

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: expediente RE-361

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 0062 de 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

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

La suscrita magistrada ponente, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular, de las previstas en los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución, profiere el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. *El trámite procesal del control judicial del decreto examinado.* El 24 de enero de 2025, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 de la Constitución Política¹, el Presidente de la República profirió el Decreto Legislativo 0062 de 2025, mediante el cual declaró el “estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar” (Decreto Legislativo 062 de 2025).

2. El 27 de enero de 2025, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 062 de 2025².

¹ Constitución Política, art. 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 República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. (...)”.

² Expediente digital RE-361. Archivo “RE0000361-Presentación Demanda-(2025-01-27 19-14-52).pdf”, p. 1.

3. En la sesión de la Sala Plena del 28 de enero de 2025, el expediente de la referencia fue repartido por sorteo a la magistrada sustanciadora, Paola Andrea Meneses Mosquera³. Así, mediante auto del 31 de enero de 2025, la suscrita magistrada avocó conocimiento del asunto, decretó varias pruebas y ordenó las comunicaciones e invitaciones a participar en este proceso de constitucionalidad.

4. *Las solicitudes de suspensión provisional.* Mediante escrito enviado a la Corte el 4 de febrero de 2025, la ciudadana Paola Andrea Holguín Moreno, senadora de la República, pidió a la magistrada sustanciadora que solicitara a la Sala Plena de la Corte decidir la suspensión provisional del decreto de la referencia, en razón del cumplimiento de los requisitos que para el efecto ha previsto la jurisprudencia constitucional. Para ello, expuso que a partir de las circunstancias propias de la situación de orden público en la región del Catatumbo, así como lo manifestado ante el Congreso por funcionarios del Gobierno Nacional, la Defensoría del Pueblo, al igual que congresistas de diversos partidos, incluso varios de la bancada de gobierno, debe llegarse a la unívoca conclusión de que se está ante una situación de afectaciones diversas a la seguridad con carácter estructural y que se han mantenido por un lapso considerable, al punto que la peticionaria las califica como endémicas.

5. Adicionalmente, puso de presente que el Gobierno Nacional fue en varias veces alertado de la situación de seguridad en la región, para lo cual se fundamenta en la citación de varias alertas sobre el particular emitidas por la Defensoría del Pueblo, así como notas de prensa. Por ende, afirmó que no existe una situación de alteración del orden público “extraordinaria, contingente, imprevisible o sobreviniente”⁴, lo que en su criterio implica la evidente inconstitucionalidad del decreto declaratorio y a partir del precedente aplicable a la materia⁵.

6. La peticionaria hizo hincapié en que en la región del Catatumbo se presenta una situación de violencia de vieja data, ahora signada por los actos delictivos cometidos por el autodenominado Ejército de Liberación Nacional - ELN y acompañados con el aumento sostenido en las áreas dedicadas a cultivos de uso ilícito. Bajo esta perspectiva, la peticionaria consideró que la suspensión provisional solicitada cumple con un juicio de proporcionalidad. Señaló que la declaración del estado de conmoción anterior tiene efectos que pueden resultar irreversibles “como la consolidación de relaciones jurídicas, el compromiso injustificado o, peor aún, la pérdida de recursos públicos, el debilitamiento del sistema de frenos y contrapesos institucionales, el poder configurativo del Legislador, así como constituir un antecedente que podría conllevar a desconocer los límites constitucionales vigentes para la adopción de una medida

³ Expediente digital RE-361. Archivo “RE0000361-Acta de Reparto-(2025-01-28 09-47-22).pdf”.

⁴ Expediente digital RE-361. Archivo “RE0000361-Cédula-(2025-02-04 09-37-23).pdf”. p. 6.

⁵ La peticionaria refiere a las consideraciones de las sentencias C-466 de 1995 y C-328 de 1996, en las que la Corte expresó que las situaciones estructurales de afectación del orden público no pueden servir de base para la adopción de estados de excepción.

de excepción”⁶. Agregó que dichos instrumentos excepcionales dotan al Ejecutivo de poderes para “adoptar medidas como la contratación pública directa sin la observancia estricta de las reglas que aseguran la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la selección objetiva de los oferentes, establecer nuevos impuestos y efectuar traslados presupuestales, con los que se pueda poner en riesgo el frágil equilibrio fiscal, la seguridad jurídica y la confianza inversionista.”⁷ Para sustentar esta afirmación, relacionó varios de los decretos de desarrollo adoptados luego de la declaratoria del estado de conmoción interior.

7. Expresó que la suspensión solicitada es idónea, porque previene la generación de daños irreversibles de forma más eficiente que la que se derivaría de un fallo de inexequibilidad con efectos retroactivos. Es necesaria en términos de preservación de la supremacía constitucional y la delimitación estricta de la conmoción interior a situaciones excepcionales. Finalmente, indicó que es proporcional en sentido estricto, puesto que no inhibe las facultades ordinarias del Gobierno para atender la situación de orden público en la región del Catatumbo. Finalizó la peticionaria explicando que la suspensión provisional es la única medida eficaz en el caso para la vigencia del orden constitucional, en la medida en que (i) enerva la posibilidad de ejercer abusivamente las facultades de excepción; y (ii) impide que se consoliden situaciones jurídicas perjudiciales para los recursos públicos, en especial en el ámbito de la contratación estatal y la distribución del presupuesto.

8. El ciudadano Germán Calderón España, a través de escrito enviado a la Corte el 25 de enero de 2025, también formuló similar solicitud de suspensión provisional. Reiteró el argumento acerca del carácter estructural de la situación de seguridad en la región del Catatumbo y la correlativa ausencia de un hecho sobreviniente que justifique la adopción del estado de excepción. Agregó que varios de los considerandos del decreto de la referencia son ajenos a la situación de orden público y, en cambio, apuntan a problemas diversos de índole social y económico. Expresó que la crisis en la zona debe resolverse prioritariamente mediante los mecanismos previstos en la legislación ordinaria, cuya falta de idoneidad no es demostrada por la disposición objeto de escrutinio judicial.

9. El peticionario indicó que la situación de orden público en el Catatumbo, aunque importante, no pone en riesgo cierto la estabilidad institucional de la Nación, lo que implica el incumplimiento del presupuesto fáctico de la conmoción interior. Asimismo, la concurrencia de diferentes medidas ordinarias deriva en que no se satisfaga el criterio de insuficiencia. Igualmente, puso de presente que adoptar un fallo con efectos retroactivos no es una medida adecuada en este escenario, puesto que la declaratoria de la conmoción interior habilita al Gobierno, de forma automática, para adoptar diversas medidas, todas ellas con efectos inmediatos y que pueden, en consecuencia, consolidar disposiciones abiertamente inconstitucionales.

⁶ Id, p. 17.

⁷ Id.

II. CONSIDERACIONES

10. A partir de la interpretación del artículo 241 de la Constitución y en lo que atañe al ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte, en particular con base en la sistematización prevista en el Auto 273 de 2023, ha fijado los estrictos estándares para que proceda la suspensión provisional de disposiciones objeto del escrutinio judicial por esta Corporación, que se exponen a continuación.

11. *La medida debe ser excepcional.* Esto implica que debe demostrarse que no existen medidas menos lesivas para la presunción de inconstitucionalidad de las disposiciones legales, entre ellas la adopción de un fallo de inexecutable con efectos retroactivos. La excepcionalidad de la suspensión provisional también debe analizarse desde el carácter imperativo de la medida, esto es, que tenga por objeto la protección de bienes jurídicos constitucionalmente valiosos y que no implique “una afectación desproporcionada de algún contenido de la Carta Política”⁸.

12. *La medida procede solo ante disposiciones que sean prima facie inconstitucionales.* Aunque la suspensión provisional no es una instancia para la decisión de fondo sobre el control judicial del asunto respectivo, en todo caso exige que preliminarmente se advierta una manifiesta contradicción entre la disposición analizada y la Constitución. Esto porque “vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas”⁹.

13. *La suspensión provisional solo procede ante disposiciones que producen un efecto irremediable o que eludan el control de constitucionalidad.* De acuerdo con el precedente examinado, son disposiciones con efecto irremediable aquellas que (i) se muestran, de manera preliminar, ostensiblemente contrarias a la Constitución y que (ii) “de mantenerse vigentes durante el proceso de revisión de constitucionalidad e inclusive, que si se declaran inexecutable aún con efectos retroactivos, suponen la imposibilidad, o la dificultad extrema, de retornar a la situación anterior que se consolida con su ejecución o su aplicación durante su vigencia, o como de manera análoga ha sido analizado en sede de control concreto de constitucionalidad, como aquel que no es susceptible de ser reestablecido en sus consecuencias jurídicas”¹⁰. Así, las disposiciones con efecto irremediable configuran un escenario de elusión del control de constitucionalidad, puesto que sus consecuencias jurídicas contrarias a la Carta Política resultan perfeccionadas antes de que la Corte pueda adoptar una decisión sobre la materia y, además, dicha situación consolidada no puede deshacerse incluso mediante un fallo de inexecutable con efectos retroactivos.

⁸ Auto 273 de 2023, fundamento jurídico 54.

⁹ Id, fundamento jurídico 55.

¹⁰ Id, fundamento jurídico 32.

14. *Debe cumplirse con un juicio estricto de proporcionalidad.* Para que proceda la suspensión provisional de disposiciones legales objeto del control de constitucionalidad, además de los requisitos antes explicados, debe demostrarse que “(i) esa medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso relacionado como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional; y, (ii) los beneficios que se deriven de la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sean mayores que las limitaciones que esa medida impone al principio democrático que justifica la presunción de validez de la legislación”¹¹.

15. *Debe contar con un soporte decisonal análogo a la decisión de fondo.* Habida cuenta de la trascendencia e implicaciones de la suspensión provisional, su adopción por parte de la Corte debe estar precedida de la misma mayoría de votos de los magistrados que se exige para adoptar la decisión sobre la inconstitucionalidad del precepto respectivo.

16. *Debe ser sugerida por cualquier magistrado ante la Sala Plena y solo cuando lo estime procedente.* En lo que respecta a la legitimación, la jurisprudencia sobre la suspensión provisional establece que esa decisión podrá ser propuesta ante la Sala Plena por cualquier magistrado, inclusive quien obre como sustanciador del caso respectivo. En ese sentido, el demandante, tratándose del control de constitucionalidad por vía de acción, podrá proponer al magistrado sustanciador que solicite la suspensión ante el Pleno, lo cual será facultativo de este y cuando encuentre acreditados los requisitos anteriormente explicados.

17. *Excepción en el caso de los decretos legislativos.* No obstante las reglas expuestas, debe tenerse en cuenta que, mediante la sentencia C-179 de 1994 la Corte adelantó el control previo de constitucionalidad de la posteriormente promulgada como Ley 137 de 1994 – Estatutaria de los Estados de Excepción. El proyecto de ley contemplaba varias reglas que permitían la suspensión provisional de los decretos legislativos. En particular, analizó la regla prevista en el párrafo del artículo 19. Dicho artículo disponía la prohibición al Gobierno de reproducir los decretos declarados inconstitucionales o cuando se hubiese suspendido sus efectos. En cuanto a este segundo aspecto, el mencionado párrafo establecía que “todo acto proferido con violación de esta disposición será suspendido provisionalmente en sus efectos. Bastará un procedimiento oficioso para tal declaración. La orden de suspensión, en este caso, deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente.”

18. De similar modo, en varios apartes del proyecto de ley se hacía referencia a dicha posibilidad de suspensión provisional de decretos legislativos¹². Estas previsiones fueron declaradas inconstitucionales, puesto que resultaban contrarias al preciso alcance de lo regulado en el artículo 241 de la Constitución, disposición que estipula que el control que adelanta la Corte es de carácter

¹¹ Id, fundamento jurídico 57.

¹² En particular, los artículos 20, 27, 38 y 56.

definitivo, lo que resulta incompatible con una previsión que permita ejercer esa atribución de forma provisional. En concreto y respecto del artículo 20 del proyecto de ley estatutaria, la sentencia C-179 de 1994 señaló lo siguiente:

“El proyecto de ley, materia de revisión, tiene por objeto regular los estados de excepción, a saber: guerra exterior, conmoción interior, y emergencia económica, social y ecológica; cuya declaración solamente la puede hacer el Presidente de la República por medio de decretos legislativos que deben llevar la firma de todos los ministros del despacho, instrumento que también ha de utilizar para dictar las medidas destinadas a conjurar la crisis y ponerle fin. Entonces, no le cabe duda a la Corte de que el artículo 19 que se analiza, se refiere a esta clase de actos jurídicos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción, a que aluden los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, por mandato expreso de la misma Carta, están sujetos al control constitucional automático u oficioso por parte de esta Corte, la que deberá "decidir definitivamente" sobre ellos, tal como se ordena en el artículo 241-7, concordante con el 214-6 de la Constitución Nacional.

En este orden de ideas, los fallos que dicta esta Corporación en relación con dichos decretos legislativos, tienen el carácter de definitivos y sobre ellos no se puede volver, porque, según el artículo 243 de la Constitución, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ahora bien, si es deber de la Corte pronunciarse en forma definitiva sobre los decretos legislativos, en los "estrictos y precisos términos" contemplados en el artículo 241 de la Constitución, mal puede una ley, como es la que se estudia, establecer la suspensión provisional de dichos actos jurídicos, lo que configura una clara y abierta violación de la normatividad Suprema.”¹³

19. Estas mismas consideraciones fueron reiteradas por la sentencia C-179 de 1994 para declarar la inconstitucionalidad parcial del artículo 56 del proyecto de ley, que en su inciso segundo específicamente establecía la potestad de la Corte Constitucional, mientras se adoptara la decisión definitiva, para “en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se avocó conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución”. Para sustentar esta decisión, la Corte se remitió a lo expresado en relación con el artículo 20 mencionado¹⁴.

20. A partir de esta decisión, el Auto 272 de 2023, aun cuando reconoció la posibilidad genérica de decretar la suspensión provisional de las disposiciones objeto de control de constitucionalidad, exceptuó a los decretos legislativos, precisamente en razón de los efectos de cosa juzgada que se derivan de la sentencia C-179 de 1994. Así, en el Auto 272 de 2023 se determinó que “aunque

¹³ Sentencia C-179 de 1994.

¹⁴ Sobre el particular, la sentencia C-179 de 1994 expresó: “No ocurre lo mismo con el título y el inciso segundo del precepto legal que se examina, los que serán declarados inexecutable por consagrar la procedencia del instituto de la suspensión provisional dentro del proceso de control constitucional de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los periodos excepcionales, a lo cual se refirió la Corte al revisar el inciso final del artículo 20 de este mismo proyecto de ley, el cual fue retirado del proyecto de ley por vulnerar la Constitución. Por tanto, son predicables los mismos argumentos allí expuestos a los que cabe remitirse.”

la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la improcedencia de adoptar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad, la regla de decisión se ha referido a la inexistencia de una competencia genérica para que este Tribunal adopte decisiones de esta naturaleza. Esto con excepción de las consideraciones aplicables a los decretos legislativos, sustentadas en la cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-179 de 1994¹⁵. (Subrayas añadidas). Asimismo, cabe anotar que la Corte, con anterioridad a la expedición del Auto 272 de 2023, ha unánimemente rechazado las solicitudes de suspensión provisional de decretos legislativos, entre otras razones con base en lo previsto en la sentencia C-179 de 1994¹⁶.

21. De la anterior afirmación se sigue, a juicio de la magistrada sustanciadora, que las solicitudes de suspensión provisional respecto de los decretos legislativos resultan improcedentes. Esto con base en la regla especial para este tipo de disposiciones y que se sigue de la sentencia C-179 de 1994, reiterada en el Auto 272 de 2023. Por lo tanto, se rechazarán las solicitudes formuladas por los ciudadanos Holguín Moreno y Calderón España.

Con fundamento en estas consideraciones, la suscrita magistrada sustanciadora:

RESUELVE

ÚNICO: RECHAZAR POR IMPROCEDENTES las solicitudes de suspensión provisional formuladas por los ciudadanos Paola Andrea Holguín Moreno y Germán Calderón España respecto del Decreto Legislativo 0062 de 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”.

Comuníquese y cúmplase,



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

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

Código de verificación: **8918c61aa4de8dd85067271cb3ed078a7374a8bbddf5586c2c4e9f222ea1bc94**

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

¹⁵ Auto 272 de 2023, fundamento jurídico 82.

¹⁶ Autos 161 de 2020, 176 de 2020, 189 de 2020.