COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/215/25

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/215/25
Expediente	—
Fecha	2025-06-04
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Decreto Legislativo En Desarrollo De Estado De Conmoción Interior En La Región Del Catatumbo
- Control De Constitucionalidad De Decreto Declaratorio De Conmocion Interior
- Control De Constitucionalidad De Decreto Legislativo De Desarrollo De Estado De Conmocion Interior
- Trabajo En Casa

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Adoptadas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos de la situación de orden público sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad

Texto completo

C-215-25 TEMAS-SUBTEMAS Sentencia C-215/25 DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO -Exequible DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCIÓN INTERIOR EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO -Medidas de protección en el ámbito laboral CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE CONMOCION INTERIOR -Control formal y material CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de finalidad (..) las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos de la situación de orden público sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo de la población civil, de la cual forman parte los trabajadores del sector privado.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de conexidad material (...) las medidas adoptadas tienen una relación específica con las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto. En efecto, en precedencia se explicó que la norma contiene consideraciones explícitas en relación con la urgencia de adoptar medidas para reducir “los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto, incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulación con las autoridades para la protección de bienes y activos esenciales”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de motivación suficiente (...) el Decreto cumple las exigencias del juicio de

motivación suficiente porque, aunque no limita ningún derecho constitucional, sí expone las razones que justificaron su expedición.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de ausencia de arbitrariedad (...) el Decreto Legislativo 119 de 2025 supera las exigencias del juicio de ausencia de arbitrariedad, toda vez que (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de intangibilidad El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter intocable de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de no contradicción específica El juicio de no contradicción específica tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de conmoción interior, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 34 a 45 de la LEEE. La Corte ha destacado que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de incompatibilidad (...) la Corte comprueba que las incompatibilidades entre la norma de excepción y la norma ordinaria se encuentran debidamente motivadas, pues en el Decreto se expusieron las razones específicas por las cuales, en las circunstancias actuales, es procedente efectuar los cambios legales mencionados.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de necesidad (...) las medidas resultan indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, porque estas protegen la vida, la integridad personal y el trabajo de los trabajadores que, en razón de sus condiciones especiales, puedan acceder al trabajo en casa.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de proporcionalidad (...) el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisface las exigencias del juicio de proporcionalidad, porque su contenido es acorde con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y no lesiona ningún principio o derecho constitucional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE CONMOCION INTERIOR -Juicio de no discriminación El juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados, independientemente de que esos tratos diferentes estén fundamentados o no en criterios sospechosos de discriminación.

TELETRABAJO -Modalidades para su ejercicio TRABAJO EN CASA -Definición TRABAJO EN CASA -Regulación en la Rama Judicial REPÚBLICA DE COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena SENTENCIA C-215 DE 2025 Referencia:

expediente RE-368 Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 119 del 30 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 de 2025 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 (e): CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticinco (2025) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA SÍNTESIS DE LA DECISIÓN La Corte Constitucional realizó el control automático y posterior de constitucionalidad del Decreto Legislativo 119 del 30 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 de 2025 en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

De conformidad con su artículo 1, el Decreto Legislativo 119 de 2025 tiene por objeto “adoptar medidas transitorias y excepcionales de protección en el ámbito laboral”. Tales medidas se concretan en los artículos 2 a 5, que establecen la obligación de los empleadores del sector privado del área cubierta por la declaratoria de Conmoción Interior de habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto y remplaza el subsidio de transporte para quienes lo recibían, por un subsidio para la conectividad, con el fin de proteger a los trabajadores de los riesgos que pudieren surgir en su desplazamiento a los lugares de trabajo dada la situación que motivó la declaratoria de excepción.

En el trámite del expediente, la Corte ordenó al Gobierno Nacional responder una serie de preguntas para identificar los criterios que motivaron la expedición de la norma y el contexto fáctico en que la misma tendría lugar. Las respuestas a las preguntas, las intervenciones ciudadanas y el concepto de la Procuraduría General se allegaron al expediente.

Por otra parte, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-148 de 2025 en la cual decidió la constitucionalidad parcial del Decreto 62 de 2025 que declaró la Conmoción Interior. La norma bajo examen es un decreto de desarrollo de dicha Conmoción Interior. En consecuencia, le correspondió a la Sala Plena adelantar el examen de competencia y evaluar la posible existencia de una inconstitucionalidad sobreviniente.

La Corte encontró que en el caso del Decreto Legislativo 119 de 2025 no se configuró la inconstitucionalidad sobreviniente, pues la norma se enmarca en los hechos y consideraciones relacionados con “los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil”, por cuanto la situación de los trabajadores que se pretenden proteger, se encuentra comprendida entre los hechos y consideraciones que la Corte consideró válidos en el punto uno del numeral primero de la parte resolutiva de la Sentencia C-148 de 2025. Además, es evidente que no se refiere a situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Plena se propuso resolver el siguiente problema jurídico: si el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisface las condiciones formales y materiales de validez que exigen la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional. Para ello, la Corte analizó la finalidad, el alcance y el contenido de las medidas adoptadas y reiteró la jurisprudencia que desarrolla tales condiciones formales y sustanciales.

En cuanto al análisis de los requisitos formales del decreto, la Sala Plena constató que la norma (i) fue suscrita por el presidente de la República y todos los ministros del gabinete (4 en ejercicio de encargo); (ii) fue dictada y promulgada en desarrollo del decreto que declaró el estado de excepción, y dentro del término y territorio de esta y (iii) contó con la motivación correspondiente.

Constató además que el decreto fue enviado a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición. En cuanto al cumplimiento de los requisitos materiales del decreto, la Corte inició por explicar que en virtud de que no existe una

metodología explícita desarrollada por la jurisprudencia para el examen de los Estados de Conmoción Interior nada se opone a que, la Corte emplee los requerimientos que deben satisfacer los decretos de desarrollo de los estados de emergencia económica, social y ecológica siempre que resulten compatibles.

En su examen, la Corte concluyó que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 cumplían con el requisito de finalidad, por cuanto están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos de la situación de orden público sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo de la población civil, de la cual forman parte los trabajadores del sector privado.

Así mismo consideró que las medidas del decreto cumplían con el requisito de conexidad, tanto en su dimensión interna, por contar con referentes en la parte motiva del mismo decreto que las sustentaban, como a nivel externo, por la relación con la parte motiva del Decreto Legislativo 62 de 2025 que advertía sobre la afectación a la actividad industrial y comercial producto de la situación de orden público y a la necesidad de "la adopción de medidas extraordinarias que permitan […] garantizar el respeto de los derechos fundamentales".

En cuanto al juicio de motivación suficiente lo encontró superado por cuanto, aunque el Decreto 119 de 2025 no limita ningún derecho constitucional, sí expone las razones que justificaron su expedición. Así mismo, frente al juicio de ausencia de arbitrariedad consideró que el Decreto Legislativo 119 de 2025 supera sus exigencias, toda vez que (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Encontró igualmente que supera el juicio de intangibilidad por cuanto el Decreto 119 de 2025 no limita ni suspende ningún derecho fundamental. Así mismo, la Corte encontró que tampoco afecta ninguno de los derechos catalogados como intangibles en los tratados de derechos humanos y en la jurisprudencia constitucional.

La Corte encontró cumplido el juicio de no contradicción específica, toda vez que no desconoce ninguna norma de rango constitucional y respeta los límites fijados en los artículos 34 a 45 de la LEEE; y, el juicio de incompatibilidad, toda vez que la norma de excepción y su contradicción con la norma ordinaria (Ley 2088 de 2021) se encuentra debidamente sustentada, pues en el Decreto 119 de 2025 se expusieron las razones específicas por las cuales –en las circunstancias que motivaron la declaratoria de la conmoción interior– resultaba procedente efectuar los cambios legales mencionados.

En cuanto al juicio de necesidad, la Corte encontró, en primer lugar, que el Decreto 119 de 2025 cumple con el requisito de necesidad fáctica o idoneidad que se examinó bajo dos premisas: (i) el juicio de necesidad fáctica en modo alguno elimina el margen de elección que tiene el Gobierno nacional, al concebir e implementar las medidas que pretenden conjurar la crisis; y (ii) la utilización de este juicio ha de conllevar resultados razonables, ajustados a la Constitución. De tal forma, la Corte concluyó que el presidente de la República sustentó suficientemente la utilidad de la medida para mitigar los efectos de la crisis, en tanto que esta protege la vida y la integridad personal de los trabajadores que puedan acceder al trabajo en casa. En cuanto al juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, lo encontró igualmente superado, por dos motivos: en primer lugar, en el ordenamiento jurídico ordinario no existen reglas que le permitan al Gobierno nacional alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción y en segundo lugar, la norma examinada resulta incompatible con al menos dos contenidos de la Ley 2088 de 2021 (la discrecionalidad del empleador y la necesidad de preparación previa) y que, además, tiene dos particularidades respecto de lo dispuesto en esa misma ley. Para la Sala Plena es claro que la superación de estas incompatibilidades hacía necesaria la expedición de una norma con rango legal.

En cuanto al juicio de proporcionalidad la Sala Plena consideró que el Decreto 119 de 2025 lo satisface, porque su contenido es acorde con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y no lesiona ningún principio o derecho constitucional. Igualmente, en cuanto al juicio de no discriminación la Corte concluyó que el

Decreto Legislativo 119 de 2025 no contiene medidas que impongan un trato discriminatorio a los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público, fundamentalmente porque sobre estos últimos, el Gobierno no requiere de una norma de naturaleza legal para determinar las condiciones especiales de su modalidad de trabajo.

Finalmente, la Corte constató que la cláusula de vigencia no implicaba ningún reparo constitucional. En virtud de ello la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 119 de 2025, "Por el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 de 2025 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".

I. ANTECEDENTES 1. El 24 de enero de 2025, el presidente de la República, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 de la Constitución, expidió el Decreto Legislativo 62 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".

2. En desarrollo del estado de conmoción interior, el 30 de enero de 2025, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 119, "[p]or el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 de 2025 en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

3. El 31 de enero de 2025, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo 119 de 2025. Dicho decreto fue radicado con el número RE-368. Sometido a reparto, el expediente fue asignado a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

4. El 5 de febrero de 2025, la magistrada sustanciadora avocó el conocimiento del asunto, decretó la práctica de pruebas, ordenó la fijación en lista del proceso, invitó a participar en él a entidades públicas y organizaciones privadas y dispuso dar traslado al procurador general de la nación para el concepto de rigor.

5. La magistrada Cristina Pardo Schlesinger terminó su periodo constitucional el 15 de mayo de 2025. El mismo día, la doctora Carolina Ramírez Pérez fue elegida magistrada encargada. En consecuencia, a partir del 16 de mayo de 2025, la sustanciación de los expedientes del despacho, incluido el presente asunto, quedaron a cargo de la magistrada Carolina Ramírez Pérez.

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

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN 7. A continuación, se transcribe el contenido del decreto legislativo sometido a revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial n.º 53.015 del 30 de enero de 2025:

DECRETO 119 DE 2025 (Enero 30) Por el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 0062 de 2025 en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo del Decreto 62 de 2025, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior, y CONSIDERANDO:

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana,

pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que, en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos;. (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar; (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (vi) contengan motivación suficiente, a saber, que el gobierno Nacional presente razones suficientes para justificar las medidas;

(vii) cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y (viii) no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (i) suspender o vulnerar los derechos y garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, "en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar".

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el Gobierno nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior- derivada de fuertes enfrentamientos armados entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que en atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo, excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional se ha visto obligado a 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, en dicha región, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron, entre otros aspectos, los siguientes: “Que, según el Puesto de Mando Unificado departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzadamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander (...) Que los hechos descritos prueban de manera objetiva que en la región del Catatumbo se presenta una perturbación extraordinaria del orden público, derivada de enfrentamientos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente (...) Que, producto de la crisis humanitaria referida, diferentes funciones esenciales del Estado se han visto gravemente afectadas, entre ellas, la prestación de servicios públicos, los servicios de notariado y registro, el acceso a la justicia, la educación, los servicios sanitarios y los servicios de alcantarillado y acueducto; así como la actividad industrial y comercial de particulares que proveen bienes y prestan servicios de importancia estratégica para la región y el país (...) 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 (...) Que, en la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas no resultan suficientes para asegurar la atención humanitaria y la prestación de los servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, entre otros (...) Que, en la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas no resultan suficientes para asegurar la atención humanitaria y la prestación de los servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, entre otros”.

Que, conforme se describe en los considerandos del Decreto 062 del 24 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público que ocasionó la declaratoria del estado de conmoción interior demanda la necesidad de mitigar los efectos adversos producto de la crisis del orden público, entre otros derechos fundamentales, del derecho al trabajo, así como garantizar el bienestar de las y los empleados y la continuidad de las actividades económicas esenciales.

Que el artículo 1 de la Constitución Política establece como principio fundamental que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que lo integran y la prevalencia del interés general.

Que el artículo 53 de la Constitución Política reconoce el trabajo como un derecho fundamental que incluye garantías a los trabajadores, entre ellas condiciones laborales seguras y saludables.

Que, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH, para el 2023, el departamento de Norte de Santander contaba con un tejido empresarial conformado por 61.287 empresas, concentrándose el 63,7% en Cúcuta, el 7,2% en Ocaña, el 6,8% en Villa del Rosario y el 6,3% en Los Patios, distribuyéndose principalmente en los sectores de comercio y reparación de vehículos (48,9%), industrias manufactureras (13%), y alojamiento y servicios de comida (10,1%).

Que en la región afectada se encuentran ocupadas aproximadamente 659.000 personas, de las cuales 424.000 están ubicadas en Cúcuta, lo que refleja la importancia de garantizar la continuidad laboral y la protección de los derechos de las y los trabajadores en estas zonas.

Que la protección de las empresas en la región del Catatumbo es fundamental para preservar el tejido económico y social. En este sentido, se hace necesario adoptar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la operación empresarial

en zonas de conflicto, incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulación con las autoridades para la protección de bienes y activos esenciales.

Que el artículo 1 de la Ley 2088 de 2021 establece que el trabajo en casa es una modalidad excepcional que puede ser habilitada por el empleador en circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, con el fin de garantizar la continuidad del trabajo sin alterar las condiciones laborales pactadas.

Que el artículo 2.2.1.6.7.3 del Decreto 1072 de 2015 que compiló las disposiciones adoptadas mediante Decreto 649 de 2022, dispone que la habilitación del trabajo en casa puede implementarse por decisión del empleador cuando se presenten situaciones extraordinarias que lo ameriten, garantizando la flexibilidad necesaria para atender circunstancias que afecten el entorno laboral o social.

Que el empleador, en virtud de la regulación vigente, tiene la facultad de habilitar la modalidad de trabajo en casa en situaciones excepcionales, y dicha medida puede adoptarse de manera obligatoria cuando sea necesaria para salvar la integridad de las y los trabajadores y garantizar la continuidad de las actividades económicas esenciales.

Que en el marco del estado de conmoción interior, las disposiciones legales y reglamentarias permiten que el Gobierno nacional adopte medidas de carácter obligatorio, como el trabajo en casa, para mitigar los riesgos asociados a la grave perturbación del orden público, protegiendo la vida y los derechos fundamentales de las y los trabajadores.

Que la Corte Constitucional en la sentencia C-802 de 2002 indicó que las medidas adoptadas en estados de excepción deben ser proporcionales, necesarias y ajustadas a los principios del Estado de derecho.

Que el Ministerio del Trabajo, en virtud de lo establecido en el Decreto 4108 de 2011, tiene la función de velar por la protección de los derechos laborales y garantizar el cumplimiento de las normas laborales, incluyendo la implementación de medidas excepcionales en situaciones de emergencia.

Que la implementación del trabajo en casa en el sector privado, en el marco de la situación excepcional descrita, se constituye en una medida de urgencia para garantizar la protección de la vida e integridad de los trabajadores, evitando la exposición a riesgos asociados con el desplazamiento y la permanencia en zonas de conflicto.

Que, conforme con lo anterior, y de acuerdo con la realidad laboral actual, es necesario realizar un cambio en la destinación del auxilio de transporte de aquellos trabajadores que, a causa de la situación de orden público y demás consideraciones que motivaron el decreto de estado de conmoción interior, se encuentran desarrollando su actividad laboral en su domicilio, de forma que este auxilio pueda ser empleado para el acceso a los servicios de conectividad· requeridos por los trabajadores para continuar el desempeño de sus labores desde sus residencias, en atención a la necesidad de promover, en la mayor medida posible las actividades remotas. En consecuencia, se requiere agregar un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959 que permita la destinación del auxilio de transporte para garantizar la conectividad de los trabajadores.

Que la implementación del trabajo en casa y medidas asociadas a la conectividad digital beneficiará directamente a la mayoría de las 61.287 empresas, compuestas en su gran proporción por microempresas (96,7%), así como a los trabajadores dependientes de estas, quienes verán reforzada su seguridad y estabilidad laboral.

Que la suspensión temporal de disposiciones incompatibles con las condiciones excepcionales de la región, como las previstas en la Ley 2088 de 2021 sobre los límites para el trabajo en casa, resulta necesaria para evitar que estas normas restrinjan las medidas urgentes destinadas a garantizar la seguridad y continuidad laboral.

Que es deber del Gobierno nacional adoptar medidas que salvaguarden los derechos fundamentales de las y los trabajadores y promuevan su bienestar en circunstancias de alta vulnerabilidad y riesgo, así como el de proteger el tejido empresarial.

Que, para garantizar la eficacia y transparencia de las medidas adoptadas, se hace necesario incluir un sistema de seguimiento y evaluación de su impacto, que permita ajustar y mejorar las acciones en función de las necesidades reales de los trabajadores y empleadores en la región.

En mérito de lo expuesto, DECRETA: Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto adoptar medidas excepcionales de protección en el ámbito laboral, estableciendo el trabajo en casa como medida necesaria y transitoria para el sector privado durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente decreto aplica a todas las empresas del sector privado que desarrollen actividades 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, declarados en Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto 62 de 2025.

Artículo 3. Implementación del trabajo en casa. Los empleadores deberán habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto.

Se exceptúan de esta disposición aquellos trabajadores cuya presencia física sea indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales, tales como la seguridad, el suministro de bienes básicos y servicios esenciales. También se exceptúan de esta disposición aquellos trabajadores que se desempeñan en modalidad de Teletrabajo y Trabajo Remoto, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008 y la Ley 2121 de 2021.

Artículo 4. Auxilio de conectividad. Adición de un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959. Adicionar un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959, así:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. De manera temporal y transitoria, mientras esté vigente Estado de Conmoción Interior No. 62 de 2025 en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, el empleador deberá reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen su labor en su domicilio. El auxilio de conectividad y el auxilio de transporte no son acumulables.

Lo anterior no será aplicable a los trabajadores que se desempeñan en la modalidad de teletrabajo, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008” Artículo 5.

Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. Publíquese y cúmplase, Dado a los 30 días del mes de enero de 2025 GUSTAVO PETRO URREGO El Ministro del Interior, JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS La Directora Técnica de la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, ADRIANA DEL ROSARIO MENDOZA AGUDELO El Ministro de Hacienda y Crédito Público, DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA La Ministra de Justicia y del Derecho, ANGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ El Ministro de Defensa Nacional, IVAN VELÁSQUEZ GÓMEZ La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, MARTHA VIVIANA CARVAJALlNO VILLEGAS El Ministro de Salud y Protección Social, GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ La Ministra de Trabajo, GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS El Ministro de Minas y Energía, OMAR ANDRÉS CAMACHO MORALES El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ El Ministro de Educación Nacional, JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN La Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, HELGA MARÍA RIVAS ARDILA El Viceministro de Transformación Digital del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encargado del empleo del Despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, BELFOR FABIO GARCÍA HENAO La Subdirectora General de Programas y Proyectos del

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social encargada del empleo del Despacho del Ministro de Transporte, MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA El Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes, JUAN DAVID CORREA ULLOA La Ministra del Deporte, LUZ CRISTINA LÓPEZ TREJOS El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación, OCTAVIO HERNANDO SANDOVAL ROZO La Ministra de Igualdad y Equidad, FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MINA III. PRUEBAS 8.

Dentro del término fijado por la Corporación, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio del Trabajo remitieron conjuntamente sus respuestas a las preguntas formuladas por la magistrada ponente en el Auto del 6 de febrero de 2025. A continuación, se presenta brevemente su contenido:

Pregunta Desde el punto de vista de la necesidad, proporcionalidad y finalidad de las medidas, ¿por qué resulta indispensable el presente decreto, cuando la mayor parte del tejido empresarial se encuentra ubicado en el área urbana y fundamentalmente en la ciudad de Cúcuta? Se ruega motivar la respuesta y precisar los datos que la sustenten, desagregando las cifras y datos correspondientes a las afectaciones generadas en las áreas urbanas y frente al sector empresarial.

Respuesta El Decreto es indispensable porque, si bien la mayor parte del tejido empresarial se encuentra en el área urbana, la región del Catatumbo mantiene una fuerte interdependencia con Cúcuta y sus alrededores en términos de producción y comercio. La crisis de seguridad ha afectado la cadena de suministro y el flujo de bienes esenciales entre la región rural y urbana, impactando sectores clave como el agropecuario y manufacturero.

En otras palabras, la región del Catatumbo que reúne los municipios de Norte de Santander y del Cesar cuenta con una población total de 516 mil habitantes según las cifras de proyección de población del DANE para 2023, con un nivel de ocupados- trabajadores de 190 mil personas y otro tanto de 21 mil personas desocupadas (de acuerdo con cifras estimadas por el Ministerio del Trabajo).

En cuanto al tejido empresarial la región del Catatumbo reunía 7.746 empresas para 2023 lo que equivale a un 12,6% de las empresas del departamento. El municipio de Ocaña acumula la mayor cantidad de empresas con 4.386, lo que equivale a un 56,6% de las empresas de la región del Catatumbo.

De otro modo, Cúcuta AM reúne 48.266 empresas que equivale 78% de las empresas del departamento. Si bien la población y el tejido empresarial están concentrados en los municipios de Cúcuta y su área metropolitana, así como Ocaña, la interacción al interior del departamento en términos de encadenamientos productivos es importante.

Esta interacción incluye la cercanía de los municipios de frontera del Norte de Santander con Venezuela, y con la frontera interna con los municipios del departamento de Cesar objeto de la medida. Esto se refleja claramente en el suministro de alimentos del sector agropecuario desde los municipios rurales hacia las cabeceras (ciudades y capitales), así como en la provisión de bienes industriales y servicios hacia las zonas rurales y los centros poblados.

El tejido empresarial en Cúcuta no puede mantenerse aislado de estas circunstancias, ya que la falta de seguridad en el Catatumbo ha generado una reducción de abastecimiento de productos agrícolas e insumos industriales, afectando la economía en su conjunto.

En las recientes cifras de mercado laboral del DANE la ciudad de Cúcuta y su área metropolitana presentó deterioro en la situación de empleo: con una caída de la tasa de ocupación de 54,5% en oct-dic 2023 a 53,9% oct-dic 2024 junto con la reducción del número de ocupados en 773 personas; así como un aumento de la tasa de desocupación de 11% de oct-dic 2023 a 11,4% oct- dic 2024 que de igual manera se refleja en un aumento de 2.111 desocupados.

Es necesario tomar medidas urgentes orientadas no solo a la región del Catatumbo, sino también hacia Cúcuta como ciudad receptora de la población que ha sido desplazada.

Pregunta Manifieste por qué lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2088 de 2021, así como en el artículo 2.2.1.6.7.3 del Decreto 1072 de 2015, no resulta suficiente para que se implemente de forma adecuada el trabajo en casa en las empresas de la región del Catatumbo, incluidas aquellas con sede en el área metropolitana de Cúcuta.

Respuesta La Ley 2088 de 2021 regula el trabajo en casa como una medida excepcional, pero no establece su obligatoriedad en circunstancias extraordinarias como la que enfrenta la región del Catatumbo.

Razones específicas por las cuales estas normas son insuficientes: a) No establecen la obligatoriedad del trabajo en casa en zonas de conflicto.

b) No contemplan mecanismos de excepción específicos para garantizar la operación de actividades esenciales. c) No regulan la transformación del auxilio de transporte en auxilio de conectividad en escenarios de crisis humanitaria.

Pregunta Indique a esta Corporación si se realizó una evaluación del impacto socio económico de la medida, en particular teniendo en cuenta que, según lo señalado en la parte motiva del Decreto 119 de 2025, la mayor parte del tejido empresarial de la región está conformado por sectores que parecerían requerir la presencialidad de los trabajadores: comercio y reparación de vehículos, industria manufactureras, alojamiento y servicios de comida.

Respuesta Tras la expedición de los decretos, se ha avanzado en la construcción de una línea base que caracteriza socioeconómicamente la región del Catatumbo, incluyendo a los municipios de Norte de Santander y Cesar afectados por la medida.

a) La implementación del trabajo en casa evitará despidos masivos en sectores donde la inseguridad dificulta el desplazamiento de los trabajadores.

b) Se estima que el 40% de las empresas pueden implementar trabajo en casa sin afectar significativamente su producción. No obstante, en sectores como manufactura y comercio se establecerán mecanismos de excepción para garantizar operaciones esenciales.

c) La combinación de presencialidad y trabajo remoto debería mitigar los efectos negativos en la estructura productiva. Los encadenamientos productivos intradepartamentales tienen un multiplicador promedio de 1.22, mientras que los interdepartamentales con Cesar son de 0.46. Esto sugiere que las interacciones productivas entre municipios del Catatumbo tienen un impacto significativo en la producción total de la región.

La medida busca mitigar estos efectos, proporcionando a las empresas y trabajadores una alternativa viable que permita mantener operaciones sin exponer a los empleados a riesgos innecesarios.

El Decreto 119 de 2025 ha sido implementado con el propósito de generar condiciones que permitan la adaptación del desarrollo económico en la región del Catatumbo, teniendo en cuenta las circunstancias actuales que afectan a este territorio.

En este sentido, la medida no genera un impacto fiscal directo sobre los entes territoriales, ya que no implica la creación de nuevos tributos ni la asignación de recursos adicionales por parte del Estado.

Por el contrario, esta disposición facilita la toma de decisiones por parte de los empresarios y empleadores que operan en la región, otorgándoles un marco normativo claro para la implementación del trabajo en casa. Esto permite que las empresas adapten sus operaciones a las particularidades del entorno sin afectar su productividad con el fin de no comprometer el cumplimiento de sus obligaciones laborales.

En conclusión, el Decreto 119 de 2025 se orienta hacia la generación de un entorno más flexible y adaptable para el sector empresarial en el Catatumbo, sin representar una carga fiscal adicional para los territorios afectados.

Pregunta Respecto del artículo 3 del Decreto 119 de 2025: Explique el sentido de la disposición, específicamente respecto de aquellos trabajadores cuyas funciones no sean compatibles con el “desempeño remoto”, pero que tampoco se encuentran cobijadas por la excepción dispuesta en el inciso de dicho artículo por no tratarse de una función “indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales, tales como la seguridad, el suministro de bienes básicos y servicios esenciales”. ¿A quién corresponde establecer cuáles funciones son o no compatibles con el “desempeño remoto” a fin de determinar si resulta viable el trabajo en casa? Respuesta La medida busca reducir los riesgos asociados a la movilidad y la presencialidad en una zona de conflicto activo, permitiendo que solo aquellos trabajadores que desempeñan funciones esenciales deban asistir físicamente.

La responsabilidad recae sobre los empleadores, quienes deberán evaluar las funciones de cada cargo y, en coordinación con los trabajadores, establecer qué labores pueden realizarse de manera remota.

Los inspectores del trabajo tendrán un rol clave en la supervisión de la implementación de la medida, asegurando que no se vulneren derechos laborales y que las excepciones se apliquen de manera adecuada según las condiciones de cada sector y empresa.

IV. INTERVENCIONES 9. Durante el término de fijación en lista, la Secretaría General recibió siete intervenciones. A continuación, se agrupan y resumen los argumentos de las intervenciones recibidas:

Intervenciones que solicitan la inexequibilidad del Decreto Legislativo 119 de 2025 Universidad de la Sabana La Corte debe declarar la inexequibilidad de la norma acusada, pues el Decreto 62 de 2025 no cumple con los requisitos constitucionales para la declaratoria del Estado de Conmoción Interior. Lo anterior, en la medida en que la crisis en el Catatumbo es de naturaleza estructural y crónica, lo que exige su tratamiento mediante los mecanismos ordinarios del Estado.

El Decreto Legislativo 119 de 2025 no supera el juicio de necesidad, por cuanto no demuestra que la regulación del trabajo en casa y la protección laboral sean esenciales para restablecer la normalidad en la región. Las circunstancias laborales del Catatumbo no son extraordinarias, especiales o únicas. Más aún si se tiene en cuenta que Colombia ha estado en conflicto por más de 70 años.

Además, los instrumentos jurídicos existentes ya permiten atender las problemáticas laborales sin recurrir a medidas excepcionales. La norma objeto de control carece de una justificación suficiente en su parte motiva, pues omite explicar por qué las normas ordinarias vigentes resultan insuficientes para regular la modalidad de trabajo en casa. En realidad, el legislador ordinario, mediante la Ley 2088 de 2021, ya estableció las pautas necesarias para la implementación de esta modalidad en circunstancias excepcionales, otorgando a los empleadores la facultad de habilitar el trabajo en casa sin necesidad de una imposición gubernamental. La conectividad digital y el auxilio de conectividad digital ya están previstos en el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 2088 de 2021. Este dispone que a los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales y que presten sus servicios bajo la habilitación del trabajo en casa, se les reconocerá este auxilio en reemplazo del auxilio de transporte. Esta norma es clara en establecer la aplicación automática del beneficio, sin necesidad de una nueva reglamentación.

Cámara de Comercio de Cúcuta El Decreto Legislativo 119 del 2025 no es proporcional con los hechos que dan origen a la declaratoria del estado de conmoción. No solo no impide la extensión de la crisis, sino que amplía los efectos económicos devastadores de esta. Esto último, en la medida en que no se ajusta a realidad de todos los municipios abarcados por la declaratoria y, por tanto, genera considerables pérdidas económicas para los comerciantes formales e informales de todo el departamento.

Universidad Sergio Arboleda Dos son las razones por las cuales el Decreto Legislativo 119 de 2025 es inexequible. Primera, si bien el teletrabajo es una medida importante, ya existen normas que regulan esta materia, que son aplicables en todo el territorio nacional.

En consecuencia, la norma estudiada no cumple con el requisito de necesidad. Y, segunda, el decreto es incompatible con las modalidades de trabajo que la misma norma menciona que se desarrollan en la región, como son los trabajos agrícolas, mineros o de manufactura.

Intervenciones que solicitan la exequibilidad del Decreto Legislativo 119 de 2025 Ministerio del Trabajo El Decreto Legislativo 119 de 2025 cumple con los requisitos formales y sustantivos exigidos por la Constitución. Dicho decreto tiene conexidad directa con la crisis que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior, responde al principio de necesidad, es proporcional en sus efectos y no suspende derechos fundamentales intangibles.

Puntualmente, respecto del presupuesto fáctico, entre los hechos de contexto que sustentan la expedición del decreto se destaca la crisis de seguridad que ha causado el desplazamiento de más de 16.000 personas, lo que ha generado una reducción drástica en la oferta laboral, afectando la continuidad de las actividades económicas en la región. Además, las restricciones de movilidad generadas por los bloqueos y amenazas impiden a los trabajadores trasladarse de manera segura a sus lugares de trabajo. Como resultado, el 30% del comercio y el 20% de la producción manufacturera en la región han sido impactados, lo que ha generado una desaceleración significativa en la actividad económica y ha puesto en riesgo la sostenibilidad de miles de empleos.

Los mecanismos ordinarios de regulación laboral han demostrado ser insuficientes para enfrentar la crisis actual. Aunque la Ley 2088 de 2021 y el Decreto 1072 de 2015 regulan el trabajo en casa, no establecen su obligatoriedad en contextos de crisis humanitaria o seguridad extrema, lo que deja a empresas y trabajadores sin herramientas claras para adaptarse a la situación de violencia generalizada. En este contexto, las empresas carecen de un marco normativo que les permita implementar medidas de protección laboral adecuadas, lo que ha dificultado la adopción de estrategias para garantizar la continuidad de las actividades productivas en condiciones seguras.

Universidad Libre, Seccional Bogotá El Decreto Legislativo 119 de 2025 cumple con los requisitos formales y sustanciales de validez que ha definido la jurisprudencia para el efecto.

El trabajo en casa bajo circunstancias excepcionales, para aquellas labores que materialmente lo pueden hacer, conservando el deber de trabajar para aquellas personas que por el tipo de funciones deben hacerlo presencialmente, resulta una medida pertinente y necesaria. Lo anterior, porque protege los derechos fundamentales de los trabajadores como la dignidad humana, el trabajo digno y justo, la solidaridad, la estabilidad en el empleo y, paralelamente, garantiza el legítimo ejercicio de la actividad empresarial privada.

Dicha medida es necesaria para salvaguardar la vida y la integridad tanto de los trabajadores como de los empleadores, así como de gran parte de la población que podrá atender sus necesidades desde casa.

Intervención que solicita la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 119 de 2025 Academia Colombiana de Jurisprudencia La Corte debe declarar la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 119 de 2025, pues contiene un trato diferenciado no justificado entre los trabajadores del sector público, que no son beneficiarios de la norma, y aquellos del sector privado para quienes va dirigida la medida.

Intervención que advierte sobre la necesidad de atender el examen del Decreto Legislativo 062 de 2025 Harold Eduardo Sua Montaña “El objeto de control es hallado ajustado a la Constitución de llegar a declarar esta Corporación la exequibilidad del decreto declaratoria [sic] de conmoción interior en torno al cual deviene la competencia para la

expedición de dicho objeto o de lo contrario viene siendo entonces inconstitucional por consecuencia” [1] V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN 10.

Mediante escrito presentado el 20 de marzo de 2025, el procurador general de la nación rindió el concepto de su competencia y expuso las razones por las cuales considera que el decreto examinado debe ser declarado exequible.

11. En primer lugar, el decreto bajo examen cumple con los requisitos formales de suscripción , porque fue firmado por los 19 ministros y ministras (15 titulares y 4 encargados);

motivación, por cuanto el Decreto Legislativo 119 de 2025 expone los hechos y razones que fundamentan su expedición; temporalidad de 90 días calendario, y ámbito territorial limitado a la zona declarada en conmoción interior por el Decreto Legislativo 062 de 2025.

12. El decreto también satisface los juicios de finalidad y conexidad material . Las medidas buscan atender los efectos derivados de la escalada de violencia registrada en el Catatumbo. El Decreto Legislativo 119 de 2025 tiene conexidad interna con el Decreto Legislativo 062 de 2025 por cuanto contiene medidas dispuestas para la protección de los trabajadores frente a la situación de violencia que padece la región. También tiene conexidad externa con la grave perturbación de orden público, pues busca evitar que los empleados se vean obligados a trasladarse a sus trabajos con el riesgo que ello implica.

13. En cuanto a la motivación suficiente , las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 119 son necesarias para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria de conmoción interior. Todas ellas tratan de mitigar los efectos de la crisis sobre el derecho a la vida y al trabajo frente a una situación de orden público sumamente grave, y con un fuerte impacto en materia económica y social.

14. El decreto también cumple con las condiciones de ausencia de arbitrariedad , pues no suprime derechos fundamentales ni afecta el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos estatales. No restringe derechos intangibles, no contradice la Constitución ni los tratados internacionales.

Además, cumple el juicio de incompatibilidad porque “indicó las razones por las que las normas que se modifican o suspenden son irreconciliables con el estado de conmoción interior”.

15. Del mismo modo, el decreto satisface la necesidad fáctica, por la gravedad de la situación de orden público que pone en riesgo la vida e integridad de los trabajadores; y, la necesidad jurídica, en la medida en que la Ley 2088 de 2021 resulta insuficiente porque faculta al empleador a adoptar la modalidad de teletrabajo, pero no lo obliga, en perjuicio de la seguridad y continuidad laboral.

16. Finalmente, el decreto respeta las reglas constitucionales que se verifican en los juicios de proporcionalidad, no discriminación, prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por militares.

17. En consecuencia, el procurador solicitó a esta Corte que declare la exequibilidad del Decreto 119 de 2025. VI. CONSIDERACIONES Competencia 18.

La Corte Constitucional es competente para adelantar el examen del Decreto Legislativo 119 de 2025, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE) y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

19. Mediante el Decreto 467 del 23 de abril de 2025, el Gobierno nacional levantó el estado de conmoción interior declarado por medio del Decreto 062 de 24 de enero de 2025. En la misma norma dispuso expresamente los Decretos Legislativos cuya vigencia quedaría prorrogada, no estando incluido dentro de ellos el Decreto 119 de 2025. La competencia de la Corte no se elimina por el hecho de que la norma haya perdido vigencia el 23 de abril de 2025, la

jurisprudencia ha sustentado la competencia para surtir el control, con base en el principio de perpetuatio jurisdictionis y la necesidad de precaver la elusión del control constitucional [2] .

2. Cuestión previa: la materia regulada en el Decreto Legislativo 119 de 2025 se encuentra cobijada por la exequibilidad parcial declarada en la Sentencia C-148 de 2025 20.

El Decreto Legislativo 119 de 2025 desarrolla el Decreto Legislativo 062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar. El Decreto Legislativo 062 de 2025 fue declarado parcialmente exequible mediante la Sentencia C-148 de 2025.

21. En concreto, en la citada sentencia, la Sala Plena declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 062, únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con las siguientes materias: “(i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados —internos y transfronterizos— y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla”. Al respecto, el numeral primero de la parte resolutiva aclara que “[e]sta decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos”.

22. En contrataste, la Corporación declaró la inexequibilidad del Decreto, “respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos”.

23. El Decreto Legislativo 119 de 2025 tiene por objeto “adoptar medidas transitorias y excepcionales de protección en el ámbito laboral”. Tales medidas son, en esencia, dos: primera, la obligación de los empleadores de habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto. Y, segunda, el deber del empleador de reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen su labor en su domicilio.

24. La jurisprudencia constitucional ha advertido que existe una relación intrínseca de validez entre el acto que declara el estado de excepción y los decretos expedidos en virtud de este. En efecto, el primero “es el instrumento a través del cual el presidente de la República se reviste de las facultades de excepción” que lo habilitan para adoptar los segundos [3] .

Por ello, la inexequibilidad del decreto que declara el estado de excepción deriva en el “decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma”, ante la sustracción de su fundamento jurídico [4] .

25. En este sentido, se ha aludido a la configuración del fenómeno de la “inconstitucionalidad por consecuencia” [5] que consiste en que “la declaración de inexequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción produce, como efecto obligado, la [inconstitucionalidad] de los decretos legislativos que lo desarrollan” [6] .

Ello implica que los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un estado de excepción declarado inconstitucional carecen de causa jurídica y son inconstitucionales independientemente del contenido de sus normas. En consecuencia, “declarada la inexequibilidad del decreto básico, el presidente de la República queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley” [7] .

26. La figura de la inconstitucionalidad por consecuencia resulta también aplicable cuando, al efectuar el examen judicial del decreto declaratorio, la Corte adopta una modulación sobre sus efectos [8] .

Al respecto, la Sala Plena ha sostenido que la procedencia del control formal y material de los decretos legislativos de desarrollo dependerá de la existencia de un vínculo temático entre la respectiva disposición y la materia objeto de diferimiento o de exequibilidad parcial, bajo criterios de necesidad y conexidad [9] .

En caso de que no se verifique esa relación, solo podría aplicarse la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia [10] . 27. Con fundamento en la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-148 de 2025, es preciso verificar entonces si las medidas previstas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 se encuentran comprendidas entre los hechos y consideraciones que la Corte consideró válidos para el ejercicio de la potestad de declarar el estado de conmoción interior. La Sala Plena concluye que, en efecto, sí existe una relación directa y específica, bajo criterios de necesidad y conexidad, entre las medidas legislativas que adopta el decreto y los aludidos hechos y consideraciones. Las razones que fundamentan esta conclusión son las siguientes:

28. El Decreto Legislativo 119 de 2025 se enmarca en los hechos y consideraciones relacionados con “los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil” . De acuerdo con la parte motiva del decreto citado, las medidas allí adoptadas beneficiarán a “61.287 empresas, compuestas en su gran proporción por microempresas (96,7%), así como a los trabajadores dependientes de estas, quienes verán reforzada su seguridad y estabilidad laboral”. Tales trabajadores y empresarios forman parte de la población civil. Por tanto, su situación se encuentra comprendida entre los hechos y consideraciones que la Corte consideró válidos en el punto uno del numeral primero de la parte resolutiva de la Sentencia C-148 de 2025.

29. El Decreto Legislativo 119 de 2025 busca proteger “los derechos y garantías fundamentales de la población civil”. En los términos del Decreto Legislativo 119 de 2025, el establecimiento del trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto busca “mitigar los riesgos asociados a la grave perturbación del orden público, protegiendo la vida y los derechos fundamentales de las y los trabajadores” y “evitando la exposición a riesgos asociados con el desplazamiento y la permanencia en zonas de conflicto”. En otras palabras, se trata de una medida que pretende “salvaguard[ar] los derechos fundamentales de las y los trabajadores y prom[over] su bienestar en circunstancias de alta vulnerabilidad y riesgo, así como […] proteger el tejido empresarial”.

[11] 30. De este modo, el Decreto Legislativo 119 de 2025 no solo busca la protección de los derechos laborales. También pretende garantizar la integridad de los trabajadores, mediante la disminución de los riesgos que implica su desplazamiento a los lugares de trabajo, en un contexto de grave perturbación del orden público.

31. El Decreto Legislativo 119 de 2025 no regula un fenómeno estructural o que hubiese sido excluido de la decisión de exequibilidad parcial.

El Decreto Legislativo 119 de 2025 no se refiere a situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior. En este sentido, ninguno de sus artículos se ocupa de la presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO, la concentración de cultivos ilícitos, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social, los daños a la infraestructura energética y vial o a las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.

32. Por lo tanto, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 119 de 2025 fue expedido en ejercicio de las competencias del Presidente de la República en virtud del estado de conmoción interior declarado en el Decreto Legislativo 062 de 2025, pues tiene una relación directa y específica, bajo criterios de necesidad y conexidad, entre las medidas legislativas que adopta el decreto y los hechos y consideraciones declarados exequibles en la Sentencia C-148 de 2025.

3. Problema jurídico y esquema de la decisión 33. En virtud del procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional asumió el conocimiento del Decreto Legislativo 119 de 2025, que, a su vez, desarrolla el Decreto Legislativo 062 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". En el apartado anterior, se indicó que este decreto fue declarado parcialmente exequible mediante la Sentencia C-148 de 2025.

34. En virtud del alcance del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno nacional con fundamento en la declaratoria de un estado de excepción, corresponde a la Sala Plena determinar si el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisface las condiciones formales y materiales de validez que exigen la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

35. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte analizará la finalidad, el alcance y el contenido de las medidas adoptadas y reiterará la jurisprudencia que desarrolla tales condiciones formales y sustanciales.

4. Finalidad, alcance y contenido de las medidas adoptadas 36. De conformidad con su artículo 1, el Decreto Legislativo 119 de 2025 tiene por objeto "adoptar medidas transitorias y excepcionales de protección en el ámbito laboral". Tales medidas se concretan en los artículos 3 y 4.

37. El artículo 3 establece la obligación de los empleadores de habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto. Esa obligación, de acuerdo con el artículo 2, recae en cabeza de todas las empresas del sector privado que desarrollen actividades 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, declarados en estado de conmoción interior mediante el Decreto 062 de 2025.

38. En los términos del inciso 2 del artículo 3, de esta disposición se encuentran exceptuados, por un lado, los trabajadores cuya presencia física sea indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales; y, por otro lado, los trabajadores que se desempeñan en modalidad de teletrabajo y trabajo remoto, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de las Leyes 1221 de 2008 y 2121 de 2021.

39. La segunda medida, la cual se encuentra en el artículo 4, consiste en adicionar un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959. Esto, con el fin de que, mientras esté vigente el estado de conmoción interior, el empleador reconozca el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes y desarrollen su labor en su domicilio. La norma también exceptúa de la aplicación de esta disposición a los trabajadores que se desempeñan en la modalidad de teletrabajo, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008.

40. De acuerdo con lo anterior, pasa la Corte a determinar si estas medidas cumplen, uno a uno, los requisitos formales y sustanciales de validez definidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

5. Análisis del cumplimiento de los requisitos formales del Decreto Legislativo 119 de 2025 41. En concordancia con lo dispuesto en la Constitución y en la LEEE , los decretos legislativos deben cumplir estos tres requisitos de forma [12] :

(i) estar suscritos por el presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (ii) haber sido dictados y promulgados en desarrollo del decreto que declaró el estado de excepción , y dentro del término de esta;

y (iii) contar con la motivación correspondiente. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de excepción haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan. Por último, estos decretos deben enviarse a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, para que surtan el control automático y oficioso de constitucionalidad [13] .

42. La Corte observa que el Decreto Legislativo 119 de 2025 cumple los requisitos formales de validez indicados en precedencia, así: 43. Suscripción por el presidente de la República y los diecinueve ministros que forman parte del gabinete (requisito de competencia) .

El Decreto Legislativo, el cual fue publicado en el Diario Oficial n.° 53.015 del 30 de enero de 2025, fue firmado por el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, y por todos los ministros que conforman el Gobierno nacional. Quince de los diecinueve ministros eran titulares y cuatro estaban nombrados en encargo [14] .

44. Expedición durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 062 de 2025, que declaró el estado de conmoción interior (requisito de temporalidad).

Como ya se indicó, el Decreto de la referencia fue expedido el 30 de enero de 2025 y su publicación se efectuó en el Diario Oficial n.º 53.015 del mismo día.

Dado que el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025 declaró el estado de conmoción interior por el término de 90 días contados a partir de su entrada en vigor, es claro que el decreto sub examine fue expedido dentro del término establecido en el artículo 213 de la Constitución.

45. El decreto debe estar motivado (requisito de motivación). El Decreto hace explícitos los hechos y las consideraciones fácticas y jurídicas que originaron su expedición. Igualmente, indica la finalidad de las medidas adoptadas y su relación con la declaratoria del estado de conmoción interior .

46. El decreto debe establecer el territorio sobre el cual debe ser aplicado (requisito de delimitación territorial). El Decreto Legislativo 119 de 2025 limita su aplicación al mismo ámbito geográfico al que alude el Decreto Legislativo 065 de 2025. El artículo 2 del decreto materia de examen dispone: “El presente decreto aplica a todas las empresas del sector privado que desarrollen actividades 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, declarados en estado de conmoción interior mediante el Decreto 0062 de 2025”.

47. Remisión a la Corte Constitucional. El Decreto Legislativo 119 de 2025 fue remitido oportunamente a la Corte. Esa norma fue expedida el 30 de enero de 2025 y enviada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte al día siguiente.

48. La Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisface las exigencias formales previstas para el efecto y, por ello, es constitucional en ese aspecto.

6. Análisis del cumplimiento de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 119 de 2025 49. La Sala constata que, a diferencia de lo que ocurre respecto de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, la jurisprudencia no ha desarrollado pasos explícitos y metódicos para el control de constitucionalidad de los decretos dictados al amparo de un estado de conmoción interior. La última declaración del Estado de Conmoción Interior declarado exequible por esta Corporación (Sentencia C-802 de 2002) y, del cual se realizó el análisis de los decretos de desarrollo, ocurrió hace más de dos décadas. Para este momento, la jurisprudencia constitucional no empleaba la metodología de juicios que en la actualidad se aplica para el control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica.

50. Sin embargo, nada se opone a que, para verificar la validez de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de conmoción interior, la Corte emplee los requerimientos sustanciales o materiales que deben satisfacer los decretos de desarrollo de los estados de emergencia económica, social y ecológica. Esto es así porque tales requerimientos se fundamentan en las mismas fuentes normativas que subyacen al estudio de constitucionalidad de los decretos de

desarrollo de los estados de conmoción: los artículos 212 a 215 de la Constitución, la LEEE y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia [15] .

La única particularidad evidente consiste en que, en el juicio de no contradicción específica, la Sala debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de conmoción interior, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 34 a 45 de la LEEE.

51. La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este tribunal, primero, obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción [16] ;

y, segundo, exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos [17] .

52. Procede la Corte a determinar si las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisfacen las condiciones sustanciales de validez.

6.1. El juicio de finalidad 53. El juicio de finalidad está previsto por el artículo 10 de la LEEE [18] . A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos [19] .

54. Las medidas adoptadas en el Decreto sub examine guardan una relación, específica e inmediata, con los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

Los hechos y consideraciones del estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 062 de 2025, que sustentaron la exequibilidad parcial de ese decreto, se refieren, entre otros, a los ataques y hostilidades dirigidas de forma indiscriminada contra la población civil. En cuanto a los efectos, la Sentencia C-148 de 2025 autorizó las medidas destinadas, inter alia , a la garantía de los derechos fundamentales de la población civil.

55. Según lo indica la exposición de motivos del Decreto Ley 119 de 2025, las medidas allí desarrolladas tienen las siguientes finalidades: (i) “mitigar los efectos adversos producto de la crisis del orden público, entre otros derechos fundamentales, del derecho al trabajo, así como garantizar el bienestar de las y los empleados y la continuidad de las actividades económicas esenciales”;

(ii) reducir “los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto, incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulación con las autoridades para la protección de bienes y activos esenciales”; y (iii) “garantizar la protección de la vida e integridad de los trabajadores, evitando la exposición a riesgos asociados con el desplazamiento y la permanencia en zonas de conflicto”.

56. En ese sentido, la Corte Constitucional concluye que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos de la situación de orden público sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo de la población civil, de la cual forman parte los trabajadores del sector privado .

Esto es así porque tales medidas les permiten a esos trabajadores permanecer en lugares seguros, sin perder su empleo. Con ello, reducen los riesgos causados por el desplazamiento desde tales lugares a sus sitios de trabajo y la permanencia en las zonas donde tienen lugar los enfrentamientos armados.

57. Lo anterior, a su vez, reduce el riesgo de que dichos trabajadores sean víctimas de los ataques y hostilidades dirigidas de forma indiscriminada contra la población civil, que fueron considerados por la Sala Plena en la Sentencia C-148 de

2025 para declarar la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 062 de 2025.

Por lo anterior, este tribunal comprueba que el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisface el juicio de finalidad. 58. Para terminar este análisis, la Corte observa que el reemplazo del auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital para los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (artículo 4) también cumple el juicio de finalidad. El trabajo en casa de los trabajadores de escasos recursos evita que estos pierdan su empleo por la imposibilidad de desplazarse a sus lugares de trabajo debido a la situación de orden público.

Esto salvaguarda sus derechos fundamentales a la vida y la integridad personal. 6.2. El juicio de conexidad material 59. El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE [20] .

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno , esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente [21] y (ii) externo , es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia [22] .

60. Desde el punto de vista de la conexidad material interna , la Sala constata que las medidas adoptadas tienen una relación específica con las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto.

En efecto, en precedencia se explicó que la norma contiene consideraciones explícitas en relación con la urgencia de adoptar medidas para reducir “los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto, incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulación con las autoridades para la protección de bienes y activos esenciales”.

Igualmente, la norma prevé medidas para “mitigar los efectos adversos producto de la crisis del orden público, entre otros derechos fundamentales, del derecho al trabajo, así como garantizar el bienestar de las y los empleados y la continuidad de las actividades económicas esenciales”.

61. Como se observa, estos considerandos exponen el vínculo de causalidad que existe entre la grave perturbación del orden público que ocasionó la declaratoria del estado de conmoción y la necesidad de mitigar los efectos adversos de esa situación sobre los derechos fundamentales de los trabajadores privados. Particularmente, sobre sus derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y al trabajo.

62. Respecto de la conexidad material externa , la Corte concluye que existe una relación entre el Decreto sub examine y el Decreto Legislativo 062 de 2025, por el cual se declaró el estado de conmoción interior. Esto, por cuanto fue expresamente expedido con ocasión y en desarrollo de dicho estado y su propósito es adoptar medidas para impedir la extensión o agravación de los efectos de la situación de orden público sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo de la población civil, de la cual forman parte los trabajadores del sector privado .

63. Este propósito tiene conexidad con los motivos expresados en el Decreto Legislativo 119 de 2025. Puntualmente, e n su parte considerativa, esa norma advierte que la grave situación de orden público que atraviesa la región del Catatumbo ha afectado seriamente “la actividad industrial y comercial de particulares que proveen bienes y prestan servicios de importancia estratégica para la región y el país”. En este contexto, “caracterizad[o] por el aumento de la violencia” y “el impacto en la población civil”, dice la norma, “se hace imprescindible la adopción de medidas extraordinarias que permitan […] garantizar el respeto de los derechos fundamentales”.

64. Así, es claro que el Decreto Legislativo 119 de 2025 pretende “reducir los riesgos asociados a la movilidad y la presencialidad en una zona de conflicto activo”. Este objetivo guarda relación con los siguientes elementos previstos en el Decreto Legislativo 062 de 2025: (i) la intensificación de los enfrentamientos y los ataques y hostilidades contra la

población civil y (ii) las medidas encaminadas a garantizar los derechos fundamentales de la población civil, en este caso, particularmente, los derechos a la vida, a la integridad personal y al trabajo.

65. En consecuencia, el Decreto Legislativo 119 de 2025 sí satisface las exigencias del juicio de conexidad material externa porque sus medidas protegen materialmente la vida e integridad de la población civil, la cual incluye a los trabajadores, ante los riegos que genera el aumento de las hostilidades, las amenazas y los bloqueos a las vías de acceso a los distintos municipios.

66. Para concluir, resulta importante destacar que el reemplazo del auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital para los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (artículo 4) también cumple el juicio de conexidad interna y externa. En la parte considerativa del Decreto, el Gobierno justificó la adopción de esa medida en que es necesario "garantizar la conectividad de los trabajadores" que opten por el trabajo en casa.

67. Así mismo, es claro que ese artículo también cumple el requisito de conexidad externa porque su objeto es facilitar las condiciones de trabajo de las que dependen los empleados de menores recursos del sector privado. Lo anterior, pues es lógico que esas personas solo pueden prestar sus servicios bajo la modalidad de trabajo en casa si disponen de un adecuado servicio de internet.

Por tal motivo, la medida guarda una relación de conexidad con los hechos y consideraciones que la Corte declaró exequibles en la Sentencia C-148 de 2025.

68. Con fundamento en lo expuesto, la Corte concluye que el decreto objeto de estudio cumple los requisitos del juicio de conexidad material porque existe relación directa, específica e inmediata entre, por un lado, sus partes resolutiva y motiva y, por otro, las materias que este desarrolla y los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior.

6.3. El juicio de motivación suficiente 69. El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de desarrollo, el presidente de la República presentó razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas [23] .

Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas [24] , siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los "decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales " .

70. Según lo indicado en el párrafo anterior, en el presente caso, el juicio de motivación suficiente resulta menos exigente. Esto es así porque el Decreto Legislativo 119 de 2025 no contiene medidas que limiten, afecten, suspendan o restrinjan derechos fundamentales.

Antes bien, su finalidad es proteger los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y el trabajo de los trabajadores del sector privado. Al respecto, se debe tener en cuenta que el decreto citado impone una obligación al empleador, no así al trabajador.

71. Expresamente, dicha obligación consiste en "habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto" (artículo 3). Como es natural, la contrapartida de esta obligación es el derecho del trabajador a optar por la modalidad de trabajo en casa.

Debido a que el trabajador puede o no ejercer ese derecho, en realidad, la norma no restringe sus derechos constitucionales al trabajo o "a circular libremente por el territorio nacional [y] a entrar y salir de él" [25] .

72. Ahora bien, el Decreto Legislativo 119 de 2025 sí expone las razones que justificaron su expedición. En sus consideraciones se lee, primero, el fundamento constitucional y estatutario de la competencia para declarar el estado de conmoción interior; segundo, las razones que justificaron la suscripción del Decreto Legislativo 062 de 2025; tercero, “la necesidad de mitigar los efectos adversos producto de la crisis del orden público, entre otros derechos fundamentales, del derecho al trabajo, así como garantizar el bienestar de las y los empleados y la continuidad de las actividades económicas esenciales”; cuarto, el carácter fundamental del derecho al trabajo; quinto, las cifras sobre el número de empresas y los sectores económicos de los cuales forman parte, así como de los trabajadores ubicados en el departamento de Norte de Santander y, específicamente, en Cúcuta.

73. Sexto, la necesidad de “adoptar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto, incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulación con las autoridades para la protección de bienes y activos esenciales”;

séptimo, las normas legales y reglamentarias que regulan el trabajo en casa y la incompatibilidad de las primeras con “las condiciones excepcionales de la región”; y, octavo, el número de empresas beneficiarias por la medida.

74. En resumen, la Sala Plena comprueba que el Decreto cumple las exigencias del juicio de motivación suficiente porque, aunque no limita ningún derecho constitucional, sí expone las razones que justificaron su expedición.

6.4. El juicio de ausencia de arbitrariedad 75. El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que el decreto legislativo no establezca medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia [26] .

La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales [27] ;

que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento [28] .

76. En la sección anterior se indicó que el Decreto Legislativo 119 de 2025 no limita, afecta o suspende derechos fundamentales. Por el contrario, busca proteger los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y el trabajo de los trabajadores del sector privado , mediante la habilitación de la modalidad de trabajo en casa, por lo cual su contenido es eminentemente laboral. En atención a la materia que regula, la Corte constata que ninguno de sus artículos impone trabajos forzados [29] , ni suspende la vigencia de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a la libertad sindical y demás ratificados por Colombia [30] , ni que desmejore los derechos sociales de los trabajadores [31] .

77. Finalmente, la Corte destaca que el Decreto Legislativo 119 de 2025 no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En otros apartes de esta decisión, ya se ha dicho que ese decreto está dirigido únicamente a todas las empresas y trabajadores del sector privado que desarrollen actividades en la región sobre la cual se declaró el estado de conmoción interior.

78. Por lo anterior, la Sala Plena considera que el Decreto Legislativo 119 de 2025 supera las exigencias del juicio de ausencia de arbitrariedad, toda vez que (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

6.5. El juicio de intangibilidad 79. El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter intocable de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción [32] .

La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus .

Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos. 80. Ya se destacó que el Decreto Legislativo 119 de 2025 no limita ni suspende ningún derecho fundamental.

Respecto del presente juicio, la Corte encuentra que tampoco afecta ninguno de los derechos catalogados como intangibles en los tratados de derechos humanos y en la jurisprudencia constitucional.

6.6. El juicio de no contradicción específica 81. El juicio de no contradicción específica tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no contraríen de manera específica la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de conmoción interior, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 34 a 45 de la LEEE. La Corte ha destacado que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

82. En primer lugar, no existe una contradicción específica entre las medidas adoptadas y la Constitución. En páginas anteriores se advirtió que ninguna norma constitucional prohíbe al legislador, ordinario o extraordinario, imponer a los empleadores el deber de habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto. Por el contrario, ya se dijo que varios preceptos superiores imponen al Estado la obligación de proteger los derechos a la vida (artículos 2 y 11 de la CP), al trabajo (artículos 1 y 53 de la CP) y a la integridad personal (artículo 5 de la CADH).

83. Al respecto, se debe destacar que el Decreto Legislativo 119 de 2025 exceptúa de la medida a los trabajadores cuya presencia física sea indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales, “ tales como la seguridad, el suministro de bienes básicos y servicios esenciales”. De esta manera, la norma garantiza la no afectación de los derechos fundamentales de terceros. Por tanto, el Decreto no limita o raciona “el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad” [33] o pone en riesgo “el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción” [34] .

84. De otro lado, la Sala no advierte que el Decreto desconozca los límites contenidos en los artículos 34 a 45 de la LEEE . En efecto, ya se explicaron las razones por las cuales aquel no afecta el núcleo esencial del derecho de circulación y residencia de los trabajadores.

Igualmente, la norma no ordena el desarraigo ni el exilio interno, no utiliza bienes privados o impone la prestación de servicios técnicos y profesionales, no limita la libertad de información, no restringe la celebración de reuniones y manifestaciones o el derecho de huelga. Así mismo, no ordena la interceptación o registro de comunicaciones, la aprehensión preventiva de personas o niega el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

85. En estos términos, este tribunal concluye que la norma objeto de control cumple los requisitos del juicio de no contradicción específica, toda vez que no desconoce ninguna norma de rango constitucional y respeta los límites fijados en los artículos 34 a 45 de la LEEE.

6.7. El juicio de incompatibilidad 86. El juicio de incompatibilidad, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción [35] .

87. La Corte encuentra que tres normas de rango legal regulan modalidades de trabajo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (en adelante, TIC):

88. Ley 1221 de 2008, “por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”. El artículo 2 de esta ley precisa que el teletrabajo “es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo” [36] .

89. Mientras la Ley 1221 de 2008 regula el teletrabajo, el Decreto Legislativo 119 de 2025 se refiere al trabajo en casa. Es decir, esa ley no se refiere a la materia prevista en la norma objeto de control. Además, mientras el numeral 10 del artículo 6 de la citada ley estatuye que “[l]a vinculación a través del teletrabajo es voluntaria, tanto para el empleador como para el trabajador”, el artículo 3 del Decreto Legislativo 119 impone a “todas las empresas del sector privado que desarrollen actividades en la región del Catatumbo” el deber de “habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto”.

90. Con todo, se debe tener en cuenta que, en concordancia con el inciso 2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 119, de esta obligación se encuentran exceptuados “aquellos trabajadores que se desempeñan en modalidad de Teletrabajo […], a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008 […]”.

91. Ley 2121 de 2021, “por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 3 de la Ley 2121 de 2021 define el trabajo remoto como “una forma de ejecución del contrato de trabajo en la cual toda la relación laboral, desde su inicio hasta su terminación, se debe realizar de manera remota mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones u otro medio o mecanismo, donde el empleador y trabajador no interactúan físicamente a lo largo de la vinculación contractual”.

92. Expresamente, el mismo artículo determina que “esta forma de ejecución no comparte los elementos constitutivos y regulados para el teletrabajo y/o trabajo en casa y las normas que lo modifiquen”. Esto significa que la Ley 2121 de 2021 no regula la misma materia que el Decreto Legislativo 119 de 2025. Más aún, a diferencia de la Ley, que puede ser aplicada “a toda persona natural que se encuentre domiciliada en el territorio nacional; así como a las entidades públicas y privadas nacionales; y a su vez a las empresas extranjeras que contraten trabajadores que se encuentren dentro del territorio nacional” [37] , el mencionado decreto solo aplica a las empresas del sector privado que desarrollen actividades en la región a la que alude el Decreto Legislativo 062 de 2025.

93. Por último, se debe anotar que el inciso 2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 119 de 2025 excluye a los trabajadores que se desempeñan en modalidad de trabajo remoto, a quienes les seguirán siendo aplicable la Ley 2121 de 2021.

94. Ley 2088 de 2021, por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones. El artículo 2 de esta ley define el trabajo en casa como “la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar

transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva, ni tampoco desmejorar las condiciones del contrato laboral". El mencionado artículo prescribe que el trabajo en casa tendrá lugar cuando "se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones".

95. La Corte encuentra que lo dispuesto en la norma examinada resulta incompatible con al menos dos contenidos de la Ley 2088 de 2021: 96. La habilitación del trabajo en casa es una facultad del empleador . En el contexto general de la Ley 2088 de 2021, el trabajo en casa es una "habilitación excepcional" en cabeza del empleador [38] .

Esto contrasta con la obligación que prevé el Decreto Legislativo 119 de 2025 sobre esta misma materia para "todas las empresas del sector privado que desarrollen actividades en la región del Catatumbo". Esta obligación general se sustenta en la falta de necesidad de comprobar la situación excepcional a la que alude la Ley 2088 de 2021, pues el mismo Decreto establece de manera objetiva el motivo que justifica el trabajo en casa. Por ende, al empleador solo le corresponde verificar la compatibilidad de esta modalidad con las labores a cargo del trabajador.

97. En relación con esta misma cuestión, la Ley 2088 de 2021 atribuye al empleador la facultad de finiquitar unilateralmente la prestación del servicio bajo la modalidad de trabajo en casa. El párrafo final del artículo 7 de la ley establece que "[e]n todo caso, el empleador o nominador conserva la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa, siempre y cuando desaparezcan las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que dieron origen a dicha habilitación".

98. Esta regulación contrasta con el arreglo normativo previsto en el decreto bajo examen. Este último impone a los empleadores una obligación incondicional, que les sustrae de la facultad de dar por terminada la prestación del servicio bajo trabajo en casa, durante la vigencia del estado de excepción.

Esta conclusión se basa en lo dispuesto en los artículos 1 y 3 del decreto. El último de ellos dispone que "[l]os empleadores deberán habilitar la modalidad de trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto". El artículo 1, por su parte, ordena "el trabajo en casa como medida necesaria y transitoria para el sector privado durante la vigencia del estado de conmoción interior".

99. El Decreto sí expresa las razones que justifican la incompatibilidad entre la Ley 2088 de 2021 y el estado de conmoción interior y la necesidad de transformar la facultad del empleador de habilitar el trabajo en casa en una obligación . En efecto, en su parte considerativa se lee:

Que el empleador, en virtud de la regulación vigente, tiene la facultad de habilitar la modalidad de trabajo en casa en situaciones excepcionales, y dicha medida puede adoptarse de manera obligatoria cuando sea necesaria para salvar la integridad de las y los trabajadores y garantizar la continuidad de las actividades económicas esenciales.

Que, en el marco del estado de conmoción interior, las disposiciones legales y reglamentarias permiten que el Gobierno nacional adopte medidas de carácter obligatorio, como el trabajo en casa, para mitigar los riesgos asociados a la grave perturbación del orden público, protegiendo la vida y los derechos fundamentales de las y los trabajadores.

Si bien en ambas normas se dispone que es el empleador a quien le corresponde habilitar el acceso al trabajo en casa, la incompatibilidad de las normas se traduce en lo siguiente:

(i) En el marco de la Ley 2088 el empleador deberá verificar: a) la configuración de la situación excepcional (artículo 7); y b) la compatibilidad de las funciones con el trabajo remoto (artículo 2).

(ii) En el DL 119 de 2025 el empleador sólo deberá verificar la compatibilidad de las labores con el trabajo remoto (artículo 3), ya que la situación excepcional está objetivamente prevista en la norma.

100. Procedimientos necesarios para la implementación del trabajo en casa . El artículo 9 de la Ley 2088 de 2021 determina que, “[p]revio a la implementación del trabajo en casa, toda empresa y entidad pública o privada deberá contar con un procedimiento tendiente a proteger este derecho y garantizar a través de las capacitaciones a que haya lugar el uso adecuado de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) o cualquier otro tipo de elemento utilizado que pueda generar alguna limitación al mismo”.

101. A diferencia de lo dispuesto en el artículo transcrito, el Decreto Legislativo 119 de 2025 no exige la existencia previa de algún procedimiento orientado a proteger el derecho al trabajo en casa. Tampoco la obligación anterior a la habilitación de capacitar a los trabajadores en el uso de las TIC. Tanto la existencia de ese procedimiento como de las capacitaciones respectivas son irreconciliables con la necesidad de evitar la rápida extensión de los efectos de la perturbación del orden público sobre los derechos fundamentales de los trabajadores privados de esa región. El Decreto Legislativo 119 de 2025 expresa las razones por las cuales la exigencia sobre la existencia de esos procedimientos es irreconciliable con el estado de excepción, en los siguientes términos:

Que la suspensión temporal de disposiciones incompatibles con las condiciones excepcionales de la región, como las previstas en la Ley 2088 de 2021 sobre los límites para el trabajo en casa, resulta necesaria para evitar que estas normas restrinjan las medidas urgentes destinadas a garantizar la seguridad y continuidad laboral.

102. Ahora bien, en otros apartes de esta decisión se ha destacado que el Decreto Legislativo 119 de 2025 también adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959, relacionado con el reconocimiento del valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital, para los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen su labor en su domicilio. Esta disposición tiene un contenido normativo similar al previsto en el inciso 2 del artículo 10 de la Ley 2088 de 2021. No obstante, mientras el Decreto se refiere únicamente a los trabajadores privados que se encuentren vinculados a las empresas que desarrollen actividades en la región respecto de la cual se declaró el estado de conmoción interior, la Ley 2088 de 2021 aplica a todos los servidores públicos y privados que realicen trabajo en casa y que reúnan las condiciones allí determinadas.

103. El Decreto Legislativo 119 de 2025 también expresa las razones que justifican el cambio en la destinación del auxilio de transporte en los siguientes términos:

Que […] de acuerdo con la realidad laboral actual, es necesario realizar un cambio en la destinación del auxilio de transporte de aquellos trabajadores que, a causa de la situación de orden público y demás consideraciones que motivaron el decreto de estado de conmoción interior, se encuentran desarrollando su actividad laboral en su domicilio, de forma que este auxilio pueda ser empleado para el acceso a los servicios de conectividad requeridos por los trabajadores para continuar el desempeño de sus labores desde sus residencias, en atención a la necesidad de promover, en la mayor medida posible las actividades remotas.

En consecuencia, se requiere agregar un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959 que permita la destinación del auxilio de transporte para garantizar la conectividad de los trabajadores.

104. En concordancia con lo expuesto, la Corte comprueba que las incompatibilidades entre la norma de excepción y la norma ordinaria se encuentran debidamente motivadas, pues en el Decreto se expusieron las razones específicas por las cuales, en las circunstancias actuales, es procedente efectuar los cambios legales mencionados.

6.8. El juicio de necesidad 105. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción [39] . La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse: (i) de la necesidad fáctica o idoneidad , la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad , que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento

jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

106. Desde la perspectiva de la necesidad fáctica , la Corte observa que las medidas contenidas en el Decreto sub examine son imprescindibles para impedir la extensión de los efectos de la situación de orden público sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al trabajo de la población civil, de la cual forman parte los trabajadores del sector privado .

Lo anterior es así, por tres razones. 107. Primera, de conformidad con lo indicado en la Sentencia C-148 de 2025 [40] , la población civil ha sido víctima de ataques y hostilidades indiscriminados. Tales ataques, “entre enero y febrero de 2025, dieron como resultado 70 personas asesinadas, 17 personas lesionadas, más de 60.000 personas desplazadas y más de 30.000 personas en situación de confinamiento”. Esta situación es grave, extraordinaria y ha afectado de manera inminente a las instituciones del Estado y la convivencia ciudadana.

108. Segunda, no cabe duda de que la situación descrita afecta a los 190.000 trabajadores de la región respecto de la cual se declaró el estado de conmoción interior [41] .

Como es apenas obvio, los ataques y hostilidades contra la población civil impiden que esos trabajadores se dirijan con normalidad a sus lugares de trabajo. Es claro que la presencialidad laboral en una zona de conflicto armado supone un riesgo excepcional para la vida y la integridad personal de los trabajadores. En este contexto, el trabajo en casa protege esos derechos fundamentales, al tiempo que les permite a los trabajadores conservar su empleo. Esto último, porque evita despidos masivos en los lugares en donde la situación de orden público dificulta el desplazamiento de los trabajadores a sus empresas [42] .

109. Y, tercera, los ataques y hostilidades contra la población civil también afectan a “las 61.287 empresas, compuestas en su gran proporción por microempresas (96,7%)” [43] , ubicadas en la región, dado que les impide desarrollar sus actividades económicas de manera ordinaria. De acuerdo con la información oficial disponible, aproximadamente el 40% de las empresas establecidas en la región sobre la cual se declaró el estado de conmoción interior podrán implementar trabajo en casa sin afectar significativamente su producción [44] . En este orden, el Decreto Legislativo 119 de 2025 permite que las empresas adapten sus operaciones a las particularidades del entorno, sin afectar su productividad y sin poner en riesgo la vida y la integridad personal de sus trabajadores.

110. Ahora bien, para concluir el juicio de necesidad fáctica, resulta importante hacer dos precisiones. En primer lugar, l a interpretación de la locución “trabajo en casa” se corresponde con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2088 de 2021 y la Sentencia C-212 de 2022, esto es, la realización de las actividades laborales “por fuera del sitio donde habitualmente las realiza” sin que ello implique que deba hacerlo en su lugar de residencia habitual u otro lugar determinado.

111. Por lo anterior, dada la grave situación de orden público que padece la región del Catatumbo, no constituye ninguna dificultad comprender que la expresión “trabajo en casa” alude a la posibilidad de trabajar en el lugar en que se encuentren, incluyendo otros municipios o departamentos si a ello se ven obligados por las razones de orden público .

112. Y, en segundo lugar, el juicio de necesidad fáctica en modo alguno exige que las medidas elegidas por el Gobierno nacional deban cobijar al cien por ciento de la población afectada por la perturbación del orden público que dio lugar al estado de conmoción interior.

A la luz de esta hermenéutica, en la medida en que la mayoría de los empleos de la región son incompatibles con el trabajo en casa, el Gobierno tiene prohibido ordenar esta modalidad de trabajo para aquellos empleos en los que esta última sí es posible. La inferencia es incongruente por cuanto da a entender que únicamente son constitucionales las medidas que protegen a la totalidad o a una mayoría ostensible de la población. Bajo este planteamiento, el Gobierno

nacional tendría prohibido proteger a un sector de la población —objetivamente reducido, en términos numéricos—, pese a que existen medios jurídicos idóneos para hacerlo.

113. La situación en que, por ejemplo, se encuentra la población firmante del acuerdo final de paz demuestra la irracionalidad del planteamiento. De acuerdo con las cifras existentes al momento en que se declaró el estado de conmoción interior, en la zona habían ocurrido 38 homicidios, 5 de los cuales acabaron con la vida de firmantes del acuerdo. De acuerdo con la tesis antes descrita, el juicio de necesidad fáctica prohibiría al Gobierno nacional adoptar medidas que ampararan la vida de estos últimos, en la medida en que dichas muertes representan apenas un 13% del total de homicidios ocurridos en la zona [45] .

Esta conclusión es irrazonable porque desconoce el fin esencial del Estado de "proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida" (artículo 2 de la CP).

114. Por otra parte, es preciso recordar que la jurisprudencia reconoce un margen de discrecionalidad al Gobierno, al elegir las medidas pertinentes para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos. Prueba de ello se encuentra en la definición jurisprudencial que se ha hecho del juicio de necesidad fáctica, según la cual la Corte debe comprobar que "el presidente de la República [haya] incurri[do] o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis" [46] .

115. El estándar que emplea la Corte en esta ocasión va más allá, y se trata de verificar que las medidas resulten indispensables para conjurar la crisis o para impedir la extensión de sus efectos, lo que corrobora dos conclusiones:

(i) el juicio de necesidad fáctica en modo alguno elimina el margen de elección que tiene el Gobierno nacional, al concebir e implementar las medidas que pretenden conjurar la crisis; y (ii) la utilización de este juicio ha de conllevar resultados razonables, ajustados a la Constitución. Esto último implica que se ha de admitir que el presidente de la República se encuentra autorizado para adoptar todas las medidas que, a condición de que superen los demás juicios, sean necesarias para proteger la vida y los derechos fundamentales de los distintos grupos que resultan afectados por estas alteraciones del orden público.

116. Por los motivos expuestos, la Corte concluye que las medidas resultan indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, porque estas protegen la vida, la integridad personal y el trabajo de los trabajadores que, en razón de sus condiciones especiales, puedan acceder al trabajo en casa.

117. Ahora bien, el Decreto también satisface las exigencias del juicio de necesidad jurídica o juicio de subsidiariedad , por dos motivos. En primer lugar, en el ordenamiento jurídico ordinario no existen reglas que le permitan al Gobierno nacional alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción.

118. En efecto, la Sala no advierte la existencia de reglas jurídicas ordinarias que le hubiesen permitido al Gobierno nacional: (i) transformar la facultad legal del empleador, consistente en habilitar el trabajo en casa, en una obligación respecto de todos los trabajadores privados de la región del Catatumbo, cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto; (ii) exceptuar de esta disposición a aquellos trabajadores cuya presencia física sea indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales, tales como la seguridad, el suministro de bienes básicos y servicios esenciales; (iii) disponer el reconocimiento del valor establecido para el auxilio de transporte, estatuido en la ley, como auxilio de conectividad digital, únicamente para los trabajadores privados que se encuentren vinculados a las empresas que desarrollen actividades en la región respecto de la cual se declaró el estado de conmoción interior; y (iv) exceptuar la exigencia legal relativa a la existencia previa de algún procedimiento orientado a proteger el derecho al trabajo en casa y la obligación anterior a la habilitación de capacitar a los trabajadores en el uso de las TIC.

119. En segundo lugar, ya se indicó que la norma examinada, en cuanto a la medida que establece el trabajo en casa como regla general, resulta incompatible con al menos dos contenidos de la Ley 2088 de 2021 y que, además, tiene dos particularidades respecto de lo dispuesto en esa misma ley. A esta consideración debe añadirse lo dispuesto en el Decreto 649 de 2022, [47] en tanto dispone que:

i) el empleado debe solicitar la figura de trabajo en casa y ii) en ningún caso, la solicitud para trabajo en casa generará el derecho a optar por aquella. Lo que refuerza la necesidad de la medida . Para la Sala Plena es claro que la superación de estas incompatibilidades hacía necesaria la expedición de una norma con rango legal. En cuanto a la medida disponer el reconocimiento del valor establecido para el auxilio de transporte, como auxilio de conectividad digital, para esta Sala Plena la medida se justifica en la necesidad jurídica de una regulación integral en atención a la especialidad de la situación laboral en la región afectada con la declaratoria del estado de conmoción interior. De ahí que se requiera una normativa que garantice la seguridad jurídica a empleadores y trabajadores.

120. En suma, la Corte considera que el Gobierno no incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca del carácter imprescindible de las medidas contenidas en el Decreto y acertó en su valoración fáctica y jurídica.

6.9. El juicio de proporcionalidad 121. El juicio de proporcionalidad que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis [48] .

Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este juicio particular no excluye, naturalmente, la aplicación del test de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales.

122. Si bien la medida que dispone el cambio en el auxilio de transporte para convertirlo en un auxilio para la conectividad no entraña ningún riesgo o amenaza a ningún derecho, en cambio sí resulta pertinente aplicar un test a la norma que dispone la modalidad de trabajo en casa como obligatoria, a fin de evaluar la proporcionalidad que tiene la limitación que esta medida implica para uno de los elementos de la libertad de empresa, por imponer una modalidad de trabajo que podría tener algunos efectos restrictivos en la actividad empresarial .

123. El Decreto sub examine cumple las condiciones de este juicio porque sus medidas son proporcionales a la magnitud de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior. En efecto, la habilitación del trabajo en casa para todos los trabajadores cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto no resulta excesiva en relación con la perturbación que se pretende conjurar. En este sentido, las mismas son razonables y legítimas para proteger los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y al trabajo de los trabajadores del sector privado y “ redu[ir] los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto ” [49] . Estos propósitos son consonantes con los deberes estatales consagrados en los artículos 1, 2, 11, 53 y 333 de la Constitución y 5 de la CADH.

124. Igualmente, el Decreto está debidamente limitado a la finalidad que pretende alcanzar y en él no se advierte una extralimitación por parte del Gobierno nacional. Ya se destacó que exceptúa de la medida en él prevista a los trabajadores cuya presencia física sea indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales, “ tales como la seguridad, el suministro de bienes básicos y servicios esenciales”. De esta manera, la norma garantiza la no afectación de los derechos fundamentales de terceros. Por tanto, no limita o raciona “el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad” [50] o pone en riesgo “el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción” [51] .

125. Por las razones expresadas, la Sala Plena considera que el Decreto Legislativo 119 de 2025 satisface las exigencias del juicio de proporcionalidad, porque su contenido es acorde con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la

declaratoria del estado de excepción y no lesiona ningún principio o derecho constitucional.

6.10. El juicio de no discriminación 126. El juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE [52] , exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados, independientemente de que esos tratos diferentes estén fundamentados o no en criterios sospechosos de discriminación [53] .

127. La Corte constata que la norma únicamente habilita el trabajo en casa a todos los trabajadores del sector privado cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto, y guarda silencio respecto de los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público. Esta omisión no resulta incompatible con el derecho a la igualdad por las siguientes razones:

128. El inciso 2 del artículo 5 de la Ley 2088 de 2021, la cual, como se explicó en páginas precedentes, regula el trabajo en casa, expresamente dispone: “[e]l Gobierno nacional determinará los instrumentos para la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos”. Esto significa que el legislador ordinario delegó en el Gobierno nacional la regulación de los mecanismos para habilitar el trabajo en casa de esos servidores. A la luz de lo estatuido en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución, esa regulación debe ser expedida por el Gobierno nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria.

129. En consecuencia, la inclusión de los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público en el Decreto Legislativo 119 de 2025 habría desconocido las reglas que gobiernan el juicio de necesidad jurídica . Esto es así porque el Gobierno nacional tendría que haber hecho uso de sus competencias para alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción, en lugar de expedir una norma extraordinaria con fuerza material de ley.

130. Esto se comprueba al observar que, mediante el Decreto 1662 de 2021, el Gobierno nacional reglamentó “la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos de los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado”. Dicho decreto fue compilado en el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Función Pública.

El artículo 2.2.37.1.2 de esta norma, incluso, precisa que ella es aplicable “a los particulares cuando cumplan funciones públicas” y, por remisión al parágrafo del artículo 1 de la Ley 2088 de 2021, a quienes se encuentren cobijados por regímenes especiales de orden constitucional o legal en atención al desempeño de sus funciones, siempre y cuando estas sean compatibles con el trabajo en casa.

131. De este modo, queda claro que el Gobierno nacional puede ejercer su potestad reglamentaria para habilitar el trabajo en casa de los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público que desempeñan sus labores en la región respecto de la cual se declaró el estado de conmoción interior. Mediante tal potestad, el Gobierno nacional está facultado para determinar condiciones especiales para esa modalidad de trabajo, teniendo en cuenta la grave perturbación de orden público que padece esa región [54] .

132. En el caso específico de los empleados y trabajadores de la Rama Judicial, en ejercicio de la competencia estatuida en el artículo 63 y en el numeral 1 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, modificado por la Ley 2430 de 2024, el 21 de febrero de 2025, el Consejo Superior de la Judicatura aprobó el Acuerdo PCSJA25-12277. El capítulo segundo de esta norma reglamenta “la modalidad de trabajo en casa con ocasión al estado de conmoción interior decretado por el Gobierno nacional”. El artículo 4 del mencionado acuerdo prescribe:

Trabajo en casa en la Rama Judicial, para los despachos ubicados en los municipios relacionados en el Decreto 062 de 2025. Adoptar el trabajo en casa en la Rama Judicial mientras se encuentre vigente el estado de conmoción interior decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 062 de 2025, como una modalidad para la prestación del servicio de administración de justicia que, por condiciones excepcionales, ocasionales o transitorias, deban desempeñarse transitoriamente por fuera de la sede judicial, para lo cual deberá acudirse a las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin que ello conlleve a la modificación de la naturaleza de sus obligaciones.

133. Visto lo anterior, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 119 de 2025 no contiene medidas que impongan un trato discriminatorio a los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público.

134. Finalmente, se debe mencionar que el artículo 5 del Decreto, el cual dispone que " [e]l presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación " , solo refiere el momento a partir del cual la norma produce efectos jurídicos. Por tanto, no tiene ningún reparo de inconstitucionalidad.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución, RESUELVE Único . Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 119 de 2025, "Por el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 de 2025 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".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase . JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Presidente Con salvamento de voto NATALIA ÁNGEL CABO Magistrada JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE Magistrado PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Magistrada Ausente con comisión MIGUEL POLO ROSERO Magistrado Aclaración de voto CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ Magistrada (e) JOSE FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado Con salvamento de voto ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS A LA SENTENCIA C-215/25 La importancia del Tribunal Constitucional de evitar un control dúctil sobre normas de excepción para no vaciar de contenido a los principios y derechos constitucionales Con el debido respeto por las decisiones de la Corte, presento a continuación las razones que me condujeron a salvar el voto a la Sentencia C-215 de 2025. Ello tuvo como fundamento que el Decreto legislativo 119 de 2025 no superaba el examen previo de constitucionalidad (criterios de conexidad y de necesidad), lo cual imponía declarar la inexequibilidad por consecuencia del decreto expedido, que habilita la modalidad de trabajo en casa y reconoce el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital.

Aun cuando la ponencia inicial puesta a disposición de la Sala Plena proponía la inexequibilidad desde el estudio de fondo y en el transcurso del debate la mayoría de la Sala Plena concluyó en la exequibilidad pura y simple del decreto de desarrollo, para el suscrito es claro que no se podía dar por cumplida la fase preliminar de control de constitucionalidad. Lo anterior, por no observarse la totalidad de los supuestos de la Sentencia C-148 de 2025 al declarar la exequibilidad e inexequibilidad, parciales, del decreto declaratorio de conmoción interior, toda vez que los hechos y consideraciones relacionados se predicaron exclusivamente de la intensificación del conflicto y de la situación humanitaria, además se ligaron a que (i) se hubiere desbordado la capacidad institucional del Estado y (ii) no tuvieran por objeto solventar las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia de la política social.

En mi sentir la Corte ha debido emprender un análisis más estricto (al menos de intensidad intermedia), que verificara con mayor rigurosidad la relación y la necesidad con los supuestos de validez constitucional de la sentencia al modular el decreto declaratorio de conmoción interior. Ello incluso aunque se estuviera frente a medidas que al tiempo pueden contribuir a enfrentar la crisis humanitaria social (estructural - de urgencia) [55] , evento en el cual el escrutinio debió

tornarse especialmente exigente a fin de asegurar que el poder de excepción no se extendiera más allá de lo decidido en la Sentencia C-148 de 2025.

La sentencia de la cual me aparto omite y matiza este análisis necesario, el cual hubiera permitido evaluar con pertinencia la relación y necesidad de las medidas expedidas. Es factible verificar que no se cumplen los criterios de conexidad y de necesidad. El primero, porque no se atendieron el conjunto de los hechos y consideraciones que fueron habilitados constitucionalmente al resolver sobre la declaratoria del estado de conmoción interior y, en esa medida, no guardan una relación clara con los hechos excepcionales validados, al reflejar situaciones propias del acontecer cotidiano en las regiones afectadas, como el tejido empresarial y el número de personas ocupadas. El segundo, por cuanto el Gobierno realmente cuenta con posibilidades de reacción, a saber, medios e instrumentos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico vigente y, de ahí, que las medidas adoptadas ya están contempladas en la legislación vigente.

De esta manera, el examen previo no podía ser dúctil, como en efecto acaeció en los escasos cuatro párrafos de valoración (cfr. 28 – 31 de la sentencia), ya que la decisión adoptada dejó de relacionar y, con ello, vincular la finalidad del decreto de desarrollo con los hechos validados constitucionalmente, así como con los supuestos (i) y (ii) mencionados de la sentencia que resolvió sobre el decreto matriz, al no exponer consideración alguna sobre el desbordamiento de la capacidad institucional del Estado y que no tuviera por objeto las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia de la política social. Así, la Corte terminó por diluir la intensidad del examen de constitucionalidad que le correspondía efectuar sobre decretos proferidos con ocasión de un estado de excepción.

Esta Corporación ha acogido como postura desde el inicio de sus funciones (1992) que el Constituyente de 1991 lo revistió de independencia frente a las demás ramas del poder público, como la Ejecutiva, por lo que carece de respetabilidad imaginar que se hubiere querido limitar su función jurisdiccional a una simple actuación notarial [56] .

Ello, con mayor razón cuando se está controlando una legislación de excepción [57] , como en esta ocasión acaece sobre un decreto expedido en virtud de la declaratoria de la conmoción interior, que por sus características evidencia una especial intensidad del control [58] .

De allí que era imperioso evitar que la legislación de excepción se extendiera más allá de lo decidido sobre el decreto base, que al no ocurrir ha dejado diezmada la función de la Corte Constitucional [59] .

No se pretende trasplantar con todo su rigor los juicios de conexidad externa y de necesidad jurídica que corresponden a una fase posterior propia del estudio de fondo [60] , sino, por el contrario, seguir la línea de la Corte sobre sobre asuntos similares, en los que ha sentado que el examen inicial debe comprender los criterios de estricta conexidad y necesidad [61] .

En este contexto, se debe indicar que verificadas las motivaciones que dieron lugar a la aprobación del Decreto 119 de 2025, es factible avizorar que algunos de sus apartes (considerandos 11, 12 y 13), no se sintonizan claramente con los supuestos habilitados por la Sentencia C-148 de 2025. En efecto, el considerando del decreto expedido expone lo siguiente:

Que, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH, para el 2023, el departamento de Norte de Santander contaba con un tejido empresarial conformado por 61.287 empresas, concentrándose el 63,7% en Cúcuta, el 7,2% en Ocaña, el 6,8% en Villa del Rosario y el 6,3% en Los Patios, distribuyéndose principalmente en los sectores de comercio y reparación de vehículos (48,9%), industrias manufactureras (13%), y alojamiento y servicios de comida (10,1%).

Que en la región afectada se encuentran ocupadas aproximadamente 659.000 personas, de las cuales 424.000 están ubicadas en Cúcuta, lo que refleja la importancia de garantizar la continuidad laboral y la protección de los derechos de las y los trabajadores en estas zonas.

Que la protección de las empresas en la región del Catatumbo es fundamental para preservar el tejido económico y social. En este sentido, se hace necesario adoptar medidas que reduzcan los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto, incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulación con las autoridades para la protección de bienes y activos esenciales.

Estas motivaciones escapan a la modulación de la Sentencia C-148 de 2025, ya que exhiben una situación propia del devenir diario en las regiones involucradas, en cuanto al tejido empresarial existente y personas ocupadas, entre otras, que encuentro no responden realmente a una situación excepcional y transitoria , sino a otro tipo de medidas inconexas , porque buscan atender una problemática estructural , que debe ser atendida con medidas esencialmente de mediano y largo aliento.

Ello permite sostener aquí que las consideraciones consignadas en el decreto de desarrollo que justifican el articulado, no dejan de ser afirmaciones generales al no describir de manera suficiente los mecanismos ordinarios que ofrece el ordenamiento jurídico, tampoco señalar cuáles de estos fueron utilizados, ni por qué se estimaron insuficientes e inidóneos para enfrentar la grave perturbación del orden público, máxime cuando el Gobierno no evidenció que la adopción de las medidas expedidas partiera de una realidad aproximada del nivel de afectación.

Así mismo, respecto del Decreto 119 de 2025 es posible afirmar la existencia de un marco de regulación ordinaria, rutas especiales de atención humanitaria para situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento por grave alteración del orden público, diversas políticas públicas del Gobierno y su financiación, posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria y el poder contar con iniciativa legislativa con mensaje de urgencia; todo lo cual permite afirmar que respecto a las situaciones constitucionalmente validadas en la declaratoria del estado de conmoción interior, el presidente de la República y su gabinete contaban y cuentan con la capacidad institucional suficiente para responder oportuna y efectivamente a la intensificación del conflicto armado.

A los empleadores se les confiere por la Ley 2088 de 2021 [62] (arts. 1 [63] y 7 [64]) la facultad de habilitar el trabajo en casa para circunstancias excepcionales, especiales u ocasionales , sin necesidad de una imposición gubernamental por decreto extraordinario. Igualmente, se prevé en el artículo 10 [65] que a los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales y que presten sus servicios bajo la habilitación del trabajo en casa, se les reconocerá el auxilio de conectividad en reemplazo del auxilio de transporte. Adicionalmente, en situaciones excepcionales, como las que se presentan en la región del Catatumbo, debía ser valorada que la ausencia de los trabajadores por actos de violencia o amenazas podría ser considerada una justa causa según el artículo 173 del Código Sustantivo del Trabajo (fuerza mayor y caso fortuito).

De igual modo, el Gobierno pudo ejercer la potestad reglamentaria del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, para a partir de las denominadas circunstancias excepcionales, ocasionales o especiales (cfr. artículo 2.2.1.6.7.3 [66] ., Decreto 649 de 2022 [67]), determinar el alcance preciso de las facultades del empleador, además que el Ministerio del Trabajo dispone de las funciones de inspección, vigilancia y control.

Además, es preciso llamar la atención sobre el artículo 2 de la Ley 2088 de 2021, que define el trabajo en casa como “la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva, ni tampoco desmejorar las condiciones del contrato laboral, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones”. Precisamente, la Sentencia C-212 de 2022 [68] reiteró que se trata de una habilitación al empleado para que desempeñe

transitoriamente sus funciones por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato respectivo.

Dicha habilitación al trabajador no se desconoce porque en el artículo 5 de la Ley 2088 de 2021 se mantenga intacta la facultad subordinante del empleador, junto con la potestad de supervisión de las labores del trabajador, así como las obligaciones, derechos o deberes. Incluso frente a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 7 de esa ley, al permitir que el empleador o nominador conserven la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa, aunque sujeta a límites que impone la misma norma, a saber, siempre y cuando desaparezcan las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que dieron origen a dicha habilitación . De allí, por ejemplo, que el Decreto 649 de 2022 haya establecido en el artículo 2.2.1.6.7.5. un procedimiento para la habilitación de trabajo en casa [69] .

Entonces, la determinación sobre el trabajo en casa no queda sujeta al libre albedrío o a la presunta imposición arbitraria del empleador, sino que es exigible por su establecimiento desde los derechos del trabajador, supeditada, además -actuar u omisión del empleador- a la vigilancia por el Ministerio del Trabajo, por lo que no se está ante una potestad ilimitada o absoluta del empleador. Así mismo, al contemplar la ley diversas circunstancias como son las denominadas excepcionales, ocasionales o especiales , le permiten actuar al Gobierno con la inmediatez o urgencia requerida, máxime cuando, según lo reconoce en su parte motiva el Decreto 649 de 2022, este tipo de medidas tiene sus orígenes claros y evidentes en la declaratoria de un estado de excepción (pandemia por el Covid-19).

El estudio del presente decreto tampoco ha debido debe dejar por fuera la normatividad especial sobre desplazamiento forzado y confinamiento por grave alteración del orden en materia del derecho al trabajo para la garantía de los derechos de los trabajadores y la seguridad humana. Las leyes 1448 de 2011 [70] y 1421 de 2024 [71] (legislación sobre víctimas) amplían el marco de competencias para la atención de la población desplazada y confinada por el conflicto armado interno, regulando la ayuda humanitaria, asistencia y reparación integral, a partir de tres fases de atención: inmediata, de emergencia y de transición.

Entre las medidas que contemplan se pueden destacar respecto a la garantía del derecho al trabajo: (i) la fase de atención humanitaria de transición al prever el artículo 65 en el parágrafo 2 de la Ley 1448 que “los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición”;

(ii) el artículo 130 de dicha ley permite al Gobierno en coordinación con el SENA articular estrategias de empleabilidad y emprendimiento con las entidades públicas y privadas para facilitar la inserción e inclusión laboral de las víctimas, priorizando aquellas regiones más afectadas por el conflicto, además, de implementar planes de acompañamiento y seguimiento para garantizar una inserción e inclusión laboral eficiente; y (iii) el artículo 65 de la Ley 1421 señala que el Gobierno pondrá en marcha una oferta institucional específica para garantizar la estrategia de soluciones duraderas, especialmente lo relacionado con: 1. Programas de generación de empleo e ingresos para la población víctima que contribuya a su auto- sostenimiento económico y a la construcción de un nuevo proyecto de vida, el cual será diseñado por el Ministerio de Trabajo, combinará distintas estrategias de empleo urbano y rural, e integrará alternativas de formación y capacitación con prioridad para adolescentes y mujeres. Además, deberá estar articulado con las acciones y proyectos de la Economía Popular, el Sistema Nacional de Cuidado, las Asociaciones Público-Populares, los programas especiales para adolescentes y los planes y programas de la Reforma Rural Integral, entre otras iniciativas gubernamentales. En lo relativo a los programas y proyectos de generación de ingresos, Prosperidad Social en articulación con Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propondrán la oferta pertinente para apoyar las iniciativas de generación de ingresos y proyectos productivos de la población víctima.

Por lo expuesto, si bien se podría considerar que estas disposiciones especiales parecieran que no guardan un vínculo estrecho con el tipo específico de medidas adoptadas por el decreto expedido, exponen en mi sentir otras alternativas

para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones especiales de seguridad.

Al no acogerse mi postura de inexequibilidad por consecuencia desde el examen previo de constitucionalidad, mis argumentos eran extensibles al estudio de fondo sobre el decreto expedido, por lo que la Corte ha debido declarar la inexequibilidad en la fase posterior de estudio, por no superación de los juicios de conexidad externa y de necesidad jurídica, y no mantener un control flexible como si se estuviera en un estado de normalidad institucional.

De este modo, los artículos restantes, es decir, 1 (objeto), 2 (ámbito de aplicación) y 5 (vigencia), al encontrarse ligados a las demás disposiciones que debían ser declaradas inexequibles en la fase preliminar (arts. 3 y 4), tendrían los mismos efectos de inconstitucionalidad por consecuencia, al depender estrechamente de estos en su contenido normativo, generando una sustracción de materia [72] .

La relación normalidad y anormalidad no significa que el sistema jurídico vigente nunca sea capaz, desde la normalidad, de enfrentar con los diversos medios ordinarios y especiales las perturbaciones de orden público interno, al estar diseñado para que opere sobre un medio sometido a presiones y produzca las respuestas adaptativas y transformadoras requeridas [73] .

En armonía con la jurisprudencia constitucional es necesario subrayar que la función de los gobernantes es crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta, antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso [74] .

La Constitución satisface su función preventiva - y en cierto modo tutelar de su eficacia - instituyendo poderes excepcionales para enfrentar la anormalidad y, al mismo tiempo, controles, igualmente acentuados, para evitar su ejercicio abusivo y garantizar el rápido retorno a la normalidad [75] .

Si bien reconozco la situación humanitaria que padece la población de la región del Catatumbo y la importancia de la actuación oportuna y eficiente de las instituciones del Estado para proteger sus derechos, ello no se opone a que las actuaciones del Gobierno se desenvuelvan a partir de la senda del derecho, la democracia constitucional y la separación de poderes. Lo anterior implica que la situación humanitaria se debe conjurar a partir de los mecanismos ordinarios y especiales que contempla el ordenamiento jurídico, para evitar el uso desproporcionado de las facultades excepcionales, convirtiendo lo extraordinario en lo ordinario.

También es necesario reafirmar que en este decreto como en casi todos los demás, es patente la carencia de motivos suficientes para la declaratoria de la conmoción en cuestión y, en específico, para la expedición de medidas como la asumida en el Decreto Legislativo 119 de 2025, pues, como supra se ha descrito, el sistema jurídico provee de medios suficientes para enfrentar problemáticas como las aquí tratadas.

Puede notarse sin muchos esfuerzos que el Gobierno, en función de legislador de excepción, tiende a reduplicar reglas ya existentes, cuando no a pretender regular ex novo asuntos de sobra ya normatizados. Y es importante repetir con Angarita Barón que “ [u]na interpretación tolerante y laxa de los requisitos de los estados de excepción por parte de esta Corte, bien puede llevar a cualquier gobierno a querer siempre sustituir al Congreso con el fácil expediente de la declaratoria de emergencia ” [76] .

Por ello queda en el aire el pálpito de que más allá de la existencia de un caos terrible que a su vez constituye un drama humanitario, como lo es la situación actual de la zona del Catatumbo, la declaratoria de un estado de excepción como el dispuesto en el Decreto Legislativo 062 de 2025, es utilizado simplemente de manera abusiva e innecesaria, desfigurando de esa manera el Estado social y democrático de derecho prometido en la Carta de 1991. Otra vez citando el salvamento de voto de Angarita Barón “ poco importa que la justificación se haga en nombre de la justicia social, de la

libertad, de la verdad o de la voluntad general; lo grave no está en la justificación sino en lo justificado, en el mecanismo de excepción" [77] .

La Corte no puede renunciar a examinar con rigor y estrictez tanto la declaratoria de conmoción como los decretos de desarrollo, porque lo que está en cuestión es la esencia misma de la democracia en punto de la esencial tridivisión del poder, la cual se desfigura e irrespeta cuando sin mayor razón o como mero pretexto se apela a la legislación de emergencia, acaso para simplemente cubrir déficits de imagen del gobierno de turno o con cualquiera otro fementido fin. Ya había dicho esto Angarita Barón de otra manera:

" una crisis del gobierno no siempre conlleva perjuicios para la sociedad; más aún, en ocasiones existe una especie de derecho ciudadano a que las crisis de los gobiernos conduzcan a la caída de los mismos o por lo menos a su descrédito" [78] .

La literatura jurídica evidencia recientemente dilemas similares -no tan distanciados- a los que busco transmitir con este salvamento de voto, que pareciera ser un fenómeno global y no solo local, y que hicieron parte, a su vez, de mi voto disidente a la Sentencia C-148 de 2025, que avaló parcialmente el decreto declaratorio del estado de conmoción interior. El jurista italiano Zagrebelsky reflexiona sobre la crisis de la democracia, la polarización de las sociedades y la importancia de la defensa de la Constitución y sus valores como símbolos de concordia y unidad en el pluralismo [79] .

Expone que nos enfrentamos a unos rudos tiempos para la Constitución, al estar en riesgo la vida de las constituciones que es una tarea colectiva, que interpela a los constitucionalistas que defienden la tradición del constitucionalismo como límite al poder y garantía para los derechos de todos y, particularmente, de los más vulnerables [80] .

Son tiempos difíciles para la Constitución, que se extienden al Tribunal Constitucional. Como afirma el autor, es relevante mantener la dimensión unitaria e integradora de la Carta, porque está soportada en una orientación común, que debe impedir un constitucionalismo instrumental y contingente. Es importante relievar que la Constitución tiene un carácter mixto, que contiene normas que transforman sus proposiciones en presente indicativo y que está sujeta a reformas constitucionales. Y, principalmente, que el derecho constitucional no puede ser demasiado dúctil (mite) y contribuir a vaciar los principios constitucionales [81] , ya que no es una herramienta maleable al poder de turno, con mayor razón cuando se está ante un estado de excepción.

De esta manera, plasmo respetuosamente los argumentos que me llevaron a discrepar de la posición mayoritaria. Fecha ut supra . JOSE FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado ACLARACIÓ N DE VOTO DEL MAGISTRADO MIGUEL POLO ROSERO A LA SENTENCIA C-215/25 Referencia: Expediente RE- 368 Asunto:

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 119 del 30 de enero de 2025, " [p] or el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 de 2025 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" Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, aclaro mi voto en el asunto de la referencia. De esta manera, si bien comparto la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 119 de 2025, pues las medidas adoptadas para conjurar las causas de la declaratoria de conmoción interior resultaban pertinentes y necesarias para atender la crisis humanitaria que afectó a la población del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, estimo necesario precisar los siguientes dos puntos:

primero , la medida que establece el trabajo en casa como obligatorio durante la vigencia del estado de conmoción interior también debía valorarse frente a los trabajadores del sector público, y segundo , la medida que establece el auxilio de conectividad tiene un alcance especial que justifica su existencia.

1. Primero, la medida que establece el trabajo en casa como obligatorio debió haber sido valorada tanto para los trabajadores del sector privado como para los trabajadores del sector público.

El Decreto Legislativo 119 de 2025 dispuso que la medida de trabajo en casa se “aplica a todas las empresas del sector privado que desarrollen actividades 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, declarados en Estado de Conmoción interior mediante el Decreto 62 de 2025” [82] .

2. Al valorar la medida y su ámbito de aplicación, en la sentencia C-215 de 2025, la Sala Plena constató que “la norma únicamente habilita el trabajo en casa a todos los trabajadores del sector privado cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto, y guarda silencio respecto de los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público” [83] . Sin embargo, consideró que “ [tal] omisión no resulta incompatible con el derecho a la igualdad” [84] por dos razones. En primer lugar, el inciso 2º del artículo 5 de la Ley 2088 de 2021 dispone que el Gobierno Nacional determinará los instrumentos para la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos, es decir, que “el legislador ordinario delegó en el Gobierno Nacional la regulación de los mecanismos para habilitar el trabajo en casa de esos servidores” . En segundo lugar, el Decreto reglamentario 1662 del 2021 [85] prevé la facultad de implementar la modalidad de trabajo en casa para los servidores públicos de los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado; de manera que “(…) el Gobierno nacional puede ejercer su potestad reglamentaria para habilitar el trabajo en casa de los trabajadores, funcionarios y servidores del sector público que desempeñan sus labores en la región respecto de la cual se declaró el estado de conmoción interior” [86] .

3. Disiento de los argumentos empleados por la Sala al valorar la igualdad de la medida respecto de los trabajadores del sector público. Esto obedece a que, de un lado, las medidas previstas por el ordenamiento jurídico, entre estas el Decreto reglamentario 1662 de 2021, habilitan la implementación del trabajo en casa como una medida voluntaria , mas no obligatoria para los servidores públicos. De otro lado, la Sala no examinó la distinción entre los trabajadores privados y públicos en el ámbito de aplicación de la medida existente, pues se limitó a constatar la habilitación del trabajo en casa, para el caso específico de los empleados y trabajadores de la Rama Judicial establecido por el Acuerdo PCSJA25-12277 del Consejo Superior de la Judicatura [87] . Esto, sin que se hubiesen valorado los mecanismos que cada una de las entidades públicas ha adoptado para asegurar la protección de los derechos de los servidores que laboran en la zona objeto de la declaratoria de conmoción interior.

4. En mi criterio, para adelantar dicha valoración, la Sala ha debido considerar el precedente fijado por esta Corte en la sentencia C-242 de 2020 [88] . En esta decisión se avaló la modalidad de trabajo en casa como medida temporal para los trabajadores del sector público, con el propósito de permitir la continuidad del servicio y mantener las relaciones laborares, sin alteración alguna [89] . Además, se indicó que, en caso de que no pudiera garantizarse la continuidad de la prestación del servicio, los trabajadores deberían regresar a la presencialidad [90] .

5. Segundo, la medida que establece el auxilio de conectividad tiene un alcance especial que justifica su existencia. Estoy de acuerdo con que la medida contenida en el artículo 4 del Decreto Legislativo 119 de 2025, que adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959 y dispone que el valor reconocido como auxilio de transporte deberá ser entregado como auxilio de conectividad digital, cumple con el juicio de necesidad fáctica, al ser imprescindible para reemplazar la presencialidad laboral por la prestación remota de los servicios, sobre todo en los lugares donde la situación de orden público dificulta el desplazamiento de los trabajadores a las empresas. También comparto que la medida satisface el juicio de necesidad jurídica, porque “en el ordenamiento jurídico ordinario no existen reglas que le permitan al Gobierno nacional alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción” [91] .

6. No obstante, considero que la Sala ha debido precisar que la disposición supera el juicio de necesidad jurídica, porque tiene un alcance diferente al del auxilio de conectividad digital estipulado en el artículo 10 de la Ley 2088 de 2021 . Si bien este último comparte identidad prestacional con la medida dispuesta por el decreto examinado, se diferencia en su carácter voluntario o potestativo , supeditado a la habilitación de trabajo en casa que resulte del acuerdo entre trabajador y empleador. En efecto, el auxilio de conectividad creado en el marco del estado de conmoción interior es de carácter obligatorio y no permite al empleador considerar si lo otorga o no. Así, en el contexto que dio lugar a la expedición del Decreto Legislativo 119 de 2025, resultaba necesario implementar el auxilio de conectividad como obligatorio, para contribuir a (i) evitar el desplazamiento forzado como consecuencia del agravamiento de la situación de violencia y las alteraciones de orden público y (ii) " la necesidad de mitigar los efectos adversos producto de la crisis del orden público, entre otros derechos fundamentales, del derecho al trabajo, así como garantizar el bienestar de las y los empleados y la continuidad de las actividades económicas esenciales " [92] .

Fecha ut supra , MIGUEL POLO ROSERO Magistrado SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR A LA SENTENCIA C-215/25 Expediente:

RE-368 Magistrada ponente (e): Carolina Ramírez Pérez Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional, me permito manifestar que no comparto la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 119 del 30 de enero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas de protección en el trabajo en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado por el Decreto 62 de 2025 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" . A mi juicio, el referido decreto de desarrollo debió haber sido declarado inexequible por dos razones, a saber:

En primer lugar, por consecuencia, comoquiera que la propia declaratoria del estado de conmoción interior contenida en el Decreto Legislativo 62 de 2025 era contraria a la Constitución, según lo expuse en el salvamento de voto a la Sentencia C-148 de 2025; y, en segundo lugar, porque, aun cuando se acepte la validez de la declaratoria, el decreto de desarrollo incumple el presupuesto material de necesidad jurídica o subsidiariedad, dado que los mecanismos ordinarios disponibles, en particular la Ley 2088 de 2021 y su decreto reglamentario, eran suficientes y adecuados para adoptar las medidas de protección requeridas en favor de los trabajadores del sector privado en la región del Catatumbo.

El Decreto Legislativo 119 de 2025 tiene por objeto adoptar medidas transitorias y excepcionales para proteger a los trabajadores del sector privado frente a los riesgos derivados del desplazamiento a sus lugares de trabajo, con ocasión de la exacerbación de la violencia en la región del Catatumbo. A tal efecto, dispone, principalmente, dos medidas: (i) la obligación de los empleadores de habilitar la modalidad de trabajo en casa para los trabajadores que se desempeñen de manera presencial y cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto; y (ii) el reconocimiento del valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital, en favor de los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la Sentencia C-215 de 2025, la Sala Plena consideró que las medidas extraordinarias contenidas en el Decreto Legislativo 119 de 2025 superaban tanto los requisitos formales como los materiales de exequibilidad. Respecto del juicio de necesidad jurídica, la mayoría sostuvo que la legislación ordinaria sobre teletrabajo y trabajo en casa no resultaba idónea para evitar que los trabajadores se vieran enfrentados a riesgos contra su vida e integridad personal al desplazarse desde y hacia sus lugares de trabajo.

En particular, la Corte estimó que el trabajo remoto previsto en el decreto analizado constituía una modalidad distinta de aquellas contenidas en el marco jurídico vigente y que, bajo las reglas ordinarias, no le era posible al Gobierno nacional " (i) transformar la facultad legal del empleador, consistente en habilitar el trabajo en casa, en una obligación respecto de todos los trabajadores privados de la región del Catatumbo, cuyas funciones sean compatibles con el desempeño remoto;

(ii) exceptuar de esta disposición a aquellos trabajadores cuya presencia física sea indispensable para garantizar la continuidad de actividades consideradas esenciales, tales como la seguridad, el suministro de bienes básicos y servicios esenciales; (iii) disponer el reconocimiento del valor establecido para el auxilio de transporte, estatuido en la ley, como auxilio de conectividad digital, únicamente para los trabajadores privados que se encuentren vinculados a las empresas que desarrollen actividades en la región respecto de la cual se declaró el estado de conmoción interior; y (iv) exceptuar la exigencia legal relativa a la existencia previa de algún procedimiento orientado a proteger el derecho al trabajo en casa y la obligación anterior a la habilitación de capacitar a los trabajadores en el uso de las TIC".

Conforme al anterior contexto, las razones que me llevan a apartarme de la Sentencia C-215 de 2025 son las siguientes: 1. Reiteración de las razones expuestas en el salvamento de voto a la Sentencia C-148 de 2025: la inconstitucionalidad de la declaratoria misma del estado de conmoción interior Como punto de partida, reitero las razones que me llevaron a apartarme de la decisión mayoritaria adoptada en la Sentencia C-148 de 2025, mediante la cual la Corte declaró la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 62 de 2025, que dispuso 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. Si bien compartí en aquella oportunidad el análisis relativo a los requisitos formales del decreto y la decisión de inexequibilidad parcial contenida en el segundo resolutivo, discrepé de las conclusiones a las que arribó la mayoría respecto de los requisitos sustanciales, en particular de los presupuestos de suficiencia y valorativo.

Para mí, en aquel asunto no se acreditó, de manera rigurosa, la justificación para acudir a una medida de excepción tan extrema como la declaratoria de conmoción interior.

Esa premisa, naturalmente, se proyecta sobre el examen del Decreto Legislativo 119 de 2025, que constituye un decreto de desarrollo del Decreto 62 de 2025: si la declaratoria misma carecía de soporte constitucional, mal podría sostenerse la exequibilidad del decreto que se dice expedido en su desarrollo. En síntesis, mi disenso en aquella oportunidad se fundó en cuatro puntos que conviene reiterar aquí:

(i) la situación de orden público en el Catatumbo responde a causas estructurales de larga data, no a hechos sobrevinientes ni extraordinarios. Desde hace décadas, esa región ha estado marcada por la ausencia sostenida del Estado, la presencia simultánea de múltiples actores armados ilegales, altos índices de pobreza, economías criminales y una grave crisis de derechos humanos, todo lo cual fue documentado, con anterioridad a la expedición del decreto declaratorio, en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, al menos desde 20204 , así como en informes del Ejército y de la Policía Nacional. Lo estructural, por definición, no es extraordinario ni transitorio y, por tanto, no puede ser invocado como causa legítima para declarar un estado de conmoción interior, figura que no está diseñada para hacer frente a crisis estructurales.

(ii) La crisis se relaciona, además, con fallas persistentes en la implementación de políticas públicas fundamentales, entre ellas el escaso avance del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), el deterioro de la infraestructura y de los sistemas de salud y educación, así como la debilidad en el acceso efectivo a la justicia. Tales omisiones, imputables a la administración, han perpetuado las condiciones de exclusión y facilitado el afianzamiento de las economías ilegales y de los actores armados en el territorio.

(iii) A ello se suma que la política pública de “Paz Total”, formalizada mediante la Ley 2272 de 2022, condujo a la suspensión de operaciones ofensivas por parte de la Fuerza Pública en zonas vulnerables como el Catatumbo, lo que fue aprovechado por las organizaciones criminales para rearticular su poder territorial, intensificar el control armado y consolidar economías ilícitas, conforme lo evidencian las Alertas Tempranas 026 y 027 de 2024. Tal como ya lo advertí en mi salvamento de voto a la Sentencia C-525 de 20235 , el Ejecutivo no puede invocar facultades excepcionales para remediar el desorden que sus propias decisiones contribuyeron a generar.

(iv) Por último, acudir al estado de conmoción interior en este contexto constituye una respuesta tardía, fragmentaria e incompatible con el diseño constitucional.

La Constitución Política de 1991 prevé que los estados de excepción solo procedan frente a hechos extraordinarios que no puedan ser enfrentados con las facultades ordinarias. Pretender justificar poderes de excepción sobre la base de la inacción estatal previa constituye un abuso del orden constitucional, que invierte el principio de excepcionalidad y consagra, bajo una falsa apariencia de constitucionalidad, un régimen de excepción.

Por las anteriores razones, sostuve y reitero que la declaratoria del estado de conmoción interior contenida en el Decreto Legislativo 62 de 2025 era abiertamente incompatible con el diseño constitucional de los estados de excepción. Como consecuencia inevitable, los decretos expedidos en su desarrollo, entre ellos el Decreto Legislativo 119 de 2025, carecen del soporte constitucional que les daría validez.

2. Aun de admitirse la validez de la declaratoria, la Ley 2088 de 2021 era idónea para conjurar la situación que motivó el Decreto Legislativo 119 de 2025 Sin perjuicio de lo anterior, y a fin de no eludir el examen material del decreto sub examine , considero pertinente exponer las razones por las cuales, aun cuando se aceptara la validez de la declaratoria del estado de conmoción interior, el Decreto Legislativo 119 de 2025 incumple el presupuesto material de necesidad jurídica o subsidiariedad.

Difiero de las consideraciones expuestas por la mayoría sobre la falta de idoneidad e incompatibilidad de la legislación ordinaria con las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 119 de 2025. A mi juicio, los mecanismos ordinarios eran suficientes para establecer el trabajo en casa de los trabajadores del Catatumbo cuyas funciones fueran compatibles con el desempeño remoto y que no se encontraran ya en dicha modalidad o en la de teletrabajo, así como para reconocer el auxilio de conectividad digital a quienes tienen derecho al auxilio de transporte. Por consiguiente, no era jurídicamente necesario recurrir a las potestades legislativas extraordinarias del Gobierno nacional.

Concretamente, considero que la Ley 2088 de 2021 es idónea para dar lugar al trabajo remoto de los empleados que desempeñan sus labores en la región del Catatumbo, como mecanismo transitorio y excepcional para salvaguardar su vida e integridad personal.

[93] Esta normativa surgió, precisamente, de una situación excepcional como fue la pandemia derivada del COVID-19, en la que se identificó la necesidad de crear una figura distinta de la del teletrabajo, que permitiera el desarrollo de las labores desde un lugar diferente al habitual de manera transitoria y sin alterar las condiciones de la relación contractual. Así, la figura del trabajo en casa fue concebida para responder a situaciones en las que, por circunstancias imprevistas, transitorias y excepcionales, se requiere habilitar al trabajador para que cumpla sus labores de manera remota, como ocurre con la situación de violencia que aqueja al Catatumbo y que pone en riesgo la vida e integridad personal de quienes deban desplazarse a sus lugares de trabajo.

3. Análisis de los presuntos vacíos legales identificados por la mayoría Por lo anterior, paso a explicar, uno a uno, los motivos por los cuales no comparto las consideraciones de la mayoría sobre la pretendida necesidad jurídica de la medida.

Primero , sobre la presunta imposibilidad de transformar la facultad del empleador en una obligación de habilitar el trabajo en casa, estimo que, pese a que la implementación de esa modalidad regulada en la Ley 2088 de 2021 surge, en principio, de la iniciativa del empleador, se trata de una facultad que debe ser ejercida sin arbitrariedad. La existencia de circunstancias excepcionales que dan lugar a la habilitación debe ser analizada tomando como base la realidad en la que los empleados desempeñan sus labores. Igualmente, conforme al artículo 7 de esa ley, la terminación de la habilitación procede únicamente cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a su adopción.

[94] En consecuencia, la determinante del otorgamiento de la medida de trabajo en casa es, conforme lo establece la ley, la existencia de circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan al trabajador realizar sus funciones en su lugar de trabajo habitual. Si ese es el caso, como sucede con la grave situación de orden público en el Catatumbo, el empleador debe seguir tales lineamientos para proveer la modalidad de trabajo en casa, hasta tanto se normalice la situación. A su turno, las autoridades administrativas se encuentran llamadas a reglamentar la materia, así como a invitar a las empresas públicas y privadas a adoptar las medidas correspondientes en beneficio de los trabajadores afectados por el aumento de las acciones bélicas en la región. A ello se agrega que del propio artículo 3 del Decreto Legislativo 119 de 2025 se desprende que la decisión sobre la posibilidad de laborar desde un lugar distinto al habitual sigue recayendo en el empleador, en cuanto este es quien determina la compatibilidad de las funciones del empleado con el trabajo remoto. La obligatoriedad resulta, en consecuencia, relativa, pues es el empleador quien define en cuáles labores puede implementarse esa modalidad.

Segundo , en cuanto a la presunta necesidad de exceptuar a los trabajadores cuya presencia física sea indispensable, esta circunstancia no debería ser vista como un obstáculo para implementar la legislación ordinaria. Precisamente, la decisión de habilitar el trabajo en casa pasa por el discernimiento del empleador, quien sopesa la realidad y la posibilidad efectiva de optar por esa modalidad, con sujeción a la finalidad protectora que persigue la propia Ley 2088 de 2021.

Tercero , sobre el reconocimiento del auxilio de conectividad digital, observo que esta disposición es, incluso, redundante con lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 10 de la Ley 2088 de 2021, conforme al cual “[p]ara los trabajadores del sector privado, el valor establecido para el auxilio de transporte se reconocerá como auxilio de conectividad digital y tendrá los mismos efectos salariales del auxilio de transporte.” [95] Así, queda en evidencia la falta de necesidad jurídica de la norma de excepción analizada.

Cuarto , la exigencia de capacitación previa sobre las tecnologías de la información, prevista en la Ley 2088 de 2021, no debió ser entendida como un impedimento para que la medida en favor de los trabajadores fuera inmediata, dado que dicha capacitación puede llevarse a cabo de manera célere mediante herramientas tecnológicas, como la telefonía y el internet. En suma, si bien constituye un requisito para su implementación, ello no implica que se trate de un obstáculo para el desarrollo del trabajo en casa, máxime si se considera la amplia gama de alternativas existentes para su materialización.

4. La subsidiariedad como exigencia inherente al control de los decretos de desarrollo del estado de conmoción interior Conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación y a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, [96] el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad se traduce en la verificación de que en el ordenamiento jurídico ordinario no existan previsiones legales suficientes y adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos por la medida excepcional. Tal exigencia no se debilita ni se relativiza por la circunstancia de que las medidas se adopten al amparo de un estado de excepción; por el contrario, se acentúa, pues la legislación ordinaria solo cede frente al ejercicio de las facultades extraordinarias cuando aquella resulta manifiestamente insuficiente para conjurar la crisis o sus efectos.

Aun de admitirse la validez de la declaratoria del estado de conmoción interior contenida en el Decreto Legislativo 62 de 2025, la propia Sentencia C-148 de 2025 fue clara en señalar que las facultades excepcionales del Presidente de la República solo se activan en cuanto la situación “ ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla”.

[97] Por consiguiente, en sede de control material de los decretos de desarrollo, le corresponde a la Corte verificar, con especial rigor, que las medidas adoptadas no encuentren respuesta suficiente en los instrumentos legales y reglamentarios vigentes.

En el caso sub examine , la Ley 2088 de 2021, complementada con el Decreto Reglamentario 649 de 2022 y con la potestad reglamentaria que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política confiere al Gobierno nacional,

ofrecía una respuesta suficiente y adecuada para atender la situación que motivó la expedición del Decreto Legislativo 119 de 2025. Sostener lo contrario desconoce la propia finalidad con la cual fue concebida la regulación legal del trabajo en casa, esto es, atender circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan al trabajador desempeñar sus funciones en su lugar habitual. Aceptar que, en presencia de un estado de conmoción interior, los instrumentos ordinarios pierden su aptitud regulatoria implicaría, en la práctica, vaciar de contenido la regla de subsidiariedad y permitir la sustitución del legislador ordinario en materias que ya cuentan con regulación legal vigente.

En los términos expuestos, considero que el Decreto Legislativo 119 de 2025 debió ser declarado inexequible. De una parte, por consecuencia, en cuanto la declaratoria del estado de conmoción interior contenida en el Decreto Legislativo 62 de 2025 era abiertamente incompatible con el diseño constitucional de los estados de excepción, según expuse en mi salvamento de voto a la Sentencia C-148 de 2025. De otra parte, y aun de admitirse la validez de la declaratoria, por ausencia del presupuesto material de necesidad jurídica o subsidiariedad, comoquiera que el ordenamiento jurídico ordinario, en particular la Ley 2088 de 2021 y su decreto reglamentario, ofrece mecanismos suficientes y adecuados para alcanzar las finalidades perseguidas por la norma de excepción.

En estos términos salvo mi voto respecto de la decisión mayoritaria. Fecha ut supra, JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado [1] Pág. 2 del escrito de intervención.

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009: “La pérdida de vigencia de los decretos legislativos proferidos al amparo de la conmoción interior, no obstante, no inhiben el control judicial de las normas de excepción expedidas, por parte de la Corte Constitucional. En primer término, debido a la efectividad del control constitucional que le concierne a esta Corporación y que exige el ejercicio de sus competencias, particularmente en los estados de excepción. En segundo término, por la presencia de efectos derivados de las medidas legislativas proferidas por el Gobierno. De abstenerse la Corte de examinar un Decreto de estas características una vez levantado el estado excepcional, significaría que ellas quedarían sustraídas del control jurisdiccional, con grave detrimento de los principios inherentes al Estado de Derecho que imponen grados más exigentes de control sobre los actos del legislador extraordinario. En suma, lo procedente no es la inhibición frente a juridicidad de estas normas, sino el pronunciamiento de fondo sobre su exequibilidad o inexequibilidad”.

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-424 de 2023. [4] Ibidem. [5] Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995. También se pueden consultar las Sentencias C-253 de 2010 y C-135 de 1997.

[6] Ibidem. [7] Corte Constitucional, Sentencias C-488 de 1995. Ver sentencias C-246 de 2011, C-253 de 2010, C-332 de 2010 y C-176 de 2009, reiteradas en la Sentencia C-464 de 2023.

[8] Corte Constitucional, Sentencia C-442 de 2023. [9] Ibidem. [10] Ibidem. [11] El Decreto Legislativo 119 de 2025 señala en su parte motiva: “ Que, conforme se describe en los considerandos del Decreto 062 del 24 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público que ocasionó la declaratoria del estado de conmoción interior demanda la necesidad de mitigar los efectos adversos producto de la crisis del orden público, entre otros derechos fundamentales, del derecho al trabajo,así como garantizar el bienestar de las y los empleados y la continuidad de lasactividades económicas esenciales.

(…) Que en la región afectada se encuentran ocupadas aproximadamente 659.000 personas,de las cuales 424.000 están ubicadas en Cúcuta, lo que refleja la importancia de garantizar la continuidad laboral y la protección de los derechos de las y los trabajadores en esta que la protección de las empresas en la región del Catatumbo es fundamental parapreservar el tejido económico y social. En este sentido, se hace necesario adoptar medidasque reduzcan los riesgos asociados a la operación empresarial en zonas de conflicto,incluyendo el acceso a herramientas tecnológicas para el trabajo remoto y la articulacióncon las autoridades para la protección de bienes y activos esenciales ”.

[12] Corte Constitucional, sentencias C-150 de 2020, C-467, C-466 y C-465 de 2017, C-701 y C-671 de 2015, C-241 y C-223 de 2011, C-911 de 2010, y C-226, C-225, C-224, C-145 y C-136 de 2009.

[13] Artículo 214 de la Constitución. [14] Las cuatro firmas de quienes ejercían como ministras y ministros en encargo son las siguientes: (i) la directora técnica de la dirección de asuntos económicos, sociales y ambientales del ministerio de relaciones exteriores, Adriana del Rosario Mendoza Agudelo, quien fue encargada por el Decreto 0115 del 29 y hasta el 30 de enero de 2025, de las funciones del despacho de la ministra de relaciones exteriores; (ii) el viceministro de transformación digital del ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones, Belfor Fabio García Henao, encargado del empleo del despacho del ministro de tecnologías de la información y las comunicaciones, desde el 25 de enero por el Decreto 090 de esa fecha, hasta el 6 de marzo de 2025 por el Decreto 0268 que hizo el nombramiento en propiedad de Julián Ruperto Molina Gómez; (iii) la subdirectora general de programas y proyectos del departamento administrativo para la prosperidad social, María Fernanda Rojas Mantilla, quien fue encargada a partir del Decreto 0059 del 23 de enero de 2025 del despacho del ministro de transporte y que, a la fecha de expedición del Decreto examinado y de la presente decisión, seguía ejerciendo como tal; y (iv) Octavio Hernando Sandoval Rozo, jefe de la oficina asesora jurídica del ministerio de ciencia, tecnología e innovación, encargado de las funciones del despacho de la ministra de ciencia, tecnología e innovación, entre el 27 de enero y el 3 de febrero de 2005, por el Decreto 0093 del 27 de enero de 2025.

[15] Corte Constitucional, sentencias C-701 de 2015, y C-225 y C-145 de 2009. [16] Corte Constitucional, Sentencia C-204 de 2020. [17] Ibidem.

[18] Artículo 10 de la LEEE: “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”. Corte Constitucional, sentencias C-467, C-466, C-465, C-437 y C-434 de 2017, entre otras.

[19] Corte Constitucional, Sentencia C-700 de 2015: “[el juicio de finalidad] es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

[20] Artículo 215 de la Constitución: “Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes”. Artículo 47 de la LEEE de 1994, artículo 47: “Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado”.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517, C-467, C-466, C-437 y C-409 de 2017, entre otras. [21] Corte Constitucional, Sentencia C-409 de 2017: “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434 de 2017.

[22] Corte Constitucional, Sentencia C-724 de 2015: “La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron”. En este sentido, ver, también, la Sentencia C-701 de 2015.

[23] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467, C-466, C-434 y C-409 de 2017 y C-241, C-227, C-224 y C-223 de 2011.

[24] Al respecto, en la Sentencia C-753 de 2015, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

[25] Artículos 24 de la Constitución y 5 y literal a) del artículo 38 de la LEEE. [26] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467, C-466, C-434 y C-409 de 2017 y C-241, C-227 y C-224 de 2011.

[27] Artículo 7 de la LEEE: “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

[28] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003, reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017. [29] Parágrafo del artículo 38 de la LEEE.

[30] Literal g) del parágrafo del artículo 38 de la LEEE. [31] Artículo 50 de la LEEE. [32] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este tribunal en las Sentencias C-517, C-468, C-467, C-466 y C-409 de 2017 y C-751, C-723 y C-700 de 2015, entre otras.

[33] Literal h) del parágrafo del artículo 38 de la LEEE. [34] Literal i) del parágrafo del artículo 38 de la LEEE. [35] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466, C-434 y C-409 de 2017, C-723 de 2015 y C-136 de 2009.

[36] Artículo 2 de la Ley 1221 de 2008: “El teletrabajo puede revestir una de las siguientes formas: || -- Autónomos son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina, un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y sólo acuden a la oficina en algunas ocasiones. || - Móviles son aquellos teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las Tecnologías de la Información y la comunicación, en dispositivos móviles.

|| - Suplementarios , son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina”.

[37] Artículo 2 de la Ley 2121 de 2021. [38] Artículo 13 de la Ley 2088 de 2021. [39] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517, C-467, C-466, C-465, C-437 y C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

[40] Comunicado de prensa n.° 14 del 29 de abril de 2025, divulgado en la página web de la Corte Constitucional. [41] Cfr. Informe presentado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio del Trabajo con ocasión del auto de pruebas dictado en el proceso de la referencia.

[42] Ibidem . [43] Decreto Legislativo 119 de 2025. [44] Ibidem. [45] La Sala Plena resalta que, en la última sesión técnica de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 (sobre el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida), la Corte constató el desplazamiento forzado de más de 180 personas firmantes del Acuerdo de Paz, incluyendo sus hijos e hijas; el homicidio de seis firmantes de paz y la desaparición de ocho personas. Esto quiere decir que alrededor del 39% de la población total de firmantes de paz en la región respecto de la cual se declaró el estado de conmoción interior ha sido víctima de desplazamiento forzado. Al menos un 4.3% adicional ha sido víctima de desaparición forzada, homicidio y confinamiento junto con sus familias. Ello, teniendo en cuenta los seis homicidios registrados en menos de una semana (1.29); la desaparición de ocho personas más (1.72%); y los seis firmantes confinados con sus núcleos familiares (1.72%).

[46] Corte Constitucional, sentencias C-517, C-467, C-466, C-465, C-437 y C-409 de 2017 y C-723 de 2015. [47] A esta consideración debe añadirse lo dispuesto en el Decreto 649 de 2022, específicamente respecto del siguiente artículo: “ARTÍCULO 2.2.1.6.7.4.

Solicitud para la habilitación del trabajo en casa. Ante la ocurrencia de circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, la habilitación del trabajo en casa podrá solicitarse por parte del trabajador a su empleador, por escrito, en medio físico o digital, en los términos señalados en las disposiciones contenidas en la presente Sección, así como las señaladas en la Ley 2088 de 2021. En ningún caso, la solicitud de habilitación para trabajo en casa efectuada por el trabajador generará el derecho a optar por ella. De igual manera, ante la ocurrencia de circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, el empleador podrá optar por la habilitación de trabajo en casa respecto de uno o varios de sus trabajadores, en una o varias dependencias de la empresa.” Aquel da cuenta que: i) el empleado debe solicitar la figura de trabajo en casa y ii) en ningún caso, la solicitud para trabajo en casa generará el derecho a optar por aquella. Lo que refuerza la necesidad de la medida [48] Sobre el juicio de proporcionalidad, es posible consultar las sentencias: C-467 y C-466 de 2017, C-227 y C-225 de 2011, C-911 de 2010, y C-224, C-145 y C-136 de 2009.

[49] Decreto Legislativo 119 de 2025. [50] Literal h) del parágrafo del artículo 38 de la LEEE. [51] Literal i) del parágrafo del artículo 38 de la LEEE.

[52] Artículo 14 de la LEEE: “No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”. Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 y C-466 de 2017, C-701, C-672 y C-671 de 2015, C-227 y C-224 de 2011, y C-136 de 2009.

[53] Sentencias C-940 de 2002, C-136 de 2009 y C-205 de 2020. [54] Sobre la prestación de los servicios a cargo de las autoridades públicas mediante la modalidad de trabajo en casa, se puede consultar la Sentencia C-242 de 2020.

[55] En la Sentencia C-420 de 2020 se validó constitucionalmente la posibilidad de que una medida de excepción atienda a la vez las dimensiones extraordinaria y estructural de un mismo problema, cuando la solución para atender la coyuntura aporta al mismo tiempo una respuesta definitiva.

[56] Sentencia C-004 de 1992, acápite dogmático. [57] En la Sentencia C-179 de 1994, se sostuvo: “Es conveniente que, durante los estados excepcionales, existan controles más rigurosos que en tiempo ordinario, pues es en tales periodos cuando se presentan mayores excesos y arbitrariedades por parte de las autoridades, en razón de la amplitud de los poderes que se les asignan”.

[58] En la Sentencia C-802 de 2002 se señaló: “La Asamblea [Nacional Constituyente] consideró también otros mecanismos como el reforzamiento del control político por parte del Congreso, llegando a proponer un control previo a la declaratoria, al igual que a formular propuestas tendientes a reforzar el criterio de conexidad entre los motivos de declaratoria y los decretos expedidos con fundamento en ella:

´Es de resaltar que se presentaron propuestas que concedían un control más estricto por parte de la rama judicial, tal y como la señalada en la proposición sustitutiva realizada por la delegataria María Teresa Garcés, que propuso el siguiente texto para regular la revisión judicial de los decretos legislativos: Los Decretos que declaren los estados de sitio y guerra, tendrán control automático de constitucionalidad. Al día siguiente de su expedición el Gobierno Nacional los enviará a la Corte Constitucional para tal efecto. Los decretos expedidos por el presidente en desarrollo de la Ley Orgánica del Estado de Sitio serán sometidos a control automático de constitucionalidad por parte del Consejo de Estado. Los Decretos Legislativos que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la declaratoria del estado de sitio, no enmarcados en la Ley Orgánica o los del Estado de Guerra, serán sometidos a control automático por parte de la Corte Constitucional. Cfr. Gaceta Constitucional No. 103 del 20 de junio de 1991, página 27´” .

[59] La Corte Constitucional ha manifestado que, a diferencia del marco normativo instituido para expedir decretos legislativos en estado de sitio bajo la Constitución de 1886 que no los sujetaba a condiciones diferentes a las previstas en el texto fundamental, a partir de la Carta de 1991 y la denominación de estados de excepción, el ejercicio de las facultades del presidente de la República se sujeta a límites plasmados en varias fuentes que parten de la Constitución Política y continúan con la ley estatutaria de los estados de excepción (LEEE), los tratados internacionales de derechos humanos -TIDH- (que se integran al bloque de constitucionalidad) y el derecho internacional humanitario -DIH-. En esta medida, principios, como los contenidos en la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción), "aseguran una racionalidad mínima en el uso del poder ejecutivo excepcional (…) que impide la invocación de la antigua razón de Estado. Solo dentro del respeto a los principios del constitucionalismo es legítima la utilización de los poderes excepcionales, sometidos al derecho, con que es revestido el Ejecutivo en tiempos de conmoción". La invocación de la antigua razón de Estado es incompatible con un régimen de excepción sometido al Estado de derecho. El actual ordenamiento constitucional "persigue poner coto al empleo abusivo de esta figura bajo la vigencia de la Constitución de 1886".

De allí que en la Sentencia C-802 de 2002 se señaló que "el derecho es la única alternativa de vida civilizada", pues "es el instrumento normativo con que cuenta el Estado para promover la integración social, satisfacer las necesidades colectivas, establecer pautas de comportamiento y decidir los conflictos suscitados; todo ello con miras a realizar los fines que le incumben como organización política y, por esa vía, hacer efectivos los principios constitucionales y los derechos fundamentales. [S]e trata de orientar la institucionalidad y el entramado social precisamente a la realización de esos valores, principios y derechos". En este contexto, distinto al régimen anterior, el vigente establece una "armónica secuencia de límites" que, aunque mantiene la facultad de acudir al estado de conmoción interior cuando concurra el supuesto fáctico valorado y sujeto a un juicio de suficiencia sobre los medios ordinarios de policía, "regulan detalladamente el ejercicio tanto de la facultad de declararlo como de las atribuciones que en razón de esa declaratoria asume el presidente [de la República]". Bajo el esquema constitucional presente se reconocen tres estados de excepción, claramente diferenciables en función de sus causas, consecuencias y gravedad : el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia (art. 215), para cuyo funcionamiento se adoptaron una serie de criterios encaminados a garantizar su carácter extraordinario y transitorio, así como a "restringir las facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias para atender, repeler y superar la crisis surgida".

Cfr. Sentencias C-149 y C-008 de 2003, C- 940 y C-802 de 2002. [60] Por ejemplo, la Sentencia C-148 de 2025 reconoció que el juicio de suficiencia que había realizado era global y no detallado, para no anular el control sobre los decretos de desarrollo.

[61] Sentencia C-464 de 2023, tratándose de la revisión de un decreto expedido en virtud de la declaratoria de un estado de emergencia. Cfr. Sentencia C-442 de 2023.

[62] Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones. [63] La presente ley tiene por objeto regular la habilitación de trabajo en casa como una forma de prestación del servicio en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales, que se presenten en el marco de una relación laboral, legal y reglamentaria con el Estado o con el sector privado, sin que conlleve variación de las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación laboral.

[64] La habilitación de trabajo en casa originada por circunstancias excepcionales, ocasionales o especiales se extenderá hasta por un término de tres meses prorrogables por un término igual por una única vez, sin embargo, si persisten tales circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidieron que el trabajador pudiera realizar sus funciones en su lugar de trabajo se extenderá la habilitación de trabajo en casa hasta que desaparezcan dichas condiciones. En todo caso, el empleador o nominador conserva la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación de trabajo en casa,

siempre y cuando desaparezcan las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que dieron origen a dicha habilitación.

[65] Durante el tiempo que el servidor público o trabajador del sector privado preste sus servicios o desarrolle sus actividades bajo la habilitación de trabajo en casa, tendrá derecho a percibir los salarios y prestaciones sociales derivadas de su relación laboral. A los servidores públicos y trabajadores del sector privado que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigente y que se les reconozca el auxilio de transporte en los términos de las normas vigentes sobre el particular, durante el tiempo que presten sus servicios bajo la habilitación de trabajo en casa, se le reconocerá este pago a título de auxilio de conectividad digital. El auxilio de conectividad y el auxilio de transporte no son acumulables. PARÁGRAFO 1. Para los servidores públicos, el auxilio de conectividad se reconocerá en los términos y condiciones establecidos para el auxilio de transporte. PARÁGRAFO 2. Para los trabajadores del sector privado, el valor establecido para el auxilio de transporte se reconocerá como auxilio de conectividad digital y tendrá los mismos efectos salariales del auxilio de transporte.

[66] Para efectos de la presente Sección, se entenderá por circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales, aquellas situaciones extraordinarias y no habituales, que se estima son superables en el tiempo, atribuibles a hechos externos, extralaborales o propios de la órbita del trabajador o del empleador que permiten que el trabajador pueda cumplir con la labor contratada en un sitio diferente al lugar habitual de trabajo.

[67] Por el cual se adiciona la Sección 7 al Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionado con la habilitación del trabajo en casa.

[68] Trae a colación la Sentencia C-242 de 2020 que resolvió sobre Decreto Legislativo 491 de 2020, “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

[69] Previo a la implementación del trabajo en casa, todo empleador deberá contar con el siguiente procedimiento: 1. Si la solicitud es presentada por el trabajador, deberá remitirse comunicación por escrito al empleador de forma física o digital, indicando de manera clara la razón que la motiva, para lo cual deberá adjuntar prueba que acredite dicha solicitud. 2. El empleador revisará la procedencia de la causal invocada por el trabajador en un término no mayor a cinco (5) días y dará respuesta positiva o negativa al trabajador por escrito ya sea de forma física o digital. 3. Además de la existencia de circunstancias excepcionales, especiales u ocasionales, dentro de los criterios a tener en cuenta para la habilitación del trabajo en casa están: 3.1. Que la labor pueda ser ejecutada fuera del lugar habitual de trabajo, sin perjuicio de la adecuada prestación personal del servicio contratado. 3.2. Que se cuenten con las herramientas requeridas para la habilitación de trabajo en casa; 3.3. Que la habilitación de trabajo en casa no genere una menor productividad del trabajador. PARÁGRAFO. En el evento en el que el trabajador requiera modificar la dirección para desarrollar la labor contratada, deberá informar por escrito ya sea en medio físico o digital al empleador para contar con su autorización, quien comunicará de este hecho a la Administradora de Riesgos Laborales a la que se encuentre afiliado.

[70] Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

[71] Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

[72] Sentencia C-464 de 2023. [73] Sentencia C-004 de 1992 (acápite dogmático). [74] Ibidem. [75] Ibidem. [76] Salvamento de voto a la Sentencia C-004 de 1992.

[77] Introducción a la Teoría del Estado, Depalma, 1981, p. 200. [78] Salvamento de voto a la Sentencia C-004 de 1992. [79] Cfr. Tiempos difíciles para la Constitución. Las confusiones de los constitucionalistas. Gustavo Zagrebelsky. Prólogo de Javier García Roca.

Palestra. 2024. [80] Ibidem. [81] Ibidem. [82] Artículo 2 del Decreto Legislativo 119 de 2025. [83] Párr. 127. [84] Ibid . [85] “ Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, en relación con la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos de los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado ”.

[86] Párr. 132. [87] Expedido con base en la facultad prevista por los artículos 63 y 85.1 de la Ley 270 de 1996, modificados por la Ley 2430 de 2024.

[88] Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 2020 , “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

[89] La consideración que, en su oportunidad se hizo sobre el trabajo en casa para el sector público, es la siguiente: “[L]a medida que subyace al artículo 3° del Decreto 491 de 2020, es una autorización adecuada para lograr dicho objetivo, en tanto que la habilitación para que los servidores y contratistas del Estado puedan desempeñar sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, permite que adelanten determinadas labores que contribuyan a la prestación adecuada de los servicios a cargo de las autoridades y, a su vez, disminuye el contacto social entre los funcionarios y los usuarios” .

[90] Es decir, la regla general al momento de cobijar a los trabajadores del sector público expuestos a mayores riesgos consistía en la prevalencia del trabajo en casa como modalidad habilitada por la Constitución para aquel sector (arts. 123 y 150.23), mientras que la excepción sería la inviabilidad de garantizar la continuidad de la gestión pública. Como se advirtió en aquel caso, esta modalidad de trabajo no solo no se oponía a la prestación y continuidad eficiente de la gestión, sino que, además, se hacía necesaria para prevenir la afectación de los derechos de los trabajadores públicos que debían asumir los mismos tipos de riesgos que los trabajadores en las empresas privadas en cuanto a aglomeración y posibilidades de contagio masivo.

[91] Párr. 117. [92] Motivación del Decreto Legislativo 119 de 2025. [93] Ley 2088 de 2021, artículo 2: el trabajo en casa es la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, ni desmejorar las condiciones del contrato laboral, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

[94] Ley 2088 de 2021, artículo 7: la habilitación de trabajo en casa originada por circunstancias excepcionales, ocasionales o especiales se extenderá hasta por un término de tres meses, prorrogables por un término igual por una única vez. Si persisten las circunstancias que impidieron al trabajador desempeñar sus funciones en su lugar habitual, la habilitación se extenderá hasta que estas desaparezcan. En todo caso, el empleador conserva la facultad unilateral de dar por terminada la habilitación cuando desaparezcan las circunstancias que le dieron origen.

[95] Ley 2088 de 2021, artículo 10, parágrafo 2: "Para los trabajadores del sector privado, el valor establecido para el auxilio de transporte se reconocerá como auxilio de conectividad digital y tendrá los mismos efectos salariales del auxilio de transporte"

. [96] Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994, artículo 11. [97] Sentencia C-148 de 2025. La Sala Plena precisó que las facultades excepcionales del Presidente de la República solo se activan en cuanto la situación de orden público haya desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/C-215-25.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.