REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: expediente RE-381.

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 0180 del 14 de febrero de 2025, "Por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependen de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025".

Magistrado Sustanciador:
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, avoca el conocimiento del asunto de la referencia, previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

1. El 14 de febrero de 2025, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 213 de la Constitución, el ministro de Salud y Protección Social, delegatario en funciones presidenciales mediante Decreto 0142 de 2025, suscribió el Decreto Legislativo 0180 de 2025, "Por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependen de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025".

2. El 18 de febrero, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del decreto en mención. El 19 de febrero, la Sala Plena de la Corte Constitucional efectuó el reparto del asunto por sorteo, correspondiendo al despacho del suscrito magistrado.

3. Los artículos 241-7 y 214-6 de la Constitución, establecen que es competencia de la Corte Constitucional decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en el artículo 213 de la Constitución[1].

[1] Los artículos 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991 contemplan el trámite a observar este tipo de asunto. Por su parte, el artículo 242-5 CP dispone que en los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo 241 superior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte.

4. De conformidad con el Decreto Ley 2067 de 1991 y el artículo 63 del Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento de la Corte Constitucional-, "[c]uando a juicio del magistrado sustanciador, sea pertinente decretar pruebas en cualquiera de los procesos de control abstracto de constitucionalidad, se ordenará que la fijación en lista del proceso se haga una vez vencido el término probatorio y se hayan recibido todas las pruebas solicitadas". En el presente asunto, se estima necesario decretar pruebas con la finalidad de obtener los elementos de juicio necesarios para evaluar la constitucionalidad del decreto legislativo bajo revisión.

Con fundamento en lo expuesto, el suscrito magistrado sustanciador,

RESUELVE:

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento del Decreto Legislativo 0180 del 14 de febrero de 2025, "Por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependen de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025".

SEGUNDO. COMUNICAR el inicio del presente asunto a la Presidencia de la República, así como a los ministerios que integran el Gobierno nacional, para que, si lo consideran oportuno, intervengan mediante escritos que deberán presentar dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de las comunicaciones respectivas, indicando las razones que en su criterio justifican la constitucionalidad del acto que se revisa, según lo previsto en los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

TERCERO. DECRETAR la práctica de pruebas. En tal medida, solicitar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a los Ministerios de Justicia y Derecho, de Defensa, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, y de Agricultura y Desarrollo Rural para que, dentro de los tres (3) días -hábiles-, contados a partir de la notificación de esta providencia, respondan de manera secuencial, precisa y completa las siguientes preguntas[2]:

Requisitos formales

1. Informar la situación administrativa de las y los ministros que suscribieron el Decreto Legislativo 0180 de 2025, esto es, si se encontraban en ejercicio de sus funciones en la fecha de su expedición[3]. Para el efecto deberán aportar los actos administrativos de nombramiento de las ministras y los ministros que suscriben el referido decreto, así como del Decreto 142 de 2025 por medio del cual se delegan funciones presidenciales en el Ministro de Salud y Protección Social. Igualmente, los actos administrativos por medio de los cuales se dispone el encargo de los y las funcionarias que firman el documento en su condición de representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores; Minas y Energía; Comerio, Industria y Turismo; Tecnologías de la Información y las

[2] Las inquietudes formuladas están categorizadas por la modalidad de control a efectuar sobre los decretos expedidos en virtud de la declaración de una conmoción interior (control formal y material) y de las materias involucradas. Cfr. Artículos 213 y 214 de la Constitución, y Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción). Sentencias C-179 de 1994 y C-876 de 2002.
[3] Artículo 213 y 214-1 de la CP.

Comunicaciones; Transporte; las Culturas, las Artes y los Saberes; Ciencia, Tecnología e Innovación, y del Interior. Así mismo, se deberá certificar la fecha en que cada uno de estos encargos empezó a surtir efectos.

Requisitos materiales

Se deberá responder de manera puntual, clara, especifica y completa, las siguientes preguntas:

(i) Sobre el grupo de medidas decretadas y las consideraciones previstas en el decreto de desarrollo

2. Indicar cómo el Decreto 0180 de 2025, que emite medidas en materia de pagos por erradicación y sustitución de cultivos ilícitos; renegociación del componente de asistencia alimentaria inmediata del PNIS; exención al impuesto sobre las ventas a bienes y servicios para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo; flexibilización y agilización de procedimientos de prevención, inspección de vigilancia y control de autorizaciones y registros sanitarios y fitosanitarios; flexibilización de los requisitos generales para el acceso al sistema financiero; formalización de predios en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito: (a) se inscribe dentro de "las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos" (art. 213 CP); (b) solamente refiere a "materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción" (art. 214-1 CP); y (c) responde a las facultades precisas del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción), tratándose de la conmoción interior.

Para ello, debe tener en cuenta el artículo 17[4] de la Ley 137 de 1994. En esta medida, se habrá de establecer cómo el decreto legislativo expedido responde adecuadamente a la finalidad de la conmoción interior, es decir, a la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y no del estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 CP). Por lo tanto, se habrá de justificar cómo cumple los criterios de conexidad externa (con el decreto declaratorio) y de necesidad.

3. Explicar la temporalidad o permanencia de cada una de las medidas legislativas adoptadas en el decreto de desarrollo ya mencionadas. Lo anterior por cuanto solo en el artículo 12 se indica específicamente que su contenido tendrá una vigencia durante el estado de conmoción interior. Todas las demás parecen ser permanentes para atender una circunstancia excepcional de manera que exponen una duración más prolongada o de largo aliento, más allá del término de estado de conmoción en sí mismo, respondiendo más bien, entonces, a una problemática estructural.

4. Señalar qué estudios y diagnósticos específicos sirvieron de soporte o base cierta para adoptar este tipo de medidas de desarrollo, en orden a conjurar las

[4] "Independencia y compatibilidad. Los estados de excepción por guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica son independientes. Su declaratoria y las medidas que en virtud de ellos se adopten, deberán adoptarse separadamente. Esta independencia no impide el que puedan declararse simultáneamente varios de estos estados, siempre que se den las condiciones constitucionales y siguiendo los procedimientos legales correspondientes".

causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos. Es decir, cuál fue el soporte para concluir que estas medidas tienen como propósito conjurar las causas de la perturbación.

(ii) Sobre las medidas relacionadas con los pagos por erradicación y sustitución de cultivos ilícitos (artículos 2, 3, 4 y 5)

5. En la actualidad ¿cuáles son los programas de erradicación manual - voluntaria y la ejecutada por autoridades que se encuentran vigentes para todo el territorio nacional y cuáles son los que específicamente se están implementando y ejecutando en la zona de la declaratoria de conmoción interior?, ¿Por qué razón esos no son suficientes para atender la situación particular en estudio?

6. ¿Existen en la actualidad acuerdos con las comunidades situadas en la zona objeto de la declaratoria de conmoción interior para efectuar sustitución de cultivos, cuáles son y de qué modo vienen ejecutándose?, ¿De existir, por qué razón esos no son suficientes para atender la situación particular en estudio?

7. ¿En qué se diferencia el pago por sustitución voluntaria de cultivos ilícitos contenido en el artículo 2 del Decreto 0180 de 2025, con el auxilio por erradicación voluntaria de cultivos ilícitos adoptada en la vigencia del PNIS en el Decreto 896 de 2017 y por qué dicho contenido no es suficiente para atender la situación?

8. ¿Qué estudios de impacto ha realizado para determinar que las medidas adoptadas en el PNIS han resultado insuficientes para atender la problemática derivada de la sustitución que cultivos ilícitos en el Catatumbo? (Esto con fundamento en la justificación externa de la medida que se hizo en la pág. 3 del Decreto)

9. En la Sentencia SU-454 de 2023, que precisamente hizo referencia entre otros territorios a la zona de declaratoria del estado de conmoción -FJ. 208 de la sentencia-, la Corte Constitucional ordenó a las entidades y Ministerios competentes en el numeral octavo de la parte resolutiva "…la estricta observancia de la jerarquía entre los medios de erradicación. En consecuencia, deberán priorizar la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada. Esta última sólo procederá en caso de que fracase la primera y deberá atender al principio de precaución".

Además se dispuso en el numeral décimo "**ORDENAR** a la Agencia de Renovación del Territorio, en cuanto responsable de la articulación y coordinación para la correcta implementación del PNIS, y a las entidades del orden nacional líderes en la implementación de los Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y la Reforma Rural Integral señaladas en el Plan Marco de Implementación, de acuerdo con el AFP, el Acto Legislativo 02 de 2017, el Decreto Ley 896 de 2017 y el Plan Marco de Implementación, que en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia (i) adopten medidas concretas que le permitan cumplir de manera integral, coordinada y articulada lo pactado en los acuerdos colectivos celebrados con las comunidades campesinas de los municipios ubicados en los departamentos involucrados en las acciones de tutela; (ii) acelerar la implementación de los

PISDA y los PDET y (iii) corregir las deficiencias evidenciadas en la implementación del PNIS."

En ese sentido se deberá indicar la forma en la que se han cumplido las órdenes mencionadas específicamente en la zona de la declaratoria de la conmoción y las razones por las que, al parecer, ahora se privilegia emitirlas en un estado de conmoción.

10. ¿Cuál será el seguimiento y acciones que se concretarán antes, durante y después de la aplicación de estas medidas para procurar la seguridad, la vida y la integridad personal de las familias -o personas- a las que se dirige la medida, a efectos de conjurar mayores ataques, violencias y presiones por parte de los grupos enfrentados respecto de los cuales se asegura son financiados con dichos cultivos? Es decir, ¿cómo esta medida más allá de conjurar la existencia de cultivos ilícitos, no pondría en riesgo a la comunidad en un momento en el que se está frente a un "recrudecimiento de los enfrentamientos entre grupos armados, cuya principal fuente de financiamiento es el narcotráfico"?

11. De qué forma se garantizó, se garantiza y se garantizará la presencia del Estado en la zona objeto de las medidas que permita dar seguridad a la población que en caso de la constitucionalidad de las medidas de sustitución y pagos decida acceder a ellas.

(iii) Sobre las medidas relacionadas con la exención del impuesto sobre las ventas IVA y la flexibilización para el acceso al servicio financiero (artículos 7, 8, 9 y 12)

12. ¿Qué estudios sociales y económicos permiten concluir que la exención del IVA a bienes y servicios es la herramienta adecuada para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo, en concreto, para romper la dependencia inmediata de las comunidades rurales vulnerables sobre los cultivos de uso ilícito y su reemplazo por otras actividades lícitas como fuente de financiación?

13. ¿De qué manera la exención del IVA a bienes y servicios para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo garantiza los principios de equidad y progresividad tributarias, en el contexto del estado de conmoción declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025?

14. ¿Cómo se pretende compensar, fiscalmente, los recursos que se dejan de percibir como consecuencia de la aplicación de la exención del IVA a bienes y servicios para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo? Para el efecto, se deberá allegar el estudio de impacto fiscal que sirvió para la implementación de esta medida.

15. ¿Cómo la exención del IVA a bienes y servicios facilitará el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo durante el término de duración del estado de conmoción interior si se tiene en cuenta que existen medidas análogas ordinarias como, por ejemplo, las previstas en (i) el artículo 424 del Estatuto Tributario que establece los bienes que no causan el impuesto sobre las ventas, entre los cuales se encuentran maquinarias, materiales e insumos agropecuarios y agrícolas y (ii) en el artículo 11 de la Ley 2010 de 2019 que exceptúa del IVA a ciertos servicios y bienes relacionados con la producción agropecuaria?

16. Teniendo en cuenta las medidas ordinarias mencionadas, ¿de qué manera la exención del impuesto sobre las ventas establecida en el decreto, guarda una relación exclusiva, directa y específica con el estado de conmoción interior o la intención de conjurar la extensión de sus efectos?

17. ¿De qué forma la flexibilización de los requisitos generales para el acceso al sistema financiero permitirá atender de manera inmediata las necesidades económicas y sociales de las personas y comunidades afectadas por la emergencia, si se tiene en cuenta la existencia de medidas análogas previstas en el Decreto Ley 902 de 2017, como el Subsidio Integral de Acceso a Tierra (artículo 29) o el Crédito Especial de Tierras (artículo 35) que establecen alivios financieros?

Lo anterior, bajo el entendido que, según el artículo 1 del Decreto 902 de 2017, son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada.

(iv) Sobre el PNIS, la flexibilización de trámites, formalización de créditos (artículos 6, 10, 11, 13, 14)

18. ¿Por qué la exención de la aplicación del derecho de turno (artículo 15 de la Ley 962 de 2005), para todos los trámites que adelante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) es necesaria para conjurar las causas de la perturbación de orden público e impedir la extensión de sus efectos, máxime cuando no se limita a los trámites que adelanten los beneficiarios de la declaratoria de la conmoción interior, sino que está diseñada para que sea aplicable de forma general a todos los trámites para materias primas o productos derivados de las estrategias de sustitución diseñadas e implementadas por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI)? Por lo tanto, se debe verificar si esta medida compromete principalmente los juicios de finalidad y necesidad (fáctica y jurídica).

19. Dentro de las medidas que adopta el decreto, tienen un impacto económico las relacionadas con (a) el pago por la erradicación de raíz de los cultivos de uso ilícito a cargo de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, y (b) la posibilidad de ampliar hasta el 25% el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), previsto en el artículo 9 de la Ley 2294 de 2023, que corresponde también al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Teniendo en cuenta que se trata de erogaciones con cargo a programas existentes en el ordenamiento jurídico, con fuentes de recursos definidas:

a. ¿Cuáles son las razones por las que se hace necesario disponer en el Decreto 0180 de 2025 como fuentes de financiación los recursos

provenientes del Presupuesto General de la Nación, el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), recursos de cooperación y donaciones?

b. ¿Cuáles fueron los estudios y diagnósticos específicos que sirvieron de soporte o de base cierta para adoptar esta medida?

c. ¿Bajo qué criterios y controles estos recursos serán administrados y ejecutados?

Se debe verificar si esta medida compromete principalmente los juicios de conexidad interna, necesidad (fáctica y jurídica) y finalidad.

20. ¿Cuál es la justificación para implementar medidas adicionales de priorización a las previstas en el Decreto 902 de 2017 y en la Resolución 10302880636 de 2024 para los procesos de formalización y adjudicación de propiedad privada y de bienes baldíos de la Nación relacionados con los cultivos de uso ilícito? Así las cosas, se debe verificar si esta medida compromete principalmente los juicios de conexidad (externa), necesidad (fáctica y jurídica) y finalidad.

CUARTO. Vencido el término probatorio y allegadas y valoradas las referidas pruebas, **FIJAR EN LISTA** el asunto de la referencia por el término de cinco (5) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 0180 del 14 de febrero de 2025.

QUINTO. INVITAR a la Defensoría del Pueblo, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Asociación Campesina del Catatumbo -Ascamcat-, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Fundación Ideas para la Paz -FIP-, a la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-, al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -Rimisp-, así como a las facultades de derecho de las universidades Industrial de Santander, Francisco de Paula Santander de Cúcuta, Libre de Cúcuta, de los Andes, Nacional de Colombia, Externado de Colombia, de Caldas, Javeriana y Rosario; para que, si a bien lo tienen, dentro del término descrito en el numeral anterior, emitan concepto en el presente asunto o sobre las preguntas formuladas en virtud de las pruebas decretadas[5].

SEXTO. ADVERTIR a las y los invitados en el numeral anterior que, en caso de pretender adquirir derechos como intervinientes procesales, deberán manifestarlo así al presentar el escrito correspondiente

[5] Se precisa que las intervenciones en la medida de lo posible se realicen según los presupuestos para este tipo de asuntos, a saber: formalmente, la suscripción por el presidente de la República y por todos sus ministros, la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia, la existencia de motivación y en los casos que haya comprendido determinado ámbito territorial que los decretos de desarrollo no lo excedan. Y, materialmente, los juicios de finalidad, conexidad material (interna y externa), motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad (fáctica y jurídica), proporcionalidad y no discriminación.

SÉPTIMO. Expirado el término de fijación en lista, **REMITIR** el asunto a la Procuraduría General de la Nación, para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda el concepto de rigor.

OCTAVO. Las respuestas que se remitan con ocasión de este trámite, se recibirán en la siguiente cuenta de correo electrónico: secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **9e50cd85b150be5c4df7fa59e422bf33cc756319babedad785079aef16fc030b**
Verifique este documento electrónico en: https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php