

República de Colombia



Corte Constitucional

## **COMUNICADO 26**

**11 y 12 de junio de 2025**

**Sentencia C-247/25**

**M.P. Natalia Ángel Cabo**

**Expediente RE-378**

La Corte declaró exequible los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 154 de 2025, que establecen medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González, del departamento del Cesar.

Y declaró la exequibilidad condicionada del artículo 3 del Decreto 154 de 2025, que establece una medida de registros a medios de transporte por parte de las Fuerzas Militares, en el entendido de que solo aplica en las zonas rurales donde la Policía Nacional no tiene presencia y debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía.

**1. Norma objeto de revisión**

### **DECRETO 154 DE 2025**

**(7 de febrero)**

Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río del Oro y González del Departamento del Cesar

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE**

**COLOMBIA**

En ejercicio de las facultades constitucionales, en especial, las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con el literal a) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, y

**CONSIDERANDO**

**(...)**

## **DECRETA**

**ARTÍCULO 1. RESTRICCIÓN A LA CIRCULACIÓN.** Restringir la libre circulación de vehículos terrestres y vehículos fluviales en la región del Catatumbo, 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 Catala8ra La Gabarra y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

**PARÁGRAFO 1.** La restricción de circulación de vehículos terrestres opera desde las 20:00 horas hasta las 05:00 a.m.

**PARÁGRAFO 2.** La restricción de la circulación de vehículos fluviales opera desde las 18:00 horas hasta las 05:00 a.m.

**PARÁGRAFO 3.** La restricción de circulación para vehículos terrestres no opera para motocicletas con o sin acompañante, es decir, podrán circular las 24 horas del día.

**PARÁGRAFO 4.** Los alcaldes de los municipios sobre los que recae la restricción de este artículo, en coordinación con el comandante militar que ejerza el control operacional de la zona delimitada en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, podrán establecer excepciones y evaluar la procedencia de modificar en su jurisdicción las medidas de restricción a la circulación.

**PARÁGRAFO 5.** La restricción de circulación opera también, entre las 17:00 horas y las 6:00 a.m., para los vehículos de carga, pesados y/o tracto camiones que transporten cemento, combustible y sus derivados, material de construcción, productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. Para efectos de este párrafo, se entiende que son materiales de construcción, los materiales de arrastre, tales como cementos, arenas, gravas y las piedras yacentes.

**ARTÍCULO 2. EXCEPCIONES.** La restricción al derecho a circulación de vehículos no se aplicará en los siguientes casos:

1. La asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Las actividades relacionadas con servicios de emergencias y humanitarias.
3. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, organismos de seguridad del Estado, el Ministerio Público, la Defensa Civil, la Cruz Roja, cuerpos de bomberos, organismos de socorro y la Fiscalía General de la Nación.
4. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo, internet y telefonía.
5. Las actividades ejecutadas por las autoridades judiciales, migratorias y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
6. Los medios de comunicación.

**PARÁGRAFO.** Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

**ARTÍCULO 3. REGISTRO A MEDIOS DE TRANSPORTE.** Los miembros de la Fuerza Pública podrán, durante la vigencia del estado de excepción, registrar los medios de transporte públicos o privados, terrestres y fluviales, en los siguientes casos:

- a) Para establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de las personas.
- b) Para verificar la procedencia y la legalidad del medio de transporte, y de los bienes y objetos transportados.
- c) Cuando se tenga conocimiento o indicio de que el medio de transporte está siendo utilizado o sería utilizado, para la comisión de una conducta punible.

Si en el desarrollo del registro se encuentran elementos que justifiquen el inicio de una acción penal, la Fuerza Pública deberá iniciar los procedimientos establecidos en el Código de Procedimiento Penal.

**ARTÍCULO 4. RESTRICCIÓN PARA EL TRANSPORTE DE CILINDROS DE GAS.** Las empresas autorizadas que comercialicen y transporten gas licuado de petróleo (GLP), bajo la modalidad de cilindros, en los municipios mencionados en el artículo 1 del presente decreto, únicamente podrán hacerlo en el horario comprendido de 06:00 a.m. a 2:00 p.m.

**ARTÍCULO 5. RESTRICCIÓN DEL ESPACIO AÉREO.** La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, a solicitud de la Fuerza Aeroespacial Colombiana, deberá publicar, dentro de las doce (12) horas siguientes a la solicitud, las zonas prohibidas, restringidas o peligrosas que se determinen en el espacio aéreo de la zona geográfica delimitada por el Decreto 062 de 2025, conforme con la Publicación de Información Aeronáutica - AIP Colombia, sección EN RUTA (ENR) 5.1.

**ARTÍCULO 6. RESPONSABILIDAD.** Los funcionarios, representantes o agentes gubernamentales que abusen o se extralimiten en el ejercicio de las facultades o en la ejecución de las medidas previstas en este decreto serán responsables civil, fiscal, disciplinaria y penalmente.

## **2. Decisión**

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del Decreto 154 de 2025.

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 3 del Decreto 154 de 2025 bajo el entendido de que **(i)** su ámbito de aplicación territorial se limita a las zonas rurales de los municipios sobre los cuales se declaró el estado de conmoción interior en el Decreto 62 de 2025, es decir, con exclusión de las cabeceras municipales y **(ii)** el ejercicio de las atribuciones contenidas en esa norma por parte de las Fuerzas Militares debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía, en los términos expuestos en esta sentencia.

## **3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 154 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

En este decreto se establecieron tres grupos de medidas. Por una parte, los artículos 1, 2, 4 y 5 fijaron restricciones a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos en determinados horarios, que corresponden al tipo de vehículo y a los bienes transportados. Por otra parte, el artículo 3 previó la

posibilidad de que la fuerza pública lleve a cabo registros a medios de transporte públicos o privados para (i) establecer la identidad de los ocupantes y adelantar el registro de personas, (ii) verificar la procedencia y legalidad del vehículo o los bienes transportados, y (iii) actuar cuando se tenga indicios de que el medio de transporte es o será utilizado para cometer una conducta punible. Finalmente, los artículos 6 y 7 contemplaron disposiciones accesorias a las anteriores.

Como cuestión previa, la Corte verificó que las medidas que adopta el Decreto Legislativo 154 de 2025 están, en principio, amparadas por la declaratoria de exequibilidad parcial del Decreto 62 de 2025 (declaratorio del estado de conmoción interior), en los términos de la Sentencia C-148 de 2025. En efecto, las medidas del decreto revisado persiguen el control del orden público y la prevención de conductas delictivas. Específicamente, dichas medidas buscan evitar que se sigan presentando e intensificando los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados (GAOr), así como los ataques y hostilidades contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final con las FARC. Asimismo, las medidas adoptadas tienen el propósito de fortalecer la fuerza pública, asegurar la atención humanitaria a las víctimas y proteger los derechos fundamentales de la población civil.

La Corte también constató que el Decreto Legislativo 154 de 2025 cumple con los requisitos formales que la Constitución y la Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción exigen para la validez de los decretos legislativos. El mencionado decreto: (i) fue expedido en vigencia del estado de conmoción interior que decretó el Gobierno nacional; (ii) lo firmó el presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (iii) incluye una exposición de las razones que, en criterio del Gobierno nacional, justifican las medidas adoptadas en la parte resolutive; y (iv) contiene una delimitación del ámbito territorial donde aplicarán las medidas que no excede la zona declarada en estado de conmoción interior mediante el Decreto 62 de 2025.

En cuanto al ámbito de aplicación territorial de las normas, la Corte precisó que, aunque el artículo 3 no define explícitamente el territorio donde rige la medida de registros a medios de transporte, una interpretación integral del decreto permite entender que solo puede aplicarse dentro de la zona delimitada en la declaración del estado de conmoción interior. Lo anterior, sin perjuicio del análisis de fondo en el que la Corte observó que el Gobierno nacional solo justificó su necesidad para las zonas rurales de los municipios incluidos en la declaración del estado de conmoción interior.

En relación con los requisitos materiales de validez, la Corte estudió cada uno de los grupos de medidas contenidas en el Decreto Legislativo 154 de 2025 por separado.

En primer lugar, la Corte concluyó que las medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos (artículos 1, 2, 4 y 5) son constitucionales. La Sala Plena constató que el Decreto 154 de 2025 persigue las siguientes finalidades: permitir el desarrollo eficaz de las operaciones militares y operativos de policía, prevenir la comisión de conductas punibles, debilitar la logística de los GAOr, impedir su movilidad y obstaculizar su acceso a insumos usados para la comisión de delitos. Las medidas de restricción vehicular tienen conexidad material con las anteriores finalidades, pues pueden facilitar el desarrollo de las acciones militares y de policía para recuperar el control del territorio. Igualmente, observó que las medidas referidas tienen conexidad con las razones por las cuales se declaró el estado de conmoción interior, en particular, con la finalidad de frenar la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC.

La Corte consideró que este grupo de medidas también cumple con el requisito de motivación suficiente, pues en las consideraciones del decreto y en los documentos presentados en el curso del trámite de control de constitucionalidad, el Gobierno nacional expuso varias justificaciones para restringir la movilidad de diferentes tipos de vehículos en ciertas franjas horarias y zonas. Asimismo,

se verificó el cumplimiento de los presupuestos de intangibilidad, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, incompatibilidad y no contradicción específica, en tanto que estas disposiciones: (i) no limitan ni suspenden alguno de los derechos intangibles definidos en el artículo 4 de la LEEE; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (iv) no introducen un tratamiento diferenciado injustificado para algún grupo poblacional o actividad; (v) no suspenden alguna disposición ordinaria; y (vi) no contravienen algún mandato específico de la Constitución o de la LEEE. En este punto, la Corte comprobó que las medidas de restricción a la circulación se enmarcan dentro de los límites previstos en el artículo 38.a) de la LEEE y no transgreden el núcleo esencial del derecho fundamental a la libre circulación.

Para la Corte, este grupo de medidas igualmente satisface el presupuesto de necesidad fáctica, debido a que: (i) permiten a la fuerza pública adelantar operaciones militares y operativos de policía contra el ELN y otros GAOOr con menores riesgos para la población civil; (ii) dificultan la movilidad de estos grupos en horarios nocturnos, cuando se intensifican las actividades delictivas; y (iii) fortalecen la vigilancia del Estado en las vías fluviales, que son un escenario proclive para que los GAOOr planifiquen y desarrollen sus operaciones, huyan más rápidamente en enfrentamientos con la fuerza pública, y transporten armas y materiales ilícitos. Asimismo, las medidas cumplen con el requisito de necesidad jurídica, debido a que, si bien existen normas ordinarias sobre transporte y funciones de policía que permiten restringir la movilidad, estas no son suficientes ni idóneas para imponer una restricción que abarca la jurisdicción de varios municipios (e incluso más de un departamento), y cuya motivación es la protección del orden público, como las que se adoptan en el Decreto 154 de 2025.

La Corte también determinó que las medidas de restricción a la circulación de vehículos terrestres, fluviales y aéreos son proporcionales a las finalidades que persiguen. Si bien estas normas implican una limitación del derecho a la libre circulación, dicha restricción no es absoluta y en todo caso se encuentra justificada. Primero, respecto de los vehículos terrestres, las restricciones excluyen el área metropolitana de Cúcuta, debido a que es un centro económico con un alto flujo comercial y actividad nocturna. Segundo, las medidas tienen una limitación horaria coherente, pues entre más peligroso se considera el tipo de vehículo o bien transportado, más exigente es la restricción. Tercero, el decreto establece excepciones a la restricción en virtud de las cuales los vehículos destinados a la prestación de servicios esenciales y las motocicletas –que se usan principalmente para el transporte de personas– pueden circular a cualquier hora. Cuarto, el decreto dispone que los horarios de restricción podrán ser modificados por los alcaldes en coordinación con el comandante militar que ejerza control operacional en la zona. Y, quinto, la medida de restricción al espacio aéreo permite garantizar el desarrollo eficaz de las operaciones militares, proteger la seguridad de las operaciones aéreas civiles, y combatir el uso de drones como instrumentos logísticos y de guerra por parte de los GAOOr.

En relación con la facultad que tienen los alcaldes de modificar los horarios de restricción en coordinación con el comandante militar, la Corte recordó, por una parte, que las autoridades civiles no están sujetas al poder militar, de modo que la decisión de hacer tales modificaciones corresponde a los alcaldes, sin perjuicio de que las órdenes del presidente de la República prevalezcan por tratarse del control del orden público. Por otra parte, llamó la atención sobre la importancia de que los alcaldes concierten las restricciones a la circulación fluvial con las comunidades indígenas Motilón Barí y Catalaura, para quienes los ríos son vitales para sus prácticas culturales, religiosas, de alimentación y movilidad. En todo caso, la Corte recordó que estas restricciones también buscan proteger a las comunidades indígenas de actos violentos.

En segundo lugar, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la medida de registros a medios de transporte por parte de la fuerza pública (artículo 3), bajo el entendido de que (i) su ámbito de

aplicación territorial se limita a las zonas rurales de los municipios sobre los cuales se declaró el estado de conmoción interior, es decir, con exclusión de las cabeceras municipales, y (ii) el ejercicio de las atribuciones contenidas en esa norma por parte de las Fuerzas Militares debe sujetarse a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de policía.

La Corte determinó que esta medida también cumple con los presupuestos de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, ausencia de arbitrariedad, no discriminación, incompatibilidad y no contradicción específica, por las mismas razones expuestas respecto de las restricciones contenidas en los artículos 1, 2, 4 y 5.

En relación con la necesidad fáctica, la Sala Plena encontró que el Gobierno nacional justificó la adopción del artículo 3 con base en un factor territorial: el decreto extiende la facultad de hacer registros a personas y bienes —una función que normalmente corresponde a la Policía Nacional— a las Fuerzas Militares con el argumento de que éstas tienen presencia en zonas rurales, mientras la presencia policial se concentra en las cabeceras municipales. Por lo tanto, la Corte condicionó la exequibilidad del artículo 3 en el sentido de que las Fuerzas Militares no pueden realizar registros a medios de transporte en las cabeceras municipales, ya que el propio Gobierno Nacional señaló explícitamente que no era necesario debido a la presencia policial en estas áreas.

La Corte estableció que el artículo 3 también cumple con el requisito de necesidad jurídica. Reconoció que existen (i) procedimientos internos de las Fuerzas Militares que regulan los registros a personas y vehículos y (ii) figuras como la asistencia militar prevista en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) que, en principio, podrían permitir que las Fuerzas Militares apoyen las actividades de la Policía Nacional. Sin embargo, la Corte consideró que, en tiempos ordinarios, las Fuerzas Militares no tienen una autorización general para realizar registros a personas y vehículos en los términos en los que los pueden hacer las autoridades de policía. La norma bajo estudio extiende entonces a las Fuerzas Militares la facultad de llevar a cabo el tipo de registros que están regulados en los artículos 159 y 160 del CNSCC. Esto se diferencia de la asistencia militar, figura al amparo de la cual las Fuerzas Militares solo apoyan a la Policía Nacional en sus funciones.

No obstante, la Corte determinó que, para que esta medida cumpla con el requisito de proporcionalidad, debe sujetarse a los límites que rigen la actividad de policía. En este punto, recordó que la Constitución distinguió la naturaleza de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. A la luz de esta distinción, la Corte ha insistido en que cuando las Fuerzas Militares —excepcionalmente— realicen actividades de policía, deben cumplir con los principios, normas y procedimientos que rigen estas últimas. Esto implica sujetarse a límites como los siguientes: (i) las Fuerzas Militares no pueden usar su capacidad bélica contra la ciudadanía, sino que deben actuar conforme a la naturaleza preventiva y de mantenimiento de la convivencia ciudadana que caracteriza la actividad de policía; (ii) los registros a medios de transporte se deben regir por las disposiciones aplicables a la actividad de policía; y (iii) la fuerza pública debe cumplir con el “contenido axiológico mínimo” de la función de policía, que incluye los principios de igualdad y proporcionalidad. Igualmente, reiteró su jurisprudencia sobre las condiciones y límites bajo los cuales se deben llevar a cabo los registros a personas.

En tercer lugar, la Corte decidió que las medidas consecuenciales o accesorias (artículos 6 y 7) son exequibles. La medida sobre la responsabilidad civil, fiscal, disciplinaria o penal de los agentes del Estado reitera la consecuencia legal por abusar o extralimitarse en el ejercicio de las funciones públicas. La Sala Plena destacó la importancia de esta medida en el contexto de la extensión de atribuciones de policía a los miembros de las Fuerzas Militares, pues refuerza las consecuencias en caso de que los agentes militares no obren en el marco de las reglas correspondientes a la actividad

de policía. Finalmente, la Corte sostuvo que la regla de entrada en vigencia es consistente con el principio general de que las normas producen efectos jurídicos desde su publicación.