

<sup>8</sup> Este requisito se *aviene* a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994 - LEEE, así como a lo establecido en el artículo 27.3 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 4.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se consagra el deber de informar a los Estados Parte en dichos tratados sobre las disposiciones cuya aplicación se haya suspendido durante el estado de excepción, y las razones que motivan tal suspensión, medidas estrictamente limitadas a las exigencias de la situación.

<sup>9</sup> Según las pruebas remitidas por la Presidencia de la República, estos son: Los Decreto No. 019 de 2025, en el que se encarga a Paola Andrea Vásquez del Ministerio de Relaciones Exteriores; Decreto No. 459 de 2024, que encarga a Diego Guevara como Ministro de Hacienda y Crédito Público y Decreto No. 059 de 2025, se encarga a María Fernanda Rojas como Ministra de Transporte.

<sup>10</sup> Expediente digital RE-361, archivo "Remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-020 de 2025.pdf" del 7 de febrero de 2025.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como 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. Esto significa que la declaratoria de conmoción interior rige en una parte del territorio nacional.

Con relación al quinto requisito, cual es la *comunicación* a la Secretaría General de la ONU y a la OEA, la presidencia de la República acreditó su cumplimiento<sup>11</sup>. Para ello, adjuntó la constancia de que el 24 de enero de 2025 la Misión Permanente de la República de Colombia ante la ONU informó a la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de ese organismo sobre la declaratoria de conmoción interior. Sucedió lo propio por medio de la Misión Permanente de Colombia ante la OEA, la cual comunicó a la Secretaría General de esa organización el 24 de enero de 2025 la misma declaratoria.

En sexto lugar, se tiene que el Congreso de la República convocó a las sesiones especiales de Senado y Cámara para analizar los informes presentados por el Gobierno como parte del decreto que declaró la conmoción interior.

En cumplimiento del séptimo y último requisito, el 27 de enero de 2025 el Gobierno envió copia auténtica del Decreto Legislativo 0062 de 2025 y los respectivos antecedentes a la Corte Constitucional, a fin de que se surta el control judicial pertinente.

Por lo expuesto, para el Ministerio Público se acreditó el cumplimiento de los requisitos formales, por lo que se pasa a estudiar lo concerniente a los presupuestos materiales.

## **2.2. Examen de los presupuestos materiales**

En la revisión de los presupuestos materiales, la Corte Constitucional debe constatar: (i) la ocurrencia de hechos que generen una alteración del orden público -presupuesto fáctico-; (ii) que esa alteración del orden público sea grave y atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana -presupuesto valorativo-; y (iii) que esa grave alteración del orden público no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía -presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias-.

La Corte Constitucional ha precisado que el estudio material tiene un alcance más amplio, en tanto determina la conformidad o no conformidad del decreto legislativo que declaró la conmoción interior con el texto superior, al tiempo que fija el ámbito de sujeción de los decretos de desarrollo dictados con base en él: “[d]e este modo,

<sup>11</sup> Expediente digital RE-361, archivo “Anexos remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-020 de 2025.pdf” del 7 de febrero de 2025, disponible en [corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=99045](https://corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=99045)



*si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento. Y si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser declarados inexecutable. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción”<sup>12</sup>.*

### **2.2.1. Presupuesto fáctico**

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el presupuesto fáctico se constata a partir de un juicio objetivo de existencia, para lo cual se determinará si la perturbación del orden público tuvo o no tuvo ocurrencia. En consecuencia, los hechos a los que se alude en la declaratoria deben ser de carácter *concreto, perceptible y verificable* “que objetivamente generan una alteración de las condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el ejercicio de los derechos”<sup>13</sup>. Si efectivamente ocurrieron bajo esas condiciones, el juicio objetivo de existencia se resuelve de manera positiva y en consecuencia el presupuesto fáctico se acredita. Si por el contrario no se acredita que el fenómeno efectivamente acaeció, esta primera constatación será negativa y la declaratoria deviene en inconstitucional<sup>14</sup>.

#### **2.2.1.1. Determinación de los hechos invocados**

Precisado lo anterior, el Gobierno Nacional justificó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la perturbación del orden público que tuvo lugar desde el 16 de enero de 2025 en la región del Catatumbo. Según el ejecutivo, esta situación se intensificó como consecuencia del despliegue militar, las hostilidades y las operaciones armadas del ELN en contra de la población civil y las instituciones.

Específicamente, en el Decreto 062 de 2025 se explica que la alteración del orden público generó una grave e imprevisible crisis humanitaria que compromete, entre otras, a poblaciones vulnerables como lo son el pueblo indígena Barí, los líderes sociales, los firmantes del Acuerdo Final de Paz, los niños, niñas y adolescentes, los campesinos y las campesinas de la región.

Así, en aras de verificar el cumplimiento del presupuesto fáctico, el Ministerio Público abordará esos hechos concretos y perceptibles invocados en el Decreto 062 de 2025 susceptibles de ser objeto del juicio de existencia, exigido por la Corte Constitucional. Para estos efectos, se agrupan en las siguientes categorías: (a) caracterización del territorio en los cuales se declara el estado de conmoción interior; (b) la escalada de violencia por parte de los grupos organizados al margen de la ley en el Catatumbo y las violaciones a los Derechos Humanos de la población civil y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario; (c) el incumplimiento de los compromisos suscritos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y (d) la implementación de la Política Pública de Paz Total.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002 reiterada en la Sentencia C-070 de 2009.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009.



**a. Caracterización del territorio en el cual se declara el estado de conmoción interior (considerandos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19 y 45)**

El área metropolitana de Cúcuta se encuentra conformada por los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zuila, San Cayetano y Puerto Santander. Por su parte, la región del Catatumbo está conformada por los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, así como por los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra donde habita el pueblo Barí.

Además, esa región cuenta con zonas de gran importancia geomorfológica y ecosistémica, tales como el Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, el Área Natural Única "Los Estoraques", el Área de Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Hidrográfica del Río Tejo y otras zonas de protección medioambiental ubicadas dentro de la "Reserva Forestal Protectora Jurisdicciones". (Considerandos 8 al 11)

En ese territorio hacen presencia el Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, y el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) conocido como los "Pelusos", a lo que se suma la intención de ingresar al territorio del grupo armado organizado Clan del Golfo. (Considerando 12)

Adicionalmente, los municipios Río de Oro y González, ubicados al sur del departamento del Cesar, constituyen una de las puertas de entrada a la región del Catatumbo y es utilizada por el ELN para el tránsito de sus tropas, así como para comercializar y financiar los bienes utilizados para el ejercicio de su actividad criminal, en los que tienen integradas varias redes de apoyo.

La región del Catatumbo se ha caracterizado por la presencia de cultivos ilícitos de coca, siendo una de las actividades económicas más importantes para ese territorio. Sin embargo, en el año 2021 se registró una caída en los precios de la hoja y de la pasta base de coca, lo cual, condujo a una crisis alimentaria entre las familias que subsisten de este cultivo. Además, ante el estancamiento del negocio ilícito, los grupos armados organizados al margen de la ley que hacen presencia en la zona llegaron a un pacto sobre la repartición del negocio ilícito y sobre la entrada de compradores al territorio.

Sin perjuicio de ello, desde el 2023 el mercado de la coca se fue recuperando y, según el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho, para esa anualidad, la región del Catatumbo concentraba 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 63,3 % (27.329,49 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata y Tibú.



- b. La escalada de violencia por parte de los grupos organizados al margen de la ley en el Catatumbo y las violaciones a los Derechos Humanos de la población civil y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario. (Considerandos 20, 24, 25, 26, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 46)**

Ante la progresiva recuperación del mercado ilegal de productos derivados de la hoja de coca, se puso fin a los acuerdos sobre la distribución del negocio ilícito, lo cual condujo a que, a finales del año 2024 se registrara un incremento de las confrontaciones entre los grupos armados que tienen presencia en el Catatumbo. Asimismo, el ELN desató una imprevisible ola de violencia contra la población civil, la cual fue promovida y financiada, entre otros, con los recursos provenientes de las actividades económicas ilegales de la región.

Ante ese panorama, el 15 de noviembre de 2024, la Defensoría del Pueblo emitió una alerta temprana en la que se le recomendó al Gobierno Nacional y a distintas entidades que adoptaran medidas de prevención urgentes para disuadir el contexto de la amenaza, así como acciones encaminadas a brindar ayuda humanitaria.

Asimismo, las fuentes de inteligencia detectaron que el ELN movilizó integrantes del Frente de Guerra Oriental (ubicado en Arauca) hacia la región del Catatumbo para fortalecer su presencia y, a partir del 15 de enero de 2025, el grupo armado aumentó sus ataques contra la población civil, especialmente contra los firmantes del Acuerdo Final de Paz (en adelante los firmantes), lo cual desató una crisis humanitaria sin precedentes en la región.

Sobre ese punto, las autoridades territoriales reportaron que, con corte a 21 de enero de 2025, se confirmó la ocurrencia de 38 homicidios, así como de múltiples casos de lesiones personales. En esa oportunidad, se advirtió que el número de víctimas mortales podía ser mayor ante las dificultades que existen para recolectar e identificar los cuerpos. Además, según cifras del Comité de Justicia Transicional a corte del 22 de enero de 2025, 36.137 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado, en contraste con las 5.422 personas desplazadas en el año 2024. De su parte, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización informó que, a partir del 15 de enero de 2025, 102 firmantes fueron desplazados forzosamente con sus familias; 5 asesinados y 11 desaparecidos.

En consecuencia, los municipios receptores de la población víctima del conflicto armado, enfrentan un desbordamiento institucional, lo cual afecta negativamente su capacidad para garantizar los derechos de esta población. Por ejemplo, distintos municipios del Norte de Santander albergan a 16.482 personas desplazadas, y se identificó que en los municipios de Tibú, Teorama y San Calixto están confinadas 7.122 personas. Por su lado, la Alcaldía de Cúcuta reportó que, a corte del 21 de enero de 2025, había atendido a 15.086 víctimas de los ataques a la población civil en la región del Catatumbo.

Igualmente, los municipios de Río de Oro y González, ubicados en el departamento del Cesar, han venido recibiendo población víctima de desplazamiento forzado como consecuencia de las graves afectaciones al orden público derivadas de los atentados y amenazas perpetrados por el ELN en esa región.

e



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

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

Inclusive, la alteración al orden público en la Región del Catatumbo ha obligado a la población civil a desplazarse hacia Venezuela. Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que los días 17, 18 y 19 de enero de 2025, 700 personas migraron hacia Venezuela y que, entre el 20 y 25 de enero se registró la movilización de 400 personas por día dirigidas hacia el vecino país.

**c. El incumplimiento de los compromisos suscritos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz) (Considerandos 14, 15, 16 y 29)**

Mediante la suscripción del Acuerdo Final de Paz el Estado colombiano asumió el compromiso de diseñar, implementar y ejecutar medidas relacionadas con la terminación del conflicto, entre otras, en la región del Catatumbo. No obstante, el Estado ha incumplido sus compromisos y, por ende, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-020 de 2022 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional. Sobre este aspecto, en el Auto No. 929 de 2024 el alto tribunal identificó una serie de bloqueos institucionales que impiden el adecuado funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, para evitar y mitigar daños a los derechos fundamentales de los líderes y lideresas sociales, así como de la población en proceso de reincorporación a la vida civil.

**d. Implementación de la Política Pública de Paz Total (Considerandos 17, 18 21, 22, 23 y 28)**

La Política Pública de Paz Total fue adoptada mediante la Ley 2272 de 2022 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*", como una apuesta participativa, amplia, incluyente e integral para la consolidación de una paz estable y duradera en todo el territorio nacional y, particularmente, en los territorios más afectados por el conflicto armado, como la región del Catatumbo.

En el marco de esta Política, el Gobierno Nacional ha incentivado y promovido la presencia y la oferta institucional en la región del Catatumbo, mediante programas de sustitución de cultivos ilícitos y la vinculación a actividades de economía productiva legal.

Adicionalmente, el Presidente expidió la Resolución No. 264 del 15 de noviembre de 2022, mediante la cual autorizó la reanudación de la Mesa de Diálogos de Paz con el ELN y suscribió acuerdos bilaterales de cese al fuego, a través de los Decretos Nos. 1117 del 5 de julio de 2023 y 104 del 5 de febrero de 2024. Sin perjuicio de ello, el 4 de agosto de 2024, se levantó el cese al fuego y se continuó con las operaciones militares y operativos de policía contra el ELN.



A pesar de lo anterior, entre los días 19 y 25 de noviembre de 2024, las partes adelantaron una jornada de conversaciones en las que convinieron llevar a cabo el primer encuentro de una nueva etapa en el proceso de negociación, que tendría lugar en el mes de enero de 2025.

Determinados, los hechos verificables y concretos a los que remite el presupuesto fáctico considerado por el Presidente de la República para la declaratoria del estado de conmoción interior, procede la Procuraduría a realizar sobre ellos el juicio de existencia correspondiente.

### **2.2.1.2. Verificación de la ocurrencia de los hechos**

#### **a. Caracterización del territorio en los cuales se declara el estado de conmoción interior**

En primer lugar, la Procuraduría advierte que el ejecutivo realizó una integración amplia del territorio en el que se declaró el estado de conmoción interior. Así, tuvo en cuenta que la alteración al orden público no sólo tiene lugar en la región del Catatumbo, sino que también integró los municipios del área metropolitana de Cúcuta, que se ven afectados por el conflicto, en cuanto son receptores de la problemática generada; así como los municipios de González, Río de Oro, los cuales sirven de corredor para la práctica de actividades criminales y los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra por su importancia ecológica.

Así, el Gobierno Nacional al delimitar esta zona, no solo se ocupó de los territorios donde hacen presencia activa los grupos al margen de la ley, sino también de aquellos municipios que se ven afectados con la crisis registrada en el Catatumbo, el cual se ha visto ampliamente deteriorado por la actividad cocalera en la región, el contrabando de madera, los ataques a la infraestructura petrolera, que conllevan la destrucción de ecosistemas estratégicos del sistema de áreas protegidas.

En segundo lugar, el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia acreditó la presencia de grupos armados ilegales en la zona. Concretamente, se verificó que en la región del Catatumbo hacen presencia Grupos Armados Organizados – GAO como el ELN, disidencias de las FARC y Clan del Golfo, los cuales se sirven del narcotráfico como una de sus fuentes de financiación<sup>15</sup>.

De igual forma, se constató la existencia del Grupo Delincuencial Organizado – GDO los Pelusos - Ejército Popular de Liberación, que, a pesar de tener un declive en su capacidad delictiva, siguen ejerciendo actividades ilícitas relacionadas con extorsiones, narcotráfico, lavado de activos y homicidios selectivos en la región del Catatumbo<sup>16</sup>.

En tercer lugar, sobre la presencia de cultivos ilícitos, Norte de Santander ocupa el tercer puesto en los departamentos con más área sembrada de cultivos de coca. Históricamente, el Catatumbo ha sido una región cocalera gracias a su ubicación

<sup>15</sup> Folios 2 al 5 del documento anexos al Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025 del 27 de enero de 2025.

<sup>16</sup> Folios 5 y 18 del documento anexos al Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025 del 27 de enero de 2025.



geoestratégica y a sus condiciones climáticas. Así, la existencia de un nodo de producción que facilita el control de rutas de narcotráfico, las deficiencias en la infraestructura vial y la precaria presencia del Estado, facilitan que este territorio sea controlado por parte de actores armados ilegales.

Sobre este panorama, la Procuraduría estima que la región del Catatumbo ha sido afectada históricamente por las dinámicas del conflicto armado y del narcotráfico, lo que ha generado escenarios constantes de vulneración de derechos, principalmente de la población civil<sup>17</sup>. Así, la Fundación Ideas para la Paz, USAID y la Organización Internacional para las Migraciones, reportan que desde los años 70 el Catatumbo enfrenta una situación compleja de orden público, como consecuencia de la presencia de distintos grupos organizados al margen de la ley, los cultivos de coca, las minas antipersonales y los altos índices de necesidades básicas insatisfechas<sup>18</sup>.

Igualmente, se comprobó que el fenómeno cocalero es una problemática que se presenta desde hace varias décadas en la región, la cual se ha acrecentado con el tiempo. Es así como entre los años 2006 al 2012, se registró un total de 3490 hectáreas<sup>19</sup>, para pasar en 2022 a un total de 40.116, lo que significó un aumento del 800%, según datos de la Unidad de Restitución de Tierras<sup>20</sup>, siendo Tibú el municipio con mayor afectación a nivel nacional, con el 13,5% de toda la producción del país.

En ese sentido, según el Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad, al mes de agosto de 2024, se registró un total de 53.812 hectáreas de cultivos de coca en Norte de Santander<sup>21</sup>. En concreto, las alcaldías de González, Sardinata y San Calixto reportaron la siembra de cultivos de uso ilícito de coca y marihuana en sus territorios<sup>22</sup>.

Estos hechos también se acreditan con documentos como los boletines de detección temprana de deforestación del IDEAM, que correlacionan la tala de árboles con el aumento de la extensión de los cultivos de uso ilícito, en perjuicio de los ecosistemas estratégicos de la región<sup>23</sup>.

Para atender a este problema público, el Gobierno Nacional ha implementado cambios en las políticas de drogas, específicamente, a través del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), se crearon programas dirigidos a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y a la puesta en

<sup>17</sup> Así también lo admitió UNP en fl 4 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=99179>

<sup>18</sup> Boletín No. 64 de 2013, *Dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario*

<sup>19</sup> <https://storage.ideaspaz.org/documents/5b72fe7f2b9d1.pdf>

<sup>20</sup> Informe de Conflictividades Socioterritoriales Dirección Social de la Dirección Territorial de Norte de Santander de Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

<sup>21</sup> Folio 36 del documento anexos al Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025 del 27 de enero de 2025.

<sup>22</sup> Ver entre otros, informe de Radicado AMG-211 de la Alcaldía de González. Alcaldía Sardinata. Alcaldía de San Calixto

<sup>23</sup> 4566 – 4568 del documento anexos al Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025 del 27 de enero de 2025. Asimismo, en informes como el de la Alcaldía de Ocaña se informa que la tala de árboles perjudica los afluentes hídricos que alimentan los acueductos municipales. también se reporta afectación a ecosistemas estratégicos en el Municipio de El Carmen donde se surten acueductos rurales



marcha de actividades de economía productiva legal<sup>24</sup>, como dan cuenta las resoluciones allegadas al proceso por parte de la Agencia de Renovación del Territorio -ART- sobre la renegociación del PNIS en Norte de Santander<sup>25</sup>.

**b. La escalada de violencia por parte de los grupos organizados al margen de la ley en el Catatumbo y las violaciones a los Derechos Humanos de la población civil y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario**

En lo que atiene a la escalada de violencia que condujo a la crisis humanitaria en el Catatumbo, de conformidad con las pruebas remitidas por el Gobierno Nacional<sup>26</sup>, se puede evidenciar que, desde enero de 2025, se han presentado actos criminales por parte de los grupos armados ilegales en contra de la población civil, los líderes sociales y la población firmante, como se expone a continuación:

- Un número importante de confrontaciones armadas entre el ELN y el Frente 33 de los Grupos Armados Residuales en la Región del Catatumbo.
- Instalación de retenes ilegales con el propósito de hacer inteligencia, asesinar y secuestrar a la población.
- Desplazamiento masivo de los habitantes de la Región del Catatumbo, quienes huyen a través de cualquier medio de transporte.
- Homicidio y secuestro de la población civil y firmante.
- Hurto de bienes tales como vehículos y víveres a manos de los combatientes de los grupos armados.
- Adquisición de material bélico de alto poder destructivo por parte de los grupos armados
- Imposibilidad de ingresar personas y alimentos a los municipios de Tibú, El Tarra, Teorama, San Calixto, Abrego, Acarí, reportada por distintas autoridades del orden nacional como consecuencia de la escalada de violencia.

Además, en virtud de las pruebas remitidas por las entidades territoriales, se trae a colación, la forma en la que estos grupos armados ejercen poder en la región a través de la instalación de retenes ilegales, instalación de artefactos explosivos en

---

<sup>24</sup> Se allegó el acuerdo de confidencialidad y no divulgación, suscrito entre la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia de Desarrollo Rural (vr Anexo 5, pág. 615-622), Actas de las sesiones de a mesa Pacto Catatumbo – MIC; y compromisos adquiridos e l marco de la MIC y del Pacto Catatumbo por la DSCI para la transformación territorial del Catatumbo (anexo 6 págs. 623-667). Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), Resolución 012/24

<sup>25</sup> Resoluciones 0012 del 5 de abril de 2024. de la Agencia de Renovación del Territorio, 030 (págs. 527-539, 594-601, 602-607).

<sup>26</sup> Gobierno Nacional. Expediente RE-361. Anexos al Decreto Legislativo 0062 del 24 de enero de 2025, por el cual se decreta el Estado de Comoción 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.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

vías públicas, incluidas minas antipersonales, secuestros, homicidios, lesiones personales, extorsiones, reclutamiento de menores, entre otros<sup>27</sup>.

Lo anterior, ha obligado a las autoridades a adoptar medidas de respuesta para salvaguardar la vida de los pobladores, en el marco de las confrontaciones armadas.

- Alojamiento en bases militares de personas desplazadas que huyen de la violencia.
- Labores de extracción y rescate de la población civil por parte del Ejército Nacional para salvaguardar la vida. En concreto, 395 personas han sido extraídas de su lugar de residencia, en las que se encuentran 14 firmantes de paz y 17 de sus familiares, quienes se han refugiado en unidades militares y 52 personas se encuentran pendientes.

Los hechos anteriores, dan cuenta de la escalada de violencia que soporta la región y que ha desencadenado la crisis humanitaria a la que hace referencia el Decreto 062 de 2025.

Precisamente, según informes del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, entre el 1° y el 22° de enero de 2025 se reportaron 36.137 víctimas de desplazamiento forzado. Además, se advierte que esa cifra ha venido en aumento, pues según lo constatado por la Defensoría del Pueblo, a corte del 3 de febrero de 2025, se han desplazado forzosamente 53.361 personas<sup>28</sup>. En contraste, con los años 2022, 2023 y 2024 en los que el desplazamiento forzado ascendió a 4.677 personas en total<sup>29</sup>.

A su vez, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en coordinación con las Personerías Municipales, han recibido declaraciones masivas sobre el hecho victimizante de desplazamiento forzado con el fin de adelantar su remisión a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>30</sup>. En concreto, entre el 17 de enero y el 1 de febrero de 2025, se recibieron 50.873 declaraciones por parte de las víctimas ubicadas en Ocaña, Cúcuta, Tibú, Abrego, El Tarra y San Calixto<sup>31</sup>.

Igualmente, el Puesto de Mando Unificado de Norte de Santander, a través de su boletín No. 14 con fecha de corte del 3 de febrero de 2025, reportó las siguientes cifras relacionadas con hechos victimizantes: (i) 52 homicidios; (ii) 15 personas lesionadas; (iii) 9 firmantes desaparecidos; (iv) 6.081 personas en alojamiento temporal; (v) 30.908 personas confinadas<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Ver informes de la Gobernación del Cesar, suscrito el 06 de febrero de 2025, allegado al expediente como prueba. informe de Radicado AMG-211 de la Alcaldía de González. Informe Alcaldía de Ocaña. Alcaldía de El Carmen.

<sup>28</sup> Defensoría del Pueblo, oficio del 6 de febrero de 2025. Expediente digital RE-361, archivo "RE0000361-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) -(2025-02-06 22-55-56)".

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

En línea de lo anterior, las autoridades han identificado los riesgos a los que se encuentra expuesta la población civil en la región del Catatumbo, así: (i) desplazamiento forzado ante el dominio territorial por parte del ELN y de las disidencias de las FARC; (ii) amenazas; (iii) trata de personas con el fin de explotación sexual; (iv) violencia sexual; (v) violencia intrafamiliar con riesgo de feminicidio; (vi) vulneración de derechos sexuales y reproductivos que generan riesgo obstétrico por falta de acceso a la atención de servicios de salud y (vii) amenazas contra la vida e integridad personal<sup>33</sup>.

### **c. El incumplimiento de los compromisos suscritos en el Acuerdo Final de Paz**

La Procuraduría encuentra que son verificables, en la medida que se ha constituido sobre el particular, un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI) declarado por la Corte Constitucional en Sentencia SU-020 de 2022. En concreto, el ECI obedeció al bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes.

La medida se adoptó considerando, entre otros aspectos, *“que la mayoría de la población signataria del Acuerdo Final de Paz se encuentra en territorios donde la presencia estatal es fragmentaria o inexistente y en donde, por eso mismo, suelen predominar las actividades ilícitas –como por ejemplo los cultivos de uso ilícito–”, y que se constató “un incumplimiento grave, sistemático, múltiple y extendido en el tiempo (cuatro años) de diversas disposiciones (alrededor de dieciséis, según el informe presentado por el Instituto Kroc) cuya observancia resultaba indispensable para la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la paz de las y los accionantes en los expedientes de la referencia y de toda la población signataria del Acuerdo Final de Paz en tránsito a la vida civil*<sup>34</sup>”

A su turno, mediante Auto No. 826 de 2024, el Alto tribunal fijó unos subcomponentes y ejes transversales con el fin de alcanzar garantías de seguridad para los firmantes del Acuerdo Final de Paz, en aras del cumplimiento de las órdenes dictadas en Sentencia SU-020 de 2022, enfocadas a la superación del ECI, que incluye medidas de protección, prevención y reacción, reincorporación integral, política criminal y seguimiento.

Con fundamento en el oficio OFI25/0004/MDN-SDG del 23 de enero de 2025 de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, se encontró que desde el 2017, en la región del Catatumbo se han presentado 32 afectaciones contra personas en proceso de reincorporación, que comprenden 25 homicidios y 7 tentativas. Esto sin dejar de lado que desde la firma del Acuerdo al año 2023, han sido asesinados 355 excombatientes de las Extintas FARC en el territorio nacional<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Documento anexo en el oficio del 6 de febrero de 2025 remitido por parte de la Defensoría del Pueblo. Expediente digital RE-361, archivo “RE0000361-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) - (2025-02-06 22-55-56)”.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-020 de 2022.

<sup>35</sup> Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz -PND, folios 6061-6075.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

Por su parte, los informes de las entidades territoriales de la región dan cuenta de cifras crecientes de firmantes de paz asesinados, reportados como desaparecidos, desplazados y amenazados<sup>36</sup>, correlacionados a su vez, con el aumento en las solicitudes de protección a la Unidad Nacional de Protección. Es así como, en los dos primeros meses del 2025, se atendieron 93 solicitudes, en contraste con las 39 presentadas en el 2024.

#### **d. Implementación de la Política Pública de Paz Total**

En efecto, con la expedición de la Ley 2272 de 2022, se formalizó la Política de Paz Total con el fin de sostener diálogos de paz con los grupos organizados al margen de la ley.

En ese orden de ideas, el ejecutivo expidió los Decretos Nos. 2656 de 2022 y 1117 de 2023, en los cuales decretó el cese al fuego entre el Gobierno y el Estado Mayor Central FARC-EP y el ELN, respectivamente, los cuales fueron suspendidos el 4 de agosto de 2024, desencadenando una ola de violencia que ha ido en aumento como lo ha advertido la Defensoría.

Al respecto, es preciso advertir que el cese acordado implicó, por una parte, la reducción de actos violentos en contra de la población civil es así como la UARIV reportó una disminución en el número de personas desplazadas<sup>37</sup>; y por otra, incidió en el fortalecimiento de su capacidad bélica y de control territorial.

En conclusión, el Ministerio Público puede sostener que los presupuestos fácticos invocados por el Gobierno Nacional, a través del Decreto 062 de 2025, superan el juicio de existencia. Esto porque son verificables, concretos y perceptibles e implican una afectación al orden público, en tanto alteran las condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el ejercicio de los derechos de la población civil de la región del Catatumbo.

#### **2.2.2. Presupuesto valorativo**

Verificado el aspecto objetivo, esto es, la efectiva ocurrencia de los hechos, se da paso al juicio de valor, el cual, implica un examen sobre el supuesto fáctico que motiva la declaratoria, relacionado con la intensidad de la perturbación y sus consecuencias. Así, no cualquier perturbación da lugar a la declaración de conmoción interior, sino solo aquella que es grave y atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana y la seguridad del Estado.

La Corte Constitucional ha establecido que este juicio revisa el *“margen de apreciación del Presidente sobre la gravedad de la perturbación del orden público suscitada por los hechos invocados y su capacidad de atentar de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia*

<sup>36</sup> Ver, entre otros, los informes de la Gobernación de Norte de Santander, Alcaldía de El Carmen y Alcaldía de El Tarra.

<sup>37</sup> Informe UARIV folio 17. Inclusive, como efectos del cese al fuego acordado con el ELN, la URIV reportó un descenso en la cantidad de personas desplazadas forzosamente en la zona.



*ciudadana*<sup>38</sup>. En esa misma línea, agregó que la *gravedad* tiene que ver con la intensidad de la perturbación, así como con el carácter anormal y excepcional de la situación. Respecto de la *inminencia*, indicó que se trata de un riesgo efectivo con una inmediatez temporal, lo que excluye peligros eventuales o remotos.

Así, el análisis de este presupuesto se encamina a examinar si en la valoración que hizo el Gobierno, este 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.

Pues bien, en el Decreto Legislativo 062 de 2025 el Gobierno consideró que, *“en atención a la gravedad de la situación excepcional que se vive en la región del Catatumbo, caracterizada por el aumento de la violencia, la crisis humanitaria, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, se hace imprescindible la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, así como garantizar el respeto de los derechos fundamentales”*<sup>39</sup>. En otras palabras, estimó que todos los hechos descritos cumplen con los criterios de gravedad, excepcionalidad e inminencia.

La Procuraduría General de la Nación estima que es claro que el Catatumbo presenta un problema de violencia estructural y generalizada que no está llamado a resolverse con la declaratoria de la conmoción interior. Sin embargo, las alarmantes cifras de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario desde mitad de enero, dan cuenta de la gravedad de la situación que tiene que ser solventada por el Gobierno Nacional con medidas excepcionales.

Según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA<sup>40</sup>-, entre el 16 y el 20 de enero de 2025 el conflicto armado en el Catatumbo condujo a una crisis humanitaria en la que se registró un número importante de personas afectadas, tal como se registra a continuación:

ACTOS EN CONTRA DE LOS DDHH Y DIH	No. DE PERSONAS	No. DE HOGARES
Desplazamiento	18.359	6.700
Confinamiento	1.258	340
Refugiados y migrantes desplazados	100	21

<sup>38</sup> Op. Cit. C-070 de 2009.

<sup>39</sup> Decreto Legislativo No. 0062 de 2025, considerando 60 (pág. 10)

<sup>40</sup> Folios 720 del expediente. ALERTA DE SITUACIÓN HUMANITARIA. Desplazamiento masivo en los municipios de San Calixto, El Tarra, Hacarí, Teorama. Y Tibú (Catatumbo), Norte de Santander.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

<b>Refugiados y migrantes confinados</b>	128	28
<b>Niños, niñas y adolescentes sin acceso a educación</b>	46.030	

Según la misma organización, al 31 de enero de 2025, es decir, solo once días después, los actos violentos aumentaron significativamente. En particular, el desplazamiento masivo alcanzó su nivel más alto en los últimos 28 años en Colombia<sup>41</sup>, toda vez que ascendió a 51.938 personas desplazadas.

Adicionalmente, si bien se reconoce que el conflicto armado es una situación crónica lo cierto es que el número de víctimas que ha dejado la violencia perpetrada desde el 16 de enero de 2025, representa una escalada exponencial frente a los registros que se tienen de años anteriores, así:

<b>ACTOS EN CONTRA DE LOS DDHH Y DIH</b>	<b>No. DE PERSONAS</b>
Confinamiento	5.178
Restricciones a la movilidad y riesgo de confinamiento	20.302
Restricción al acceso humanitario	5.178
Refugiados y migrantes confinados	4.443
Niños, niñas y adolescentes sin acceso a educación	46.500
Pueblos indígenas afectados	899
Homicidios de firmantes de paz	6
<b>Total personas afectadas</b>	<b>82.506</b>

En línea con lo anterior, y de acuerdo con el Registro Único de Víctimas -RUV- el mayor fenómeno de desplazamiento en el país, ocurrió en el Charco Nariño el 18 de marzo de 2007, desplazando 11.672 personas, es decir, menos de una cuarta parte de lo que ha ocurrido en el Departamento de Norte de Santander, tal y como se evidencia en la gráfica que se expone a continuación:

<sup>41</sup> Ver informe del 1° de febrero de 2025, disponible en: <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/colombia-reporte-de-situacion-no-01-impacto-humanitario-por-desplazamiento-masivo-y-confinamiento-en-catatumbo-norte-de-santander>



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

**El desplazamiento forzado del Catatumbo frente a los 10 mayores eventos masivos registrados desde 1997**

Lugar	Departamento	Fecha	Víctimas
Catatumbo	Norte De Santander	18 de Enero de 2025	40.000
El Charco	Nariño	18 de Marzo de 2007	11.672
Riosucio	Chocó	17 de Octubre de 1997	9.434
Santa Marta	Magdalena	9 de Febrero de 2002	8.401
Riosucio	Chocó	19 de Abril de 1997	9.218
Bojayá	Chocó	10 de Mayo de 2002	6.243
Peque	Chocó	7 de Julio de 2001	6.054
Convencion	Norte De Santander	11 de Enero de 2002	6.255
Santa Marta	Magdalena	19 de Enero de 2002	8.184
Anorí	Chocó	23 de Enero de 2011	5.102
Buenaventura	Valle Del Cauca	30 de Agosto de 2003	4.980

Los datos del Catatumbo son aproximados y estimados

fuente: Registro Único de Víctimas - RUV

Con el agravante que la cifra ha ido en un exponencial aumento, según el RUV<sup>42</sup>, los datos recaudados entre el 1 de enero y el 9 de febrero del año en curso, se registró un aumento significativo en el número de desplazamientos forzados en comparación con años anteriores. En este periodo, 54.098 personas fueron víctimas de este fenómeno, una cifra considerablemente superior a la de años previos.

En 2024, se reportaron 25.611 desplazados en el territorio nacional, de los cuales 7.028 eran del Catatumbo, representando el 27,4% del total acumulado en 105 eventos registrados en todo el país. En 2023, la cifra ascendió a 18.137 víctimas, equivalentes al 33,5 % del total actual. En 2022, se registraron 24.191 desplazados a lo largo del año, lo que representaba el 45 % del total reportado hasta febrero de 2025.

Adicionalmente, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, informó que las solicitudes para ser incluidos en el registro de víctimas son significativamente más altas en municipios como Tibú, San Calixto y Teorama, lo que refleja la persistencia de dinámicas de violencia y afectaciones a la población en estos territorios históricamente impactados por el conflicto armado.

Asimismo, señala que, las bajas declaraciones en municipios como San Cayetano, Los Patios y Puerto Santander podrían no estar reflejando la realidad completa, debido a barreras en el acceso para declarar ante el Ministerio Público, por temor a represalias o desconocimiento de instituciones que recojan la información de manera efectiva<sup>43</sup>.

De otro modo, en cuanto al segundo requisito que debe revisar la Corte Constitucional en el presupuesto valorativo, esto es, el de inminencia, considera el Ministerio Público que los riesgos anunciados por la Defensoría del Pueblo en las distintas alertas tempranas, relacionados con la intensificación de la violencia y los ataques indiscriminados contra la población, se materializaron por la confluencia del

<sup>42</sup> Anexo 1 de las pruebas solicitadas por la Magistrada Ponente.

<sup>43</sup> Folio 17 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

incremento de las hostilidades por parte del ELN; el reposicionamiento del EPL “Los Pelusos” y la expansión territorial del Frente 33 de las FARC.

De lo anterior se evidencia que la población civil ha sufrido una grave alteración en su vida debido a la violencia en la región. Además del miedo y la incertidumbre causada por los enfrentamientos armados, han enfrentado consecuencias como la modificación del calendario escolar<sup>44</sup>, la suspensión de servicios notariales<sup>45</sup> y de transporte<sup>46</sup>, con la escasez de alimentos.

Además, la prestación de servicios públicos se ha visto afectada<sup>47</sup>. La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental<sup>48</sup> tuvo que implementar modalidades de trabajo remoto; Parques Nacionales Naturales de Colombia suspendió sus actividades dentro del área protegida y trasladó a sus trabajadores al casco urbano del municipio de Tibú; la Autoridad de Licencias Ambientales se ha visto impedida para ejercer sus funciones en el territorio. Por su parte, Ecopetrol interrumpió sus operaciones<sup>49</sup> y las entidades territoriales han tenido dificultades para identificar a las víctimas debido a la imposibilidad de acceder a las zonas donde se encuentran los cuerpos.

Lo expuesto va acompañado del consecuente desbordamiento de las capacidades financieras, técnicas y humanas de las autoridades territoriales y nacionales para responder a esta crisis, en tanto que no era previsible en la magnitud ocurrida. Puntualmente, el municipio de Ocaña reportó que, a corte del 6 de febrero de 2025, el municipio recibió 10.228 personas víctimas de desplazamiento forzado, lo cual ha desbordado por completo su capacidad de respuesta institucional por la falta de albergues, sumado a la insuficiencia de recursos.

Estos hechos evidencian la magnitud de la crisis humanitaria, que no solo afecta la estabilidad institucional, en la medida en que supera las capacidades institucionales, impide el normal funcionamiento de los servicios públicos y dificulta la satisfacción de sus necesidades básicas; sino que también vulnera los derechos de la población civil y afecta la convivencia ciudadana.

Lo anterior, no solo acredita el carácter grave de la perturbación del orden público, sino que, conforme a las cifras reportadas por el PMU del 10 de marzo de 2025 de la Gobernación de Norte de Santander, mediante boletín No. 46, revela que la crisis en el Catatumbo no está conjurada, sino en aumento, de suerte que el riesgo no solo ha sido inminente, sino también persistente<sup>50</sup>:

<sup>44</sup> La Gobernación de Norte de Santander mediante Resolución 210 de 17 de enero 2025, modificó el calendario lectivo e interrumpió el inicio de clases para 46.032 niños, niñas y adolescentes, iniciando clases en algunos planteles el 27 de enero. LA OCHA reportó el desplazamiento de por lo menos 150 docentes hacia Cúcuta y Ocaña.

<sup>45</sup> La Superintendencia de Notariado y Registro informó que en varias notarias de los municipios del Catatumbo se suspendió.

la prestación de los servicios los días 16 y 17 de enero de 2025 por la escalada de violencia, y en otras de redujo el horario a medio día, dada la situación de conflicto. Oficio No. SNR2025EE004781 del 24 de enero de 2025 (págs.174-175).

<sup>46</sup> Circular de la Cooperativa de Transportadores del Catatumbo (pág. 6148).

<sup>47</sup> Información suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (folios 2167 y 2168).

<sup>48</sup> Págs. 2167-2170.

<sup>49</sup> Ver págs. 4571-4581.

<sup>50</sup> Disponible en: <https://x.com/GoberNorte/status/1899411369201459524/photo/1>



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Boletín N° 46  
Fecha 10/03/25

### BALANCE PMU CATATUMBO



Gobernación de Norte de Santander

El presente balance de PMU establece las diferentes actividades y el desempeño en relación con el mantenimiento y restablecimiento del orden público en nuestra jurisdicción. A través de la implementación de estrategias y recursos específicos, el PMU ha sido clave en la gestión de los conflictos urbanos, la seguridad ciudadana y la intervención oportuna en situaciones que afectan la convivencia pacífica.

<b>HOMICIDIOS 85</b>		<b>PERSONAS LESIONADAS 18</b>		<b>DESAPARECIDOS FIRMANTES 08</b>	
FIRMANTES DE PAZ	04	TIBÚ	07	TEORAMA	03
LÍDERES SOCIALES	03	TEORAMA	04	TIBÚ	01
PARTICULARES	72	SAN CALIXTO	03	EL TARRA	02
MEJORES DE EDAD	04	CONVENCIÓN	01	SAN CALIXTO	02
		TARRA	03		
(43) TIBÚ (22) TEORAMA (11) TARRA (01) HACARÉ (01) SAN CALIXTO (01) OCAÑA (01) EL CARMEN (03) CONVENCIÓN.		➤ 02 personas han fallecido.		<b>ENTREGAS VOLUNTARIAS GAO 153</b>	
➤ 03 víctimas de masacre Táu (15/01/2025).		<b>PERSONAS EN ALOJAMIENTO TEMPORAL 1.637</b>		Somosidos 6ANJ 33 124	
				Desmovilizados 6LAI 03	
				Recuperados MENORES DE EDAD 24	
				OCAÑA 552	
				CÓCUTA (hechos) 1.003	
				TIBÚ 82	
<b>DESPLAZADOS 56.741</b>		<b>CONFINADAS 23.809</b>		<b>Ayuda humanitaria</b>	
Desplazados Ochocho		Desplazados Confinados		➤ Gobernación: 352,5 toneladas.	
CÓCUTA	29.427	PAMPLONA	56	➤ UNP: No registra nuevas solicitudes de análisis de amenaza, vulnerabilidad o desplazamiento.	
OCAÑA	12.077	HERIÁN	27	➤ Firmantes evacuados: 82.	
TIBÚ	8.980	CHINACOTA	42	➤ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 140,08 toneladas.	
SAN CALIXTO	1.278	TEORAMA	423	➤ Atenciones unidades móviles ICBF: 15.843.	
ABREJO	327	ARBOLEDAS	38	➤ Unidad para las víctimas: 492,27 toneladas y 10.360 kits de alimentos y kits de aseo.	
EL TARRA	1.770	EL CARMEN	38	➤ Gestiones Defensa Civil Colombiana:	
CONVENCIÓN	928	CUCUTILLA	54	1. 132 atenciones prehospitalarias.	
HACARÉ	231	DURANIA	29	2. 120 menores beneficiados con la producción de alimentos en el municipio de Ocaña.	
SARDINATA	268	BUCARASICA	182	3. Traslado de ayudas humanitarias: 123 toneladas.	
LA ESPERANZA	127	LA PLAYA	155		
LABATECA	20	SALAZAR PAL.	127		
CÁCHIRA	24	BRAMALOTE	11		
LOVRDES	11	SAN CAROLINO	31		
PUERTO SANTANDER	13	EL ZULIA	37		
TOLEDO	01	VILLA CARO	17		
SANTIAGO	32	RAGONVALLA	10		
Emisiones Institucionales "Cacería Estéreo" CURAS RADIALES ENTIBAL Definición de diferentes mensajes para la Región del Catatumbo. 105.161 1.790 mos.		<b>Vuelos EJERCOL y PONAL PERSONAS EVACUADAS HELICOPORTADAS VUELOS 755 68</b>		<b>EVACUACIONES TERRESTRES 8</b>	
		SARDINATA 01		ADULTOS 4	
		TIBÚ 488		MENORES 4	
		EL TARRA 249		ABREJO 4	
		CONVENCIÓN 40		TEORAMA 4	
		SAN CALIXTO 07		SARDINATA 4	
<b>Factores de Atención:</b>					
➤ Se realiza consejo de seguridad extraordinario en el municipio de Ocaña, ante los graves hechos de afectación a la vida, la seguridad y la convivencia. Se decreta toque de queda en el municipio.					
<b>Marco legal</b>					
➤ Presidencia de la República de Colombia expide Decreto No. 0062 del 24/01/2025 - <i>Acta de consecución interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y Girasoles del departamento del Cesar.</i>					
➤ Ministerio del Interior expide el Decreto No. 0253 del 04/03/2025 - <i>Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Rio de Oro y Girasoles del departamento del Cesar.</i>					
➤ Gobernación del departamento Norte de Santander expide Decreto No. 000071 del 23/01/2025 - <i>Declara calamidad pública para el departamento Norte de Santander, con ocasión del desplazamiento forzado de personas debido a la situación de orden público sufrida en la subregión del Catatumbo.</i>					
➤ Diferentes decretos de urgencia manifiesta territoriales para Cúcuta, Arara, Teorama, TIBÚ					

De otra parte, aunque el homicidio, el desplazamiento forzado, el secuestro y el confinamiento son dinámicas propias del conflicto armado en Colombia, para la Procuraduría, la escalada de violencia en el Catatumbo adquirió una dimensión de tal magnitud que desbordó completamente la capacidad de respuesta del Estado. Es así como, la crisis humanitaria en el territorio representa una grave alteración al orden público que amenaza de manera inminente la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana; lo cual, amerita la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a garantizar los derechos de la población civil y restablecer el orden social perturbado.

Finalmente, se pone de presente que el Decreto 062 de 2025 tiene falencias en el acápite que aborda el presupuesto valorativo. Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación no puede ser indiferente ante el drama humanitario que vive la población del Catatumbo. Por ello, considera que, a partir del material probatorio aportado por el Gobierno Nacional, así como del recopilado con ocasión del auto de pruebas proferido por la magistrada sustanciadora, se superan las exigencias del presupuesto valorativo. Se concluye entonces que la labor del Presidente de la República no resulta arbitraria ni constituye un error manifiesto y, por el contrario está soportada en cifras que demuestran objetivamente la magnitud de la crisis humanitaria que enfrenta la población del Catatumbo.

### 2.2.3. Presupuesto de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias

Procuraduría General de la Nación  
Carrera 5 No. 15-80, Bogotá, D.C. | Teléfono: 601- 587-8750 | www.procuraduria.gov.co



Para la declaratoria del Estado de Excepción de Conmoción Interior, el artículo 213 superior establece como requisito que la grave perturbación del orden público “no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía”.

En ese sentido, el presidente debe realizar un análisis sobre la suficiencia de dichas atribuciones, con el fin de determinar si mediante las mismas puede conjurar o no, la grave perturbación del orden público y sus implicaciones, enmarcándose en las limitaciones fijadas en el marco constitucional, legal y jurisprudencial sobre los Estados de Excepción.

Lo anterior se fundamenta en que el estado de conmoción interior es el último recurso para defender al pueblo colombiano y a la organización institucional que él se ha dado, de agresiones generadas a partir de la alteración grave del orden público, que atenten de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueden ser abordadas desde los poderes ordinarios<sup>51</sup>.

Con el fin de determinar si se supera o no este presupuesto, la Corte ha reiterado en la necesidad de aplicar un juicio objetivo de ponderación orientado a establecer si la apreciación del presidente 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<sup>52</sup>. Sobre este aspecto ha precisado la jurisprudencia que:

*“Se trata, en todo caso, de un análisis global y no detallado de la suficiencia de los poderes ordinarios para conjurar la situación de crisis, pues de lo contrario quedaría sin objeto el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos de desarrollo. No es por lo tanto un examen de cada una de las medidas que se anuncian 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”<sup>53</sup>.*

De lo expuesto, el juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía se circunscribe a (a) identificar los argumentos del Presidente respecto de la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de policía para superar la grave perturbación del orden público, consignadas en el decreto legislativo, para posteriormente (b) aplicar el test de ponderación, que entre otras cosas debe analizar (i) la evaluación mínima de apreciación realizada por el presidente sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía, (ii) las medidas que a juicio del Ejecutivo, son necesarias para la superación de la crisis, (iii) la conexidad teleológica entre las medidas señaladas y las causas de la perturbación, y (iv) la indicación general de las libertades que resulta necesario restringir, de ser el caso<sup>54</sup>.

Claro lo anterior, procede la Procuraduría a realizar el juicio sobre la suficiencia de los poderes ordinarios de policía.

<sup>51</sup> Cfr. Sentencia C-802 de 2002

<sup>52</sup> Op. Cit. Sentencia C-070 de 2009.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Cfr. Sentencias C- 802 de 2009 y C-070 de 2009.



### 2.2.3.1. Determinación

En la parte considerativa del Decreto 062 de 2025 se consignan las siguientes manifestaciones acerca de la insuficiencia de los poderes ordinarios de Policía del presidente para conjurar la crisis ocasionada por la escalada de la violencia de los grupos armados al margen de la ley en el territorio en conflicto, que ocasionaron una grave e inminente crisis humanitaria en el territorio ante la incapacidad institucional para asegurar los derechos fundamentales de la población víctima del conflicto, respecto de las cuales se superaron los juicios facticos y valorativos, y la consecuente necesidad de las medidas extraordinarias:

- a) Insuficiencia de la capacidad institucional en la región del Catatumbo para hacer frente al escalamiento de las acciones armadas del ELN y su particular direccionamiento contra la población civil del territorio, que constituyen una situación excepcional de agravamiento del orden público y de afectación de la seguridad humana.
- b) Insuficiencia de las actuaciones de la policía y de policía judicial destinadas al control territorial tales como patrullaje urbano, registro a personas y vehículos y control a establecimientos públicos; y apertura de noticias criminales, inspecciones técnicas a cadáveres, recolección de elementos materiales probatorios, entrevistas y recolección de proyectiles, respectivamente.
- c) Insuficiencia de las actuaciones defensivas y ofensivas de las Fuerzas Militares, tales como (i) el reposicionamiento de 10 pelotones de la Fuerza de Tarea Vulcano (FUVUL) y la Trigésima Brigada (BR30), para fortalecer y ejercer un control militar de la zona; (ii) apoyos humanitarios, a través de la Aviación del Ejército para el rescate de personas heridas y amenazadas; (iii) el establecimiento de puestos de mando en las bases militares del departamento, para atender personas amenazadas; (iv) en Cúcuta se han dispuesto 2 helicópteros UH-60, 1 HUEY y 1 M117, para tener capacidad de efectuar de manera inmediata movimientos de tropa y logísticos, así como apoyos humanitarios, y (v) se han establecido mecanismos para reconocimiento aéreo e inteligencia aérea con imágenes.
- d) Necesidad del reforzamiento de las acciones adelantadas para fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública y la gobernabilidad en la región, retomar el control del territorio afectado, impedir más desplazamientos forzados masivos tanto en territorio nacional como hacia Venezuela, y restablecer el orden público en la región y la atención de la crisis humanitaria causada por el escalamiento abrupto e imprevisible del accionar violento del ELN, con el fin de minimizar las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad, así como superar la grave situación de inestabilidad institucional y la extraordinaria afectación de la convivencia ciudadana.
- e) Necesidad de recuperación y protección de un número indeterminado de personas escondidas, confinadas y que no han logrado ser evacuadas del territorio de riesgo ante la insuficiencia de medios aéreos para cumplir con este objetivo.



- f) Insuficiencia de los medios ordinarios para para efectuar la recolección e identificación de víctimas mortales en el territorio.
- g) Necesidad de restringir la comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados por los grupos armados en la región para el financiamiento de sus actividades criminales.
- h) Insuficiencia de la capacidad institucional de municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar y aquellos que integran el área metropolitana de Cúcuta para atender a las miles de personas desplazadas forzosamente que llegan diariamente en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas (atención humanitaria y prestación de servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, entre otros).
- i) Necesidad de que el Gobierno nacional provea a la población afectada de la infraestructura y la capacidad administrativa y de gestión necesarias para afrontar la emergencia.
- j) Insuficiencia de las medidas adoptadas desde 2022, en el marco de los procesos de paz y de la intervención estatal, consistentes en inversiones, planes, programas y proyectos en la región del Catatumbo enfocados en garantizar la institucionalidad necesaria para superar las causas del conflicto.
- k) Necesidad de adopción de medidas extraordinarias en la región del Catatumbo, en el área metropolitana de Cúcuta y en los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, para proveer de recursos a las entidades del Estado que deben intervenir respecto de los actos que han dado lugar a la conmoción interior para impedir que se extiendan sus efectos, adoptando medidas que permitan la consecución de recursos adicionales, incluyendo medidas tributarias, presupuestales, fiscales y otras destinadas a la facilitación de la ejecución de recursos existentes, como los provenientes del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías asignados para la presente vigencia fiscal al departamento de Norte de Santander, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, y la modificación de normas contractuales con mecanismos de control especiales que aseguren la correcta ejecución de los contratos y el uso adecuado de los recursos asignados.
- l) Necesidad de solicitar la cooperación de organismos internacionales y gobiernos aliados, para el financiamiento de programas humanitarios y de estabilización, lo cual implica llevar a cabo los ajustes presupuestales correspondientes.

En consecuencia, con el fin de realizar el juicio de suficiencia respectivo, la Procuraduría General de la Nación, agrupa estas múltiples referencias de la siguiente manera:



- I) Insuficiencia de la capacidad institucional de los territorios para atender de manera satisfactoria la crisis humanitaria ocasionada por la escalada de la violencia de GAO y GDO en contra de la población civil desde el 16 de enero de 2025 en los territorios objeto de la declaratoria de estado de excepción.
- II) Insuficiencia de los mecanismos, recursos y herramientas con que cuenta la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional), para recuperar el control del territorio ante la escalada de la violencia de GAO y GDO en la Región del Catatumbo.
- III) Necesidad de adoptar medidas económicas, tributarias, presupuestales y contractuales, con el fin de asegurar los recursos requeridos para la atención de la crisis humanitaria ocasionada por la escalada de la violencia de GAO y GDO en la Región del Catatumbo.

### 2.2.3.2. Ponderación

Las atribuciones ejercidas a través del cuerpo de policía tienen como propósito el *“mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*<sup>55</sup>, asignándosele al presidente su suprema dirección y la obligación de *“conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”*<sup>56</sup>.

Estas atribuciones se desengloban en las categorías de poder, función y actividad de policía.

En cuanto al poder de policía, este es ejercido por el Congreso de la República a través de su poder legislativo, con el fin de regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento. Asimismo, este poder es ejercido de forma subsidiaria por las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, sobre materias que no sean de reserva legal; y de forma residual por los demás Concejos Distritales y los Concejos Municipales dentro de su respectivo ámbito territorial<sup>57</sup>.

La función de policía consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. A nivel nacional, le corresponde al presidente de la República reglamentar las leyes sobre materias de Policía. Cuando las disposiciones de las asambleas o los concejos en asuntos de Policía requieran reglamentación para aplicarlas, los gobernadores o los alcaldes podrán, según el caso, dictar reglamentos sólo con ese fin<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Artículo 218 de la Constitución Política.

<sup>56</sup> Artículo 189 de la Constitución Política.

<sup>57</sup> Cfr. Artículos 11 a 15 de la Ley 1801 de 2016.

<sup>58</sup> Cfr. Artículos 16 y 17 de la Ley 1801 de 2016.



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

Por último, la actividad de policía tiene como propósito concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada a través de la materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional. Esta labor es estrictamente material y no jurídica, y su objetivo es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren<sup>59</sup>.

Dentro de los medios de policía, que sirven de instrumentos jurídicos a las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, se encuentran las órdenes de Policía, reglamentos, mediación policial, traslado por protección, retiro del sitio, traslado para procedimiento policivo, registro, registro a persona, registro a medios de transporte, incautación, incautación de armas de fuego no convencionales, municiones y explosivos, uso de la fuerza, aprehensión con fin judicial, apoyo urgente de los particulares y asistencia militar, entre otros<sup>60</sup>.

En razón a que le corresponde únicamente al presidente, las atribuciones extraordinarias que le concede el estado de conmoción interior ante la insuficiencia de las facultades ordinarias de policía para superar la grave perturbación del orden público, él tiene la atribución de realizar un juicio sobre la suficiencia de tales facultades ordinarias.

De conformidad con la precitada Sentencia C-802 de 2002, el control posterior que se le hace a este acto *“debe realizarse partiendo de los hechos que concurren a la configuración del presupuesto fáctico y de la valoración presidencial que de ellos se ha hecho y circunscribiendo el examen a la exigencia de una valoración razonable de la necesidad de acudir a facultades excepcionales. Para ello se debe partir de los distintos elementos del juicio sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de policía”*, según pasa a realizarse.

**a) Evaluación mínima de la apreciación presidencial sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía**

Como el presupuesto de declaratoria del Estado de Conmoción Interior se enmarca en que las atribuciones ordinarias de policía resultan limitadas pues ellas no están diseñadas para afrontar situaciones agudas de crisis institucional como las invocadas en la declaratoria del estado de conmoción interior, se debe verificar los instrumentos ordinarios con los que contaba el ejecutivo a su alcance, para sortear la crisis humanitaria provocada por el escalamiento de la violencia del ELN en la Región del Catatumbo, y que, en consideración de la Procuraduría, son los únicos hechos que superan los presupuestos fácticos y valorativos, y sobre los cuales se realizará el presente juicio de necesidad y suficiencia.

En este punto, la Procuraduría advierte que, si bien dichas medidas no están identificadas plenamente en el texto del Decreto 062 de 2025, en tanto el gobierno

<sup>59</sup> Cfr. Artículo 20 de la Ley 1801 de 2016.

<sup>60</sup> Cfr. Artículo 149 de la Ley 1801 de 2016.



nacional se limitó a señalar las diversas situaciones que conllevaron a la declaratoria de conmoción interior, las mismas si son identificables a partir de la copiosa prueba aportada con el decreto bajo estudio y las respuestas de las pruebas solicitadas por la Corte Constitucional.

Así las cosas, las pruebas enlistadas y enviadas por la Presidencia de la República, demuestran que el gobierno nacional para afrontar la magnitud de la anormal situación vivida en el Catatumbo venía implementado estrategias con ocasión de las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo, y otras que desplegó a partir de los hechos ocurridos el 16 de enero, entre las que se encuentran:

- i) Medidas de fortalecimiento de la fuerza pública para contrarrestar la ofensiva de grupos insurgentes y bandas macro criminales, a través del reposicionamiento de 10 pelotones de la Fuerza de Tarea Vulcano y la Brigada 30, apoyos humanitarios para el rescate de personas heridas y amenazadas, instalación de puestos de mando para atender personas amenazadas, disposición de 2 helicópteros UH-60, 1 HUEY y 1 M117 para movimientos de tropa, logísticos y apoyos humanitarios, y mecanismos de reconocimiento aéreo e inteligencia aérea con imágenes<sup>61</sup>.
- ii) Reforzamiento de planes preventivos y disuasivos de patrullajes mixtos en carreteras y zonas estratégicas de los municipios, para controlar la movilidad de actores armados, y reducir los riesgos para la población civil.
- iii) Implementación del Modelo de Vigilancia Comunitaria.
- iv) Desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa 2023-2026 “*Garantías para la Vida*”, que prevé estrategias para desarticular GAO y GDO, fortalecer la seguridad de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, luchar contra las economías ilícitas, defender integralmente el territorio y fortalecer el talento humano, entre otras<sup>62</sup>.
- v) Despliegue de actuaciones misionales de inteligencia policial e investigación criminal<sup>63</sup>.
- vi) Prestación de ayuda humanitaria por parte de las autoridades territoriales y nacionales, que en coordinación con la Cruz Roja, el ICBF, Fuerza Pública, las oficinas de organismos internacionales como ACNUR y la OCHA, entre otras, habilitaron 86 albergues, TIBÚ con 1.855 personas en 25 albergues, OCAÑA con 5.725 personas en 6 albergues (Estadio Hermides Padilla, Coliseo cubierto Argelino Durán, Centro de vida Convivencia, Plaza de Ferias y Defensa Civil), EL TARRA 709 personas en 7 albergues (Los Cacaos, La Esperanza, La Esperanza II, Villa Nueva,

---

61 Ver informe obrante en folios 26 a 34

62 Ver página 23 de Plan Estratégico Institucional PEI 2023-2026 del Ministerio de Defensa Nacional disponible en <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/2024-12/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20INSTITUCIONAL%20DEL%20SECTOR%20DEFENSA%202023-2026.pdf>

63 Ver informes obrantes de folio 2 a 22



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

Salado, Filo de la Virgen, Km 77), TEORAMA 9 personas en 1 albergue (Hogar de paso), HACARÍ 237 personas en 1 albergue (Centro multifuncional para las víctimas), ÁBREGO 44 personas en 1 albergue (Casa de paso), SAN CALIXTO 758 personas.

- vii) Adecuación de refugios transitorios para alojar y distribuir kits humanitarios, alimentos, agua, medicinas, adelantar brigadas de salud para la población desplazada<sup>64</sup>.
- viii) Habilitación de corredores humanitarios para la evacuación de personas en emergencia.
- ix) Celebración de diversos comités para la atención de riesgos y desastres en coordinación con varias entidades<sup>65</sup>

De lo anterior, la Procuraduría considera que se cumple con la evaluación mínima de la apreciación presidencial sobre la insuficiencia de las medidas ordinarias de policía puesto que a pesar de que se desplegaron las atribuciones ordinarias de las autoridades involucradas, las mismas resultaron insuficientes para hacer frente a la crisis humanitaria ocasionada por el aumento significativo de actos violentos contra la población civil, efectuados principalmente por el ELN, que atentan gravemente contra la convivencia ciudadana, estabilidad institucional y seguridad del Estado.

Si bien se reconoce que la Región del Catatumbo históricamente ha sido afectada por el conflicto armado, los actuales hechos son de una intensidad tal, que reconfiguran la dinámica territorial en cuanto vulneración de derechos, respecto de la cual se requiere de la adopción de medidas extraordinarias para su estabilización y superación de la crisis.

En ese sentido, es claro el desbordamiento institucional con base en las cifras expuestas en el presupuesto valorativo, que evidencian un aumento exponencial de personas desplazadas, y la falta de capacidad de las entidades territoriales receptoras para atender las necesidades de las víctimas en condiciones de dignidad, en los lugares de acogida.

#### **b) Medidas requeridas**

Ahora bien, ante la desestabilización del orden público y ante la dimensión de la crisis humanitaria desbordada, el primer mandatario consideró necesario declarar el estado de conmoción interior, buscando adelantar acciones militares, humanitaria, y, económica.

En concreto, las medidas generales que superan el test al estimarse necesarias para la superación de la crisis son:

---

<sup>64</sup>Respuestas de las entidades territoriales al auto de pruebas proferido por la magistrada sustenadora Folios 145-153.

<sup>65</sup>Folio 704.



- i) Evacuación de personas escondidas y/o confinadas del territorio de riesgo. (Considerando 69)
- ii) Las relativas a la identificación, recuperación y disposición de los cuerpos de víctimas mortales. (Considerando 70)
- iii) Las adelantadas para la recuperación del control del territorio por parte de la Fuerza Pública, impedir desplazamientos forzados masivos y reestablecer el orden público (Considerandos 72, 73, 75, 87)
- iv) Restricciones a la libertad de circulación. (Considerando 74)
- v) Las tendientes a asegurar la atención humanitaria y la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, relacionadas con los grupos de desplazados y personas de especial protección, solo en lo que tiene que ver con la atención de la crisis humanitaria. (Considerando 78, 79)
- vi) Modificación y adición de la ley de apropiaciones, asignaciones del SGP y SGR e imposición, recaudo de nuevas contribuciones fiscales, solo con el fin de financiar las acciones y capacidades de la Fuerza Pública para el restablecimiento del orden público y la atención de la crisis humanitaria. (Considerandos 88, 89, 90, 91, 92 93 94 95).
- vii) Modificación a procesos contractuales que aseguren la ejecución de los recursos destinados a atender la emergencia humanitaria de acuerdo con los más altos estándares de transparencia y eficiencia. (Considerando 96 y 97).

Con este proceder, el Gobierno ha definido las áreas temáticas alrededor de las cuales ejercerá las facultades excepcionales que le confiere el estado de conmoción interior con miras a la superación de la crisis. Esa relación genérica de las medidas requeridas constituye una delimitación del ámbito que será objeto de regulación legislativa excepcional durante la vigencia de la conmoción interior.

Al igual que con el análisis de la insuficiencia de las medidas ordinarias, la Procuraduría advierte una vez más, que el sustento de las mismas, en particular, las medidas de tipo económico no están consignadas en el decreto bajo revisión, lo que daría a sostener que no están justificadas. No obstante, en aplicación del principio constitucional de primacía del derecho sustancial<sup>66</sup>, la justificación de estas se encuentra en la respuesta técnica que el delegado del Ministerio de Hacienda envió a la Corte Constitucional, ante la solicitud del auto de pruebas del 31 de enero de 2025, comunicado mediante oficio número OPC-028/25.

En el citado documento se precisó, que las entidades públicas requerían de traslados adicionales, pues los actuales recursos debían cumplir las restricciones

---

<sup>66</sup> Cfr. Art. 228 de la Constitución Política.



que establece el principio de legalidad del gasto. Asimismo, argumentó que se debían disminuir el riesgo de afectación del cumplimiento de las competencias ordinarias a su cargo, y que la atención de la crisis humanitaria no debía generar situaciones complejas de liquidez a las entidades territoriales involucradas.

Ahora bien, respecto de los recursos del Sistema General de Regalías y del Sistema General de Participaciones, el Ministerio de Hacienda argumentó que si bien no pueden ser modificados o redireccionados cuando se presenten situaciones de anomalía o urgencia, por tener sustento constitucional, lo que se pretende es flexibilizar la utilización de los mismos en el marco de los componentes de distribución fijados por la Carta Política, por ejemplo, en relación con la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), para que con los mismos se puedan destinar para provisionar agua para consumo humano a través de medios alternos o la posibilidad de brindar subsidios para garantizar el mínimo vital de agua y saneamiento básico de la población, en el marco de la crisis.

#### **c) Conexidad teleológica con las causas de la perturbación**

La Procuraduría encuentra que, en un nivel general, las áreas temáticas identificadas por el Gobierno con miras al ejercicio de sus facultades excepcionales, poseen conexidad teleológica con las causas de la perturbación del orden público.

En resumen, las medidas de carácter i) militar, para recuperar el control territorial, garantizar la presencia institucional y fortalecer el control fronterizo; ii) humanitarias, para dotar de servicios básicos a la población en emergencia, y, iii) económicas, para asegurar recursos para la atención y manejo de la crisis, se pueden relacionar con los hechos generadores demostrados por el Gobierno y agrupados en el literal B. del numeral 2.2.1.2 sobre *“La escalada de violencia por parte de los grupos organizados al margen de la ley en el Catatumbo y las violaciones a los Derechos Humanos de la población civil y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario”*, y sobre los que se demostró el presupuesto valorativo, configurándose como mecanismos genéricamente orientados a su conjuración.

Es decir, a primera vista, las medidas anunciadas en el Decreto Legislativo 062 de 2025 circunscritas a la atención de la crisis humanitaria por el aumento considerable de hechos violentos contra la población civil, parecen atender las problemáticas de la afectación al orden público, seguridad y convivencia ciudadana, sin perjuicio del control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo, frente a los cuales se revisarán los requisitos formales y materiales que den cuenta de su validez y conformidad con el texto superior, de forma detallada y específica.

#### **d) Indicación general de las libertades que resulta necesario restringir**

La Ley Estatutaria 137 de 1994 establece como facultades del presidente durante el Estado de Conmoción Interior la de restringir, sin que se afecte su núcleo esencial, el derecho de circulación y residencia. En tal virtud, puede limitarse o prohibirse genéricamente la circulación o permanencia de personas o vehículos en



horas y lugares determinados que puedan obstruir la acción de la fuerza pública, con miras al restablecimiento del orden público<sup>67</sup>.

Siempre que se limiten derechos constitucionales en los decretos de excepción, el gobierno debe señalar *“los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones (...) de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias”*<sup>68</sup>.

Sobre el particular, en términos generales el decreto 062 de 2025 no establece restricciones a derechos de la población civil, no obstante, se deriva de la consideración 74 una restricción a la libertad de circulación con miras a restringir la *“comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos”* que puedan ser utilizados por los grupos armados en la región *“para el financiamiento de sus actividades criminales”*.

Para la Procuraduría, esta consideración en principio se ajusta al ordenamiento superior, por cuanto la libertad de circulación y locomoción, constituye uno de los derechos que puede ser restringido en esta categoría de Estado de Excepción.

#### e) **Conclusión**

De lo anterior se considera que, el Presidente de la República, al realizar un juicio de suficiencia sobre las atribuciones ordinarias de policía, no incurrió en apreciación arbitraria ni tampoco en error manifiesto, sino que se ciñó a la Constitución Política, únicamente en relación con los hechos y las medidas relacionadas con la escalada de violencia por parte de los grupos organizados al margen de la ley en el Catatumbo y las violaciones a los Derechos Humanos de la población civil y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Para la Procuraduría, las medidas relacionadas con estos hechos superan un test leve de proporcionalidad<sup>69</sup>, en la medida que propenden por conjurar la grave perturbación del orden público que está afectando de manera inminente la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana de la Región del Catatumbo, Área metropolitana de Cúcuta y municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, circunstancia que no está prohibida constitucionalmente y que por el contrario se ajusta a las finalidades superiores sobre protección y garantía de derechos humanos. Y a la par, son adecuadas y necesarias para tal fin, en tanto permiten garantizar la continuidad y calidad de servicios que son esenciales para la supervivencia humana, la convivencia ciudadana y restablecer los derechos y la dignidad de la población vulnerable, víctimas de los hechos acaecidos desde el 16 de enero de 2025 en la zona objeto de la declaratoria.

<sup>67</sup> Artículo 38 de la Ley 137 de 1994.

<sup>68</sup> Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

<sup>69</sup> De conformidad con la Sentencia C-673 de 2001, el test leve de proporcionalidad se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, es decir, no estar prohibidas por la Constitución, debiendo esta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado.



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

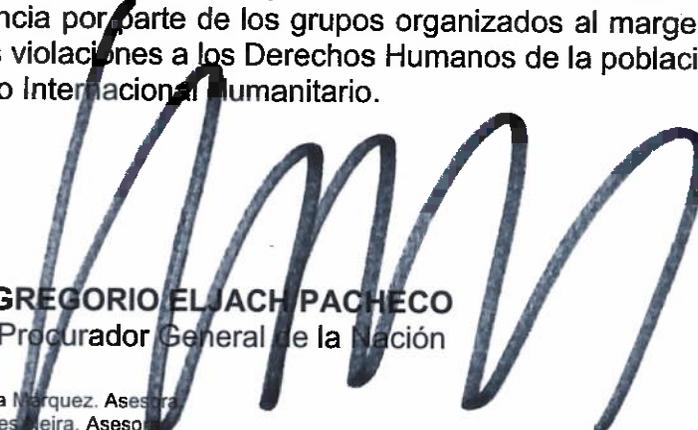
En otras palabras, para el Ministerio Público, el decreto que declara el estado de conmoción interior supera los presupuestos fijados por la Constitución y la jurisprudencia, esto es, el fáctico, el valorativo y el de suficiencia.

#### IV. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación, le solicita a la Corte Constitucional:

Primero: Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 062 de 2025, “[p]or el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”, bajo el entendido de que el estado de excepción se ajusta a la Constitución Política para enfrentar los hechos relacionados con la escalada de violencia por parte de los grupos organizados al margen de la ley en el Catatumbo y las violaciones a los Derechos Humanos de la población civil y a las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Atentamente,

  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Procurador General de la Nación

Elaboraron: Tania Milena Daza Márquez. Asesora  
Gloria María Jaimes Neira. Asesora  
Diana Pilar Pulido Gómez. Asesora  
Revisó y aprobó: Carolina Rico Marulanda - Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

