Fundación para el Estado de Derecho

Bogotá, D.C. 16 de mayo de 2025

Honorable Magistrado
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Corte Constitucional
E.S.D

Referencia: Control automático de inconstitucionalidad del Decreto 180 de 2025 "*por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependan 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.*". Radicado R-381

Asunto: Intervención ciudadana

ANDRÉS CARO BORRERO, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia) identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia, de conformidad con la fijación en lista del 12 de mayo de 2025[1].

I. ASUNTO PREVIO

FEDe. Colombia reconoce la situación humanitaria que vive la región del Catatumbo y la importancia de la actuación de las instituciones del Estado para proteger los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, dicha intervención debe realizarse en estricto respeto de los principios que estructuran el Estado de Derecho, entre ellos la legalidad, el gobierno constitucional, la democracia participativa y representativa, y la transparencia en la gestión pública. Estos principios se ven comprometidos con la expedición del Decreto Legislativo 180 de 2025, en tanto las medidas adoptadas carecen de una motivación suficiente y no se justifica adecuadamente la necesidad de recurrir a mecanismos extraordinarios, en contraste con las alternativas ordinarias.

La Fundación considera que la situación en el territorio objeto de la declaratoria debe conjurarse mediante los instrumentos ordinarios previstos en la Constitución y la ley, evitando el uso desproporcionado de facultades excepcionales que comprometan el equilibrio de poderes y el respeto por las garantías fundamentales. En esa medida, resulta crucial reafirmar que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción constituye una herramienta esencial para proteger los principios del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Tal como lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020[2], el control judicial de estos decretos es procedente aun cuando haya expirado el término de duración del estado de excepción, precisamente para garantizar que las medidas adoptadas en su marco se ajusten plenamente a los parámetros constitucionales.

Esta preocupación se acentúa a partir de la reciente decisión adoptada por la Corte Constitucional frente al Decreto 062 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior en el

[1] Auto del 12 de mayo, fijación en lista hasta el 16 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000381
[2] Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2020. M.P: José Fernando Reyes Cuartas.

Catatumbo y zonas aledañas. En dicho fallo, el Alto Tribunal limitó la constitucionalidad del decreto declaratorio a dos hechos concretos: **(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.

De forma simultánea, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las medidas relacionadas con la concentración de cultivos ilícitos, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, y las necesidades básicas insatisfechas por insuficiencia de política social, entre otros aspectos. Lo anterior, por cuanto dichas problemáticas, aunque reales y relevantes, no cumplen el presupuesto valorativo exigido por el artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE), dado que no corresponden a hechos sobrevinientes o extraordinarios que justifiquen el uso de poderes excepcionales[3].

Según la Corte, estos temas hacen parte de situaciones estructurales y crónicas, ampliamente conocidas con anterioridad a la declaratoria del estado de conmoción, y, por tanto, su atención debe adelantarse mediante los mecanismos ordinarios del Estado, y no a través de instrumentos legislativos de emergencia. En consecuencia, el Decreto 180 pierde sustento constitucional y se ve desprovisto del amparo excepcional que requiere para su validez, toda vez que se apoya justamente en aquellos hechos y consideraciones que la Corte declaró inexequibles.

Su contenido gira en torno a medidas excepcionales orientadas a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y al fortalecimiento del PNIS, temas que, según el Comunicado 14 de 2025, no configuran un presupuesto valorativo válido para justificar el uso de poderes excepcionales.

En tal sentido, la presente intervención de la Fundación desarrollará lo siguiente: i) descripción de la norma objeto de control constitucional; ii) breve descripción del asunto que pretende regular la medida; iii) análisis del Decreto 180 de 2025 a la luz de presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales. Este apartado se hará de conformidad con la metodología desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, el análisis se realiza atendiendo a: a) los requisitos formales y, b) los requisitos materiales, que suponen, a su vez, la verificación de: el análisis del juicio de finalidad; el juicio de conexidad material; el juicio de motivación suficiente; el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad; iv) consideraciones en el marco de los principios del Estado de derecho; v) conclusión y, vi) petición.

II. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

2.1. El 24 de enero de 2025 mediante el Decreto 0062 de 2025, el Gobierno nacional declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, por la grave

[3] Corte Constitucional, comunicado 14 del 29 de abril de 2025. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14---Abril-29-de-2025

perturbación del orden público que amerita la adopción de medidas excepcionales (en adelante el Decreto 0062 o el decreto de conmoción).

2.2. El 14 de febrero de 2025 se emitió el Decreto 180 de 2025 *"Por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependan 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"* (en adelante el Decreto 180 o el decreto objeto de intervención).

2.3. El artículo 2 establece un pago humanitario y extraordinario para familias que erradiquen voluntariamente cultivos de uso ilícito, como medida transitoria para su tránsito a economías lícitas. Esta ayuda será gestionada por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI).

2.4. El artículo 3 define que el pago está condicionado a tres requisitos: (1) erradicación total, voluntaria y verificable de cultivos ilícitos; (2) no resiembra, comprobada por los mecanismos que defina la DSCI, y (3) el inicio o fortalecimiento de una economía lícita. Para esto último, el Estado entregará activos productivos, maquinaria y asistencia técnica, priorizando proyectos liderados por mujeres. El valor máximo del pago será de hasta un salario mínimo mensual legal vigente por familia, y la titularidad del beneficio recaerá preferentemente en mujeres cabeza de hogar. Al finalizar la vigencia del decreto, estas familias deberán vincularse formalmente a estrategias de sustitución voluntaria.

2.5. El artículo 4 y 5 establecen el procedimiento para estos pagos y el control de estos.

2.6. El artículo 6 establece como medida complementaria aumentar hasta un 25% la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) para familias del Catatumbo que estén en el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), con el fin de apoyar su transición hacia actividades lícitas. La DSCI será responsable de implementar esta medida en armonía con el resto del decreto.

2.7. El artículo 7 concede exención del impuesto sobre las ventas (IVA) a los bienes y servicios necesarios para facilitar la sustitución de cultivos ilícitos por proyectos lícitos. Esto incluye insumos agropecuarios, maquinaria, y el transporte de insumos y productos. La medida no da lugar a devoluciones ni compensaciones de IVA, pero sí permite que los saldos a favor se usen en declaraciones futuras.

2.8. El artículo 8 establece que, para acceder a la exención del IVA, deben estar registrados como aliados estratégicos ante la DSCI o el sector agropecuario, facturar con una leyenda especial, verificar que los productos estén relacionados con proyectos lícitos, y entregar informes detallados y certificados ante la DIAN sobre ventas e importaciones realizadas.

2.9. El artículo 9 establece que la DIAN, junto con la DSCI y el Ministerio de Agricultura ejercerá funciones de control para asegurar el uso correcto de la exención del IVA, evitando fraudes o desviaciones de propósito.

2.10. El artículo 10 establece que se exceptúan ciertos trámites del INVIMA y el ICA para agilizar la autorización de materias primas y productos asociados a la sustitución de cultivos ilícitos. Estas

entidades podrán crear grupos especiales de atención y flexibilizar requisitos para facilitar la legalización de estas actividades.

2.11. El artículo 11 modifica la Ley 2183 de 2022 para que las operaciones financieras autorizadas en ella se prioricen para proyectos de sustitución voluntaria. El Ministerio de Agricultura y la DSCI definirán criterios de asignación y seguimiento para asegurar que se alineen con las políticas de desarrollo rural.

2.12 El artículo 12 establece que, durante la vigencia del estado de conmoción interior, las entidades financieras podrán flexibilizar las condiciones de crédito para poblaciones vulnerables en zonas afectadas. Así mismo, el artículo 13 dispone que la financiación de todas estas medidas podrá provenir del Presupuesto General de la Nación, el fondo FRISCO, cooperación internacional, donaciones y el Sistema General de Regalías. Los recursos serán ejecutados principalmente a través del Fondo Colombia en Paz.

2.13. Finalmente el artículo 14 dispone que la Agencia Nacional de Tierras priorizará la formalización de propiedad privada y adjudicación de predios baldíos en zonas afectadas por cultivos ilícitos. La entrega de derechos sobre la tierra estará condicionada a la sustitución efectiva de cultivos ilícitos, verificada por la DSCI. Además, la Agencia de Desarrollo Rural participará activamente en la intervención de estos predios para establecer actividades agropecuarias lícitas, y proporcionará insumos para iniciar ciclos productivos.

III. BREVE DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL ASUNTO QUE PRETENDE REGULAR LA MEDIDA

La Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y se establece el Fondo Nacional Agrario constituye la base normativa para el acceso progresivo a la tierra por parte de la población rural. Esta norma reconoce como sujetos de reforma agraria entre otros, a los trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente y establece, en sus artículos 65 y siguientes, los procedimientos para la adjudicación de baldíos.

En desarrollo del Acuerdo de Paz, el Decreto Ley 896 de 2017 crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, el cual tiene por objeto *"promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito*" (artículo 2).

El Decreto 362 de 2018 (adicionado al Decreto 1081 de 2015) reglamenta el funcionamiento operativo del PNIS, estructurando los mecanismos de ejecución y coordinación territorial a través de comités locales, municipales y nacionales (artículos 2.2.5.1.1 al 2.2.5.1.5) que supervisan los acuerdos y la distribución de pagos a las familias acogidas voluntariamente al programa.

A su vez, la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026) reafirma esta política pública, con un enfoque participativo, gradual y territorial, e introduce mecanismos de renegociación de los proyectos productivos en favor de los beneficiarios, así como compromisos de financiamiento para

dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado en el marco del programa (Artículos 10 y 11).

Por su parte, el Decreto Ley 902 de 2017 –norma relacionada con la Reforma Rural Integral–, en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, en su artículo 40 y siguientes establece el procedimiento para la adjudicación de tierras a campesinos sin título, priorizando a los hogares ubicados en zonas de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en el área de influencia del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Esta disposición refuerza la política de sustitución voluntaria, al garantizar a sus beneficiarios seguridad jurídica sobre la tierra como condición necesaria para la transición hacia economías lícitas sostenibles.

En cuanto a medidas complementarias, la Ley 1819 de 2016 contempla incentivos fiscales como la creación de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) -artículos 235 a 238-, que incluyen exenciones en el impuesto de renta para nuevos emprendimientos y facilitan mecanismos como "*obras por impuestos"* en municipios con alta presencia de cultivos ilícitos (artículo 238).

De igual forma, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario ha establecido líneas especiales de financiamiento con tasas preferenciales para productores vinculados al PNIS, promoviendo su inclusión financiera y sostenibilidad económica. Para este año el Gobierno ha implementado líneas de financiamiento preferencial para familias vinculadas al PNIS a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), como es el caso de las Líneas Especiales de Crédito –LEC–, por medio de la Resolución 06 de 2024[4] de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, se contemplan subsidios a la tasa de interés, periodos de gracia y otros incentivos diseñados para facilitar el emprendimiento agrícola de familias que han erradicado voluntariamente cultivos ilícitos (artículo 1.2 literal k).

Finalmente, mediante el Decreto 1223 de 2020, que adaptan la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se incorporó una Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que tiene como función principal diseñar, coordinar y ejecutar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en articulación con entidades del Gobierno y comunidades (artículo 23).

En suma, el marco jurídico ordinario establece una amplia estructura normativa que permite al Estado implementar medidas orientadas a fomentar economías lícitas en territorios históricamente afectados por cultivos ilícitos, garantizando a las familias campesinas derechos como el acceso a la tierra, al crédito, a incentivos económicos, y a condiciones dignas de vida mediante la erradicación voluntaria y sostenible.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO 180 DE 2025 A LA LUZ DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

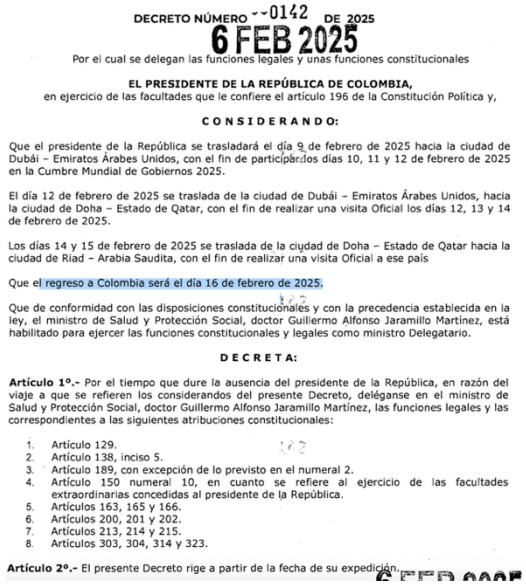
[4] Resolución disponible aquí: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/marco-legal/2025-02/Resolución%20No.%2006%20de%202024.pdf

4.1. Presupuestos formales

4.1.1. Suscripción por el presidente y todos sus ministros:

Uno de los requisitos formales indispensables para la validez de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de conmoción interior es que estos sean suscritos por el presidente de la República y por todos los ministros del despacho, conforme lo exige el artículo 213 de la Constitución y el artículo 34 de la Ley 137 de 1994.

En el caso del Decreto 180 de 2025 se configura un vicio formal insubsanable, ya que dicho acto legislativo no fue firmado por el Presidente de la República, sino por "*el Ministro de Salud y Protección de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales*"[5], tal como consta en el Decreto 142 del 6 de febrero de 2025 que le otorgó dicha delegación:



DECRETO NÚMERO 0142 DE 2025

6 FEB 2025

Por el cual se delegan las funciones legales y unas funciones constitucionales

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 196 de la Constitución Política y,

C O N S I D E R A N D O:

Que el presidente de la República se trasladará el día 9 de febrero de 2025 hacia la ciudad de Dubái – Emiratos Árabes Unidos, con el fin de participar los días 10, 11 y 12 de febrero de 2025 en la Cumbre Mundial de Gobiernos 2025.

El día 12 de febrero de 2025 se traslada de la ciudad de Dubái – Emiratos Árabes Unidos, hacia la ciudad de Doha – Estado de Qatar, con el fin de realizar una visita Oficial los días 12, 13 y 14 de febrero de 2025.

Los días 14 y 15 de febrero de 2025 se traslada de la ciudad de Doha – Estado de Qatar hacia la ciudad de Riad – Arabia Saudita, con el fin de realizar una visita Oficial a ese país

Que el regreso a Colombia será el día 16 de febrero de 2025.

Que de conformidad con las disposiciones constitucionales y con la precedencia establecida en la ley, el ministro de Salud y Protección Social, doctor Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, está habilitado para ejercer las funciones constitucionales y legales como ministro Delegatario.

D E C R E T A:

Artículo 1º.- Por el tiempo que dure la ausencia del presidente de la República, en razón del viaje a que se refieren los considerandos del presente Decreto, deléganse en el ministro de Salud y Protección Social, doctor Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, las funciones legales y las correspondientes a las siguientes atribuciones constitucionales:

1. Artículo 129.
2. Artículo 138, inciso 5.
3. Artículo 189, con excepción de lo previsto en el numeral 2.
4. Artículo 150 numeral 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República.
5. Artículos 163, 165 y 166.
6. Artículos 200, 201 y 202.
7. Artículos 213, 214 y 215.
8. Artículos 303, 304, 314 y 323.

Artículo 2º.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Tomado de: Decreto 142 de 2025. Fecha de vigencia[6].

Este escenario se enmarca dentro del régimen jurídico aplicable a los encargos presidenciales, el cual exige distinguir entre las hipótesis de licencia o enfermedad y la de traslado al exterior. Dado que en el caso concreto lo ocurrido fue un traslado al exterior por parte del presidente de la República, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 196 de la Constitución, que establece:

> *"Artículo 196. El Presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia. La infracción de esta disposición implica abandono del cargo.*

[5] Ver el Decreto 180 de 2025 en sus primeras líneas.
[6] Decreto disponible aquí: https://cwmas.com.co/wp-content/uploads/2025/02/decreto-0142-del-6-de-febrero-de-2025.pdf

El Presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado.

Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno.

El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente".

Como se observa, en caso de traslado al exterior: (i) basta con el aviso al Senado de la República, (ii) se designa un ministro Delegatario, (iii) el ministro Delegatario solo puede ejercer las funciones que le hayan sido expresamente delegadas por el Presidente.

En cuanto a las funciones que pueden ser delegadas, el artículo 69 de la Ley 4ª de 1913 -lo cual está en concordancia con el artículo 211 de la Constitución- establece con claridad que las funciones del Presidente relacionadas con el poder legislativo son indelegables. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional, que en la Sentencia C-179 de 1994[7] sostuvo que: *"Las facultades que se le atribuyen al Gobierno durante el estado de conmoción interior son indelegables".*

Por lo tanto, la suscripción del Decreto 180 de 2025 por parte de un ministro Delegatario, y no por el presidente de la República, constituye un vicio formal de competencia que vulnera lo dispuesto en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional, lo que conlleva su inconstitucionalidad por falta de suscripción válida.

4.1.2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia:

El decreto objeto de intervención fue expedido en desarrollo del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 0062 de 2025. Su fecha de expedición, 14 de febrero de 2025, evidencia que se dictó dentro del término de vigencia del estado excepcional. Posteriormente, su aplicación fue prorrogada por un término adicional de hasta noventa (90) días, a partir del 23 de abril de 2025, mediante el Decreto 0467 de 2025, por lo que, continua vigente hasta el 22 de julio de 2025.

***4.1.3. Existencia de motivación*:**

El Decreto Legislativo 180 de 2025 presenta una exposición amplia de hechos, fundamentos normativos y constitucionales, que constituyen la motivación formal de las medidas adoptadas. En sus considerandos se señala que su expedición se produce en el marco del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, con ocasión de la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Dentro de este contexto, el decreto identifica como problemática central la dependencia de los núcleos familiares campesinos hacia los cultivos de uso ilícito, la fragilidad de las economías lícitas en la región, las dificultades estructurales de acceso a tierra formalizada, y los rezagos en la

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. M.P: Carlos Gaviria Diaz.

implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS). Frente a este panorama, el Gobierno Nacional plantea la necesidad de adoptar medidas excepcionales de carácter transitorio y humanitario para promover el tránsito hacia economías legales y, con ello, contribuir a restablecer el orden público y reducir la influencia de actores armados ilegales.

El decreto justifica estas medidas citando el artículo 213 de la Constitución y el artículo 38 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), que habilitan al Gobierno Nacional a adoptar normas legislativas excepcionales durante los estados de conmoción interior. Además, desarrolla una extensa argumentación normativa y jurisprudencial para sustentar la legalidad del pago extraordinario a familias que erradiquen cultivos ilícitos, la exención del IVA para insumos agropecuarios, la flexibilización de requisitos administrativos y sanitarios, y la priorización de acceso a instrumentos de financiamiento y formalización de la tierra.

En respaldo de estas medidas, el decreto recurre a datos técnicos provenientes del SIMCI, la UPRA, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo y otros organismos, para ilustrar la magnitud de la informalidad predial, la concentración de cultivos ilícitos y la insuficiencia de las estrategias ordinarias. Argumenta que, según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Índice de Informalidad de la Tierra en Colombia ascendió al 52 % durante el período 2020-2022; en ese marco, el departamento de Norte de Santander se ubicó en el tercer lugar nacional, con un 65,61 % de áreas en informalidad, mientras que el departamento del Cesar ocupó el puesto decimoséptimo, con un índice del 42,39 %[8]. Así mismo, se invocan múltiples disposiciones constitucionales sobre derechos del campesinado, justicia distributiva, desarrollo rural integral, función social de la propiedad y bienestar general, además de la normatividad derivada del Acuerdo Final de Paz y el Acto Legislativo 02 de 2017.

En ese sentido, el decreto presenta una motivación extensa y formalmente articulada, que recoge una visión integral de desarrollo rural, sustitución de economías ilícitas y estabilización del orden público, alineada con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los compromisos adquiridos en el marco del proceso de paz. No obstante, en los siguientes apartados se analizará si dicha motivación resulta materialmente suficiente a la luz de los límites sustanciales establecidos por la Corte Constitucional para el uso de facultades extraordinarias durante los estados de excepción, en particular, si los hechos alegados cumplen los presupuestos valorativo y de necesidad establecidos en el artículo 213 de la Constitución.

4.2. Presupuestos materiales

4.2.1. Juicio de finalidad:

El juicio de finalidad, según el artículo 10 de la Ley 137 de 1994 (en adelante LEEE) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional exige que toda medida adoptada en un decreto legislativo

[8] Concretamente, los municipios sobre los cuales recayó la declaratoria del estado de conmoción interior presentan los siguientes niveles: Ocaña (59,20 %), Ábrego (53,35 %), El Carmen (67,35 %) y Convención (60,80 %); en la región del Catatumbo, Teorama (78,49 %), San Calixto (86,41 %), Hacarí (71,54 %), La Playa (58,16 %), El Tarra (74,80 %), Tibú (71,66 %) y Sardinata (63,44 %); en el área metropolitana de Cúcuta, Cúcuta (66,70 %), Villa del Rosario (61,54 %), Los Patios (53,35 %), El Zulia (40,82 %), San Cayetano (74,36 %) y Puerto Santander (46,98 %); y, finalmente, en el departamento del Cesar, Río de Oro (62,57 %) y González (32,88 %).

de conmoción interior esté directamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación del orden público y a impedir la extensión de sus efectos[9]. Esta relación debe ser concreta, inmediata y necesaria, sin admitir conexiones mediatas, hipotéticas o estructurales.

En el caso del Decreto Legislativo 180 de 2025, el Gobierno Nacional adopta una serie de medidas que incluyen pagos humanitarios condicionados a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, exenciones tributarias, flexibilización de trámites sanitarios, acceso preferente a mecanismos financieros y formalización de tierras en zonas con alta presencia de cultivos de uso ilícito. Según el propio decreto y declaraciones del Ministerio de Agricultura, estas medidas tienen como propósito fomentar la transición de núcleos familiares campesinos del Catatumbo hacia economías lícitas, bajo el entendido de que la dependencia al narcotráfico ha exacerbado la crisis humanitaria y la violencia en la región.

No obstante, tal y como lo advirtió la Corte Constitucional en su Comunicado 14 de 2025[10], los problemas relacionados con la presencia histórica de cultivos ilícitos, las deficiencias del PNIS y la informalidad de la tierra son de carácter estructural. En consecuencia, no constituyen hechos extraordinarios o sobrevinientes que justifiquen el uso de poderes excepcionales. En palabras de la Corte, estas problemáticas deben ser abordadas mediante instrumentos ordinarios y en escenarios democráticos, no mediante estados de excepción. Así, el decreto objeto de análisis incurre en una desviación de la finalidad constitucional del estado de conmoción interior, al utilizarlo para resolver fenómenos sociales y económicos estructurales.

Aunque las medidas adoptadas por el Decreto 180 pretenden contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades y ofrecer alternativas legales a la economía ilícita -tal como lo señala el Gobierno al afirmar que *"la implementación de estos mecanismos pretende contribuir a la construcción de alternativas económicas viables y sostenibles"*[11]-, esta justificación no acredita el requisito de finalidad exigido por la Constitución, pues se apoya en causas estructurales preexistentes a la declaratoria de conmoción, y no en hechos extraordinarios, graves e inminentes que hayan desbordado la capacidad institucional de respuesta del Estado en relación con los cultivos ilícitos.

Por tanto, aunque formalmente las medidas apuntan a fines legítimos y deseables en términos de desarrollo rural y paz territorial, no superan el juicio de finalidad constitucionalmente exigido, en tanto no existe una relación directa, específica e inmediata entre estas medidas y la crisis puntual de orden público que sí fue avalada parcialmente por la Corte Constitucional (es decir, el escalamiento de la violencia entre el ELN y otros GAOr, y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos y confinamientos masivos).
El Decreto 180 pretende resolver una situación estructural, esto es, la economía de cultivos ilícitos y sus implicaciones sociales, y no conjurar un hecho sobreviniente de violencia, lo cual excede el marco habilitante del Decreto 062, en los términos establecidos por la Corte.

---

[9] Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2002. A propósito de la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 "*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*".
[10] Corte Constitucional, comunicado 14 del 29 de abril de 2025. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado-14---Abril-29-de-2025
[11] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Referencia: Oficio núm. OPC-152/25 y OPC-153/25 - Expediente: RE-381. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=102297

En consecuencia, el Decreto 180 de 2025 no cumple el juicio de finalidad, pues emplea las facultades excepcionales del estado de conmoción interior para intervenir en ámbitos cuya solución debe corresponder al ejercicio ordinario de las competencias del Estado.

4.2.2. Juicio de conexidad material:

El juicio de conexidad material exige que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en un estado de conmoción interior guarden una relación directa y específica con las causas que originaron la grave perturbación del orden público. En este sentido, la relación entre las disposiciones del decreto y la crisis que motivó la declaratoria de conmoción interior no puede fundamentarse en referencias indirectas, efectos colaterales o en la formulación de estrategias de largo plazo. En su lugar, debe evidenciarse un vínculo de inmediatez que justifique la adopción de medidas de excepción.

La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe analizarse desde dos perspectivas complementarias[12]: *(i) una conexidad interna*, que evalúa la relación entre las medidas adoptadas y las justificaciones expresadas por el Gobierno nacional en el decreto que las desarrolla, y (*ii) una conexidad externa,* que examina el vínculo entre dichas medidas y las razones que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

En cuanto a la conexidad interna, se observa una correspondencia entre los considerandos del decreto y su articulado, lo que permitiría sostener que existe una conexidad interna entre la justificación alegada y las medidas adoptadas.

Respecto de la conexidad externa, debe recordarse que en la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025 -Comunicado del 14 de 2025-, la Corte Constitucional declaró inexequibles las medidas derivadas de problemáticas estructurales, entre ellas la concentración de cultivos ilícitos, los incumplimientos en la implementación del PNIS y la informalidad en la tierra, por cuanto no cumplen el presupuesto valorativo exigido por el artículo 213 de la Constitución, al tratarse de fenómenos conocidos, persistentes y no sobrevinientes. La Corte reiteró que el uso de facultades excepcionales no puede orientarse a resolver problemas crónicos o estructurales, cuya atención corresponde al ámbito de las competencias ordinarias del Estado.

En este sentido, si bien el Gobierno y entidades como la Agencia Nacional de Tierras han intentado argumentar que la formalización de predios y la sustitución voluntaria contribuyen a la paz territorial y al desmonte de las economías ilegales y, por ende, se relacionan con las causas de la violencia, esta relación es, en esencia, mediata y estructural, y no responde a los hechos inmediatos, extraordinarios y graves que justificaron la declaratoria de conmoción interior, como la intensificación reciente de enfrentamientos armados, los desplazamientos forzados masivos y los homicidios de firmantes del acuerdo de paz.

La Corte fue clara al señalar que los cultivos ilícitos y la informalidad predial no constituyen, por sí mismos, elementos fácticos nuevos que hayan detonado la crisis humanitaria de enero de 2025, sino que son factores de contexto de larga data, cuya atención no puede estar amparada en medidas

[12] Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

legislativas excepcionales. Por tanto, las disposiciones del Decreto 180 que buscan impulsar la sustitución y formalización de predios -por loables que sean en términos de política pública- no satisfacen el juicio de conexidad material externa.

En consecuencia, el Decreto 180 de 2025 no supera el juicio de conexidad material, al no demostrar que las medidas adoptadas tengan una relación directa, concreta e inmediata con las causas de la perturbación del orden público, ni con la necesidad de impedir la extensión de sus efectos. Además, las medidas del decreto responde a responden a problemas estructurales, en los términos señalados por la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025.

4.2.3. Juicio de motivación suficiente:

El juicio de motivación suficiente tiene por objeto establecer si las razones expuestas por el presidente de la República justifican adecuadamente la adopción de una medida excepcional en el marco del estado de conmoción interior[13].

En este caso, el Decreto Legislativo 180 de 2025 establece un conjunto de medidas dirigidas a la desvinculación de núcleos familiares de los cultivos de uso ilícito mediante incentivos económicos, beneficios tributarios y flexibilización institucional. Sin embargo, bajo un nivel de intensidad intermedia, dado que se trata de medidas que modifican obligaciones fiscales del Estado y afectan el manejo de recursos públicos, la motivación ofrecida por el Gobierno resulta insuficiente.

Diversas disposiciones contenidas en el Decreto 180 generan un impacto fiscal, lo que exigía, conforme a los principios constitucionales de legalidad del gasto y sostenibilidad financiera, la presentación de un estudio de impacto fiscal y normativo que justificara su viabilidad. Esto aplica, de manera especial, a:

i. Los artículos 2 y 3, que crean un subsidio condicionado por erradicación voluntaria con cargo al presupuesto nacional, sin establecer su cobertura, ni su costo total proyectado.

ii. El artículo 6, que ordena un incremento extraordinario del 25% en el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata del PNIS, sin señalar el monto total requerido ni el número de beneficiarios.

iii. Los artículos 7 y 8, que establecen una exención del impuesto sobre las ventas (IVA) a bienes y servicios empleados en los proyectos de sustitución, lo que supone una renuncia tributaria efectiva que debe ser valorada fiscalmente conforme al marco constitucional y a la Ley 819 de 2003.

iv. El artículo 13, que habilita diversas fuentes de financiación -presupuesto nacional, regalías, cooperación internacional y el fondo FRISCO- sin detallar su disponibilidad, distribución estimada o sostenibilidad en el tiempo.

[13] Artículo 8 de la Ley 137 de 1994.

Pese a la relevancia económica de estas disposiciones, el Gobierno no aportó una memoria fiscal ni un estudio de impacto económico que permitiera conocer el costo agregado de las medidas, su financiación concreta ni los efectos fiscales derivados, lo que vulnera los estándares jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional en sentencias como la C-947 de 2002, C-174 de 2020 y C-142 de 2022.

Esta omisión es particularmente grave considerando que, según la respuesta oficial del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la entidad no tiene competencia específica sobre productos derivados de las estrategias de sustitución, y que, de las cinco medidas que se mencionan para justificar la flexibilización sanitaria (artículo 10), solo una ha sido implementada. Las demás aún requieren desarrollo normativo mediante actos administrativos, lo que revela que ni siquiera la administración ha adoptado plenamente los mecanismos que invoca como justificación:

> *"El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, en el ejercicio de sus funciones no tiene competencia específica con trámites para materias primas o productos derivados de las estrategias de sustitución diseñadas e implementadas por la DSCI." "De las cinco estrategias mencionadas hasta el momento, se ha llevado a cabo la correspondiente al literal d […]. Sobre las demás estrategias es necesario desarrollar lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 10 del Decreto 180 de 2025, que exige que, al Instituto Colombiano Agropecuario ICA, expida acto administrativo a través del cual regule estas medidas con la finalidad de agilizar dichos trámites, sin dejar de lado las funciones de prevención, inspección, vigilancia y control."*

De igual forma, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) reconoció que las medidas de formalización de predios previstas en el artículo 14 del decreto ya cuentan con canales ordinarios para su implementación, mediante el Decreto Ley 902 de 2017 y otras resoluciones vigentes. La supuesta necesidad de priorización no se apoya en datos objetivos, ni en estudios comparativos que demuestren su urgencia o eficacia diferencial frente a los instrumentos ya existentes. En ese sentido, no se justifica por qué estas medidas debían adoptarse como excepcionales, ni por qué no podían aplicarse de manera ordinaria:

> *"El Decreto Ley 902 de 2017 contempla medidas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, que corresponden a la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y al desarrollo de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final." "Para ello, se establecieron los instrumentos y mecanismos allí previstos […]. Por su parte, los modelos o estrategias de sustitución responden a la implementación de la política nacional de drogas […].[14]"*

En consecuencia, la ausencia de estudios técnicos, financieros y de viabilidad institucional impide considerar que el Decreto Legislativo 180 de 2025 supere el juicio de motivación suficiente, ya que no se satisface la carga argumentativa exigida para justificar, de manera razonada y completa, la adopción de medidas excepcionales con impacto económico en el marco de un estado de conmoción interior. La falta de claridad sobre el costo de las medidas, sus fuentes de financiación, su sostenibilidad y su implementación concreta, genera un riesgo real de desnaturalización del uso de los recursos públicos, en contravía de los principios de necesidad, especificidad, transparencia y control que rigen los estados de excepción.

---

[14] Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) a la Corte Constitucional frente al cuestionamiento de por qué se requieren medidas adicionales a las previstas en el Decreto Ley 902 de 2017 y la Resolución 10302880636 de 2024 (citado por ti anteriormente). Nro. 202510300148821.

4.2.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad:

El juicio de ausencia de arbitrariedad busca verificar que las medidas adoptadas mediante decretos legislativos en el marco de los estados de excepción no impliquen un ejercicio desproporcionado o abusivo del poder por parte del Ejecutivo, ni comporten afectaciones al núcleo esencial de los derechos fundamentales, a la estructura institucional del Estado, o al equilibrio entre las ramas del poder público. Este juicio, como garantía del principio democrático, exige que las medidas de excepción se mantengan dentro de los límites constitucionales y no sean utilizadas para alterar, suprimir o sustituir el marco legal e institucional vigente.

En este caso, el Decreto 180 de 2025 establece un conjunto de medidas que inciden directamente sobre áreas sensibles como el régimen tributario (artículos 7° y 8° sobre exenciones al IVA), el sistema financiero (artículo 12 sobre flexibilización del crédito), y el régimen sanitario y fitosanitario (artículo 10 sobre excepción al "derecho de turno"). Estas medidas modifican de forma transitoria, pero significativa, la aplicación de normas legales ordinarias, sin que se justifique de manera suficiente por qué era necesario eludir el debate parlamentario o los procedimientos reglados establecidos previamente.

En particular, el artículo 10 del decreto autoriza una flexibilización generalizada de trámites en cabeza del ICA e INVIMA, sin delimitar claramente su alcance, sujetos beneficiarios o duración específica. Según la propia respuesta del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), solo una de las cinco estrategias anunciadas para justificar dicha medida ha sido implementada, y el resto requiere aún actos administrativos que regulen su aplicación. Esto no solo evidencia la falta de preparación administrativa, sino que pone en duda el grado de urgencia que justificaría acudir a una excepción institucional tan amplia.

Así mismo, el artículo 14 del decreto establece un mecanismo de formalización y adjudicación de tierras rurales condicionado a la sustitución de cultivos ilícitos, con implicaciones directas sobre derechos de propiedad. Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) reconoció en su respuesta a la Corte que ya existen canales ordinarios y normativa suficiente -como el Decreto Ley 902 de 2017- para realizar esa labor, lo que cuestiona la proporcionalidad y necesidad de adoptar esta medida como una excepción.

Finalmente, si bien el artículo 13 del decreto establece que los recursos podrán ejecutarse a través de fuentes como el Fondo Colombia en Paz, el FRISCO o el Sistema General de Regalías, no se incluye una disposición clara sobre los mecanismos de seguimiento, evaluación o control del uso de los recursos públicos, lo que plantea una afectación a los principios de publicidad, responsabilidad fiscal y rendición de cuentas que rigen el manejo del gasto público, especialmente en contextos de excepción.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 180 de 2025 no supera el juicio de ausencia de arbitrariedad, en tanto introduce modificaciones sustanciales a regímenes legales ordinarios -tributario, financiero, administrativo y de propiedad- sin justificar adecuadamente la imposibilidad de emplear mecanismos legales existentes, ni prever salvaguardas suficientes que garanticen la sujeción al marco constitucional y al control democrático.

4.2.5. Juicio de intangibilidad:

El juicio de intangibilidad tiene como finalidad determinar si las medidas adoptadas en un estado de excepción afectan derechos que gozan de una protección reforzada y que, por mandato constitucional e internacional, no pueden ser restringidos ni suspendidos bajo ninguna circunstancia.

La Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establecen que ciertos derechos, denominados "*intangibles*", mantienen su plena vigencia incluso en situaciones de crisis extrema. Entre estos se incluyen el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada y la no retroactividad penal en perjuicio del procesado, entre otros que conforman el núcleo esencial de la dignidad humana.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-802 de 2002[15] reafirmó que ni la jurisprudencia ni la Ley 137 de 1994 permiten la restricción del núcleo esencial de los derechos fundamentales. De acuerdo con este marco normativo, los instrumentos internacionales excluyen del alcance de las facultades extraordinarias del Ejecutivo un conjunto de derechos que no pueden ser limitados, incluso en estados de excepción. En este sentido, cualquier medida adoptada debe garantizar el respeto absoluto de estos derechos, sin que su protección se vea afectada por las disposiciones del decreto legislativo correspondiente.

En aplicación de este juicio, se observa que el Decreto 180 de 2025 no contiene disposiciones que, de manera expresa, vulneren derechos intangibles reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y la legislación estatutaria.

4.2.6. Juicio de incompatibilidad:

El juicio de incompatibilidad permite verificar si las medidas adoptadas mediante un decreto legislativo en desarrollo de un estado de excepción suspenden normas legales y, en tal caso, si expresan de manera clara las razones por las cuales dichas normas resultan incompatibles con la situación excepcional, conforme lo exige el artículo 12 de la Ley 137 de 1994.

En este caso, el artículo 10 del Decreto 180 de 2025 suspende expresamente la aplicación del artículo 15 de la Ley 962 de 2005 en relación con los trámites que adelante el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el INVIMA en el marco de las estrategias de sustitución de cultivos ilícitos. Dicha norma consagra el principio de "derecho de turno" para la atención de peticiones administrativas, lo cual garantiza un tratamiento igualitario y secuencial a los ciudadanos en el acceso a trámites públicos.

El Decreto 180 permite la atención prioritaria y la flexibilización de requisitos para autorizaciones sanitarias y fitosanitarias, con el objetivo de agilizar la implementación de proyectos de sustitución productiva en la región del Catatumbo. Sin embargo, la argumentación ofrecida por el Gobierno Nacional, el Ministerio de Agricultura y el propio ICA resulta insuficiente para acreditar la incompatibilidad concreta de la Ley 962 de 2005 con la situación excepcional. Además, tampoco se

[15] Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño.

justifica cómo el cambio en las normas sobre atención de peticiones administrativas permitiría conjurar la perturbación del orden público.

Además, el propio ICA ha reconocido expresamente que la entidad *"no tiene competencia específica con trámites para materias primas o productos derivados de las estrategias de sustitución diseñadas e implementadas por la DSCI"*[16], lo que debilita aún más la justificación de la suspensión legal.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 180 de 2025 no supera el juicio de incompatibilidad, en tanto que suspende una norma sin demostrar de forma específica, razonada y suficiente que esta medida resulta jurídicamente incompatible con la atención de la situación excepcional, ni que su suspensión sea estrictamente necesaria para conjurar la crisis o evitar la extensión de sus efectos.

4.2.7. Juicio de necesidad:

Este juicio requiere una explicación clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria. La Corte en sentencias C-149 de 2003[17] y C- 156 de 2020[18], entre otras, ha señalado que este análisis debe ocuparse de: ***(i)*** *la necesidad fáctica o idoneidad*, la cual consiste en verificar fácticamente si tales disposiciones permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis y, ***(ii)*** *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.

i) Necesidad fáctica (idoneidad):

El Decreto Legislativo 180 de 2025 establece como medida central la entrega de pagos condicionados a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos (artículos 2 y 3), así como la formalización de predios rurales ubicados en zonas con presencia de estos cultivos (artículo 14). Según el Gobierno, estas disposiciones serían idóneas para desincentivar la economía ilegal que financia el conflicto armado en el Catatumbo y promover la transición hacia actividades lícitas y sostenibles.

Sin embargo, esta presunta idoneidad resulta problemática por varias razones. En primer lugar, ya existen mecanismos jurídicos e institucionales que ofrecen pagos condicionados y programas de sustitución voluntaria, como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) creado mediante el Decreto Ley 896 de 2017[19] y reglamentado por el Decreto 362 de 2018. El PNIS contempla asistencia técnica, pagos condicionados y entrega de activos productivos para fomentar la erradicación voluntaria, con una estructura institucional a nivel local y nacional. En este contexto,

---

[16] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Referencia: Oficio núm. OPC-152/25 y OPC-153/25 - Expediente: RE-381. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=102297
[17] Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[18] Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
[19] Decreto 896 DE 2017 "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNJS disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878#:~:text=Objeto%20del%20PNIS.,los%20cultivos%20de%20uso%20il%C3%ADcito.

las medidas del Decreto 180 duplican mecanismos existentes sin explicar por qué serían más eficaces, las medidas de excepción.

En segundo lugar, el propio Ministerio de Agricultura ha reconocido que el régimen de trámites excepcionales en materia sanitaria y fitosanitaria (artículo 10) *"reducirá los requisitos exigidos para la evaluación y control",* pero no demuestra con datos o evidencia técnica que dicha flexibilización sea efectivamente necesaria para conjurar la crisis de orden público. En su argumentación solamente se indica:

> *"En este contexto, el decreto contempla la reducción de los requisitos exigidos para la evaluación, seguimiento y control de productos destinados al consumo o utilizados como materias primas, limitándolos a lo estrictamente necesario. Esta medida busca garantizar que las actividades esenciales puedan desarrollarse con mayor rapidez y eficiencia, sin comprometer la seguridad sanitaria y fitosanitaria, pero asegurando el cumplimiento de los objetivos previstos en la normativa. Entonces, en condiciones normales, los trámites administrativos gestionados* ***ante el ICA requieren un análisis extenso, detallado y riguroso, particularmente respecto de los procedimientos contemplados en el artículo 10 del Decreto 0180 de 2025. No obstante, en respuesta a la contingencia en la región del Catatumbo, se prevé la implementación de grupos especiales que atenderán estas solicitudes de manera prioritaria, exigiendo únicamente los requisitos estrictamente necesarios. Esta estrategia permitirá agilizar la gestión de trámites y garantizar el cumplimiento de los objetivos del decreto, con el propósito principal de mitigar la propagación de los efectos de la perturbación, facilitando tránsitos a economías legales en la región[20]." –Subrayas fuera de texto-***

En tercer lugar, en cuanto a la formalización de predios rurales (artículo 14), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) ha señalado que ya existen programas vigentes de formalización bajo el Decreto Ley 902 de 2017, priorizando precisamente a las comunidades de zonas PDET y vinculadas al PNIS. Por tanto, las medidas del Decreto 180 no aportan una solución fácticamente novedosa o más eficaz que la ofrecida por el régimen ordinario, y su utilidad para conjurar la perturbación no ha sido adecuadamente demostrada:

> *"El Decreto Ley 902 de* ***2017 contempla medidas de acceso a tierras y formalización de la propiedad, que corresponden a la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y al desarrollo de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final.*** *Para ello, se establecieron los instrumentos y mecanismos allí previstos, desarrollados a través del reglamento operativo del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.* ***Por su parte, los modelos o estrategias de sustitución responden a la implementación de la política nacional de drogas que, al privilegiar la estrategia de desarrollo alternativo, contempla en sus programas la incorporación del componente de formalización[21]." –Subrayas fuera de texto-***

Al respecto es necesario resaltar que en la propia justificación del Ministerio de Agricultura reconocen que se trata de una medida de política pública:

> *"Por tanto,* ***la política pública plantea que se complemente la sustitución de cultivos ilícitos con la formalización de la propiedad con el fin de que las comunidades regularicen el uso***

[20] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Referencia: Oficio núm. OPC-152/25 y OPC-153/25 - Expediente: RE-381. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=102297, Página 3.
[21] Ibidem, página 12.

del suelo para su destinación económica lícita y acorde con la función social de la propiedad, reconociéndose que conforme la normatividad vigente la formalización exige como requisito la ausencia de cultivos ilícitos por lo que se deberán desarrollar medidas y herramientas que permitan la tenencia condicionada a la erradicación voluntaria[22].– Subrayas fuera de texto-

ii) Necesidad jurídica (subsidiariedad):

Desde el punto de vista jurídico, las medidas adoptadas tampoco cumplen con el principio de subsidiariedad. El ordenamiento colombiano ya cuenta con una arquitectura normativa robusta para implementar políticas de sustitución voluntaria, formalización de tierras y promoción de economías lícitas en zonas afectadas por el narcotráfico. Entre otras, se destacan:

i. La Ley 160 de 1994 *"Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones."*
ii. El Decreto Ley 896 de 2017 regula de forma integral el PNIS.
iii. La Ley 2294 de 2023 (PND 2022–2026) en sus artículos 10 y 11 refuerza la política de sustitución voluntaria como política de Estado e introduce mecanismos de renegociación y ajustes a los proyectos existentes.
iv. El Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 40 establece instrumentos para la adjudicación y formalización de predios a comunidades campesinas que abandonen cultivos ilícitos.
v. Las líneas de crédito agropecuario (LEC) para este año establecen que son beneficiarios PNIS (Resolución 06 de 2024). En ese sentido, estas poblaciones ya están priorizadas sin necesidad de modificar el régimen financiero ordinario.
vi. Las normas fiscales del Estatuto Tributario (por ejemplo los articulos. 424 y 477) ya regulan regímenes técnicos de exención de IVA para bienes agropecuarios, lo cual hace innecesaria la creación de un régimen paralelo que podría generar inseguridad jurídica.

El Gobierno no demuestra por qué estos instrumentos ordinarios son insuficientes para alcanzar los fines del Decreto 180, ni por qué no acudió a su fortalecimiento mediante actos administrativos o presupuestales ordinarios. Por el contrario, la coexistencia de regímenes duplicados podría generar confusión, inseguridad normativa y hasta riesgos de regresividad en el acceso a beneficios ya adquiridos por comunidades vinculadas al PNIS.

En efecto, la propia Agencia Nacional de Tierras ha señalado expresamente que la formalización de la propiedad rural en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito ya se viene desarrollando como parte de una política pública estructural, en el marco de estrategias integrales de intervención territorial. Así lo reconoció en su respuesta oficial:

> *"La Política Nacional de Drogas 2023-2033 'Sembrando vida desterramos el narcotráfico' […] plantea que se complemente la sustitución de cultivos ilícitos con la formalización de la propiedad con el fin de que las comunidades regularicen el uso del suelo para su destinación económica lícita y acorde con la función social de la propiedad[23]".*

[22] Ibidem, página 7.
[23] Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) a la Corte Constitucional frente al cuestionamiento de por qué se requieren medidas adicionales a las previstas en el Decreto Ley 902 de 2017 y la Resolución 10302880636 de

Asimismo, la ANT precisó que esta medida:

> *"se demuestra que la formalización (en sentido amplio) de la tierra, es una medida estrictamente necesaria para combatir la presencia de cultivos ilícitos […] pero que también resulta necesaria para impedir la extensión de sus efectos[24]".*

El hecho de que se reconozca su carácter estructural y su inclusión en políticas públicas vigentes -como la Política Nacional de Drogas 2023-2033- demuestra que no se trata de una medida nueva, extraordinaria o exclusivamente derivada del estado de excepción, sino de una herramienta de largo plazo que cuenta con un marco jurídico y administrativo ordinario para su ejecución. En consecuencia, se constata que los pagos condicionados a la erradicación voluntaria, la formalización de tierras sin erradicación previa, y la flexibilización de trámites sanitarios y fitosanitarios, son disposiciones que ya cuentan con un marco normativo ordinario aplicable.

Así pues, el Decreto Legislativo 180 de 2025 no supera el juicio de necesidad, ni en su dimensión fáctica ni jurídica. Las medidas adoptadas replican instrumentos ordinarios ya existentes y no se acredita por qué era imprescindible acudir a un régimen excepcional para su implementación. La falta de justificación sobre la imposibilidad de usar canales regulares debilita su constitucionalidad y evidencia un uso excesivo de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo en el marco del estado de conmoción interior.

De ahí que, además de no cumplir con este juicio, al Decreto 180 deben extenderse las razones de inconstitucionalidad de la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025, en tanto las medidas allí adoptadas responden a problemas estructurales y no son *"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"*.

4.2.8. Juicio de proporcionalidad:

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, las medidas adoptadas en el marco de un estado de conmoción interior deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que se pretende conjurar. Esta exigencia implica que las disposiciones excepcionales deben mantener una relación razonable entre los medios adoptados y los fines constitucionales perseguidos, evitando respuestas excesivas frente a la magnitud de la crisis.

En el presente caso, si bien el Decreto Legislativo 180 de 2025 parte de una situación crítica -la intensificación del conflicto armado en el Catatumbo, alimentado por economías ilícitas asociadas a los cultivos de uso ilícito-, varias de las disposiciones adoptadas exceden los márgenes de una respuesta estrictamente proporcional a dicha emergencia.

Por ejemplo, la exención del IVA para bienes y servicios relacionados con la sustitución de cultivos (artículos 7 y 8), así como la flexibilización de registros sanitarios y fitosanitarios (artículo 10), se

---

2024 (citado por ti anteriormente). Nro. 202510300148821, página 26. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=102297

[24] Ibidem, página 26.

proyectan de forma amplia y permanente, sin delimitar su aplicación estrictamente a los núcleos familiares ni a la vigencia concreta de la conmoción interior. De hecho, el propio Ministerio de Agricultura reconoció que estas medidas contemplaban la reducción de los requisitos exigidos para la evaluación, seguimiento y control de productos destinados al consumo o utilizados como materias primas, sin desarrollar mecanismos que garanticen que dicha flexibilización no comprometerá la sanidad agropecuaria, ni abrirá brechas de riesgo en contextos sanitarios regionales.

Además, el ICA señaló que muchas de estas medidas aún requieren ser reglamentadas mediante actos administrativos, lo cual pone en evidencia que ni siquiera se encuentran plenamente operativas, lo que a su vez refuerza la desproporción de establecer una suspensión legislativa anticipada sin garantías de implementación.

Así mismo, la formalización de tierras (artículo 14) se justifica en el marco de una estrategia estructural de política pública, tal y como lo reconoció la ANT al explicar *que "la formalización de la tierra es una medida estrictamente necesaria para combatir la presencia de cultivos ilícitos"*, pero que forma parte de la Política Nacional de Drogas 2023–2033. En este contexto, incluirla como medida excepcional, sin demostrar por qué los canales ordinarios (como el Decreto Ley 902 de 2017 o la Resolución 10302880636 de 2024) serían inadecuados, desborda los fines inmediatos del estado de conmoción y convierte una política estructural en una intervención de emergencia, lo cual es incompatible con el principio de proporcionalidad.

En consecuencia, el Decreto Legislativo 180 de 2025 no supera el juicio de proporcionalidad. Varias de sus disposiciones proyectan efectos estructurales permanentes (fiscales, administrativos y sanitarios), sin una justificación clara de por qué no podían implementarse mediante los mecanismos ordinarios ya vigentes. Esta expansión del poder ejecutivo, sin que exista una correspondencia precisa entre los medios adoptados y los fines concretos y urgentes que motivaron la declaratoria de la conmoción interior, compromete los principios constitucionales de necesidad, razonabilidad y excepcionalidad.

4.2.9. Juicio de no discriminación:

Este juicio establece que las medidas adoptadas no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Particularmente, el Decreto 180 de 2025 no se funda en ninguno de los criterios tenidos por sospechosos de discriminación.

V. CONSIDERACIONES EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO

En primer lugar, se vulnera el principio de *supremacía constitucional*, toda vez que el Gobierno nacional, con la expedición del Decreto Legislativo 180 de 2025, excedió las competencias que le reconoce el ordenamiento jurídico durante los estados de excepción. El artículo 213 de la Constitución impone límites materiales y funcionales estrictos al ejercicio del poder legislativo por parte del Ejecutivo, los cuales se ven desbordados cuando se utilizan los decretos legislativos para adoptar medidas estructurales que no guardan una relación directa, concreta y necesaria con la perturbación del orden público que dio lugar a la declaratoria de conmoción interior.

Así mismo, se infringe el principio de *legalidad,* tanto en su dimensión orgánica como procedimental. El decreto fue suscrito por un ministro delegatario en ausencia del presidente de la República, a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha señalado que las competencias legislativas extraordinarias son indelegables. Además, el Decreto 180 no supera satisfactoriamente los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, necesidad y proporcionalidad.

Por otra parte, las medidas adoptadas vulneran el principio de *separación de poderes*, al emplear facultades extraordinarias para intervenir en materias propias del legislador ordinario, como el régimen tributario y la formalización de tierras. Varias de las medidas adoptadas -entre ellas, la exención de IVA, la flexibilización de trámites y la priorización de adjudicación de predios- configuran una reforma estructural de política pública que debió ser tramitada por el Congreso, no mediante decreto legislativo durante un estado de excepción.

Finalmente, contraria el principio de *buen gobierno y transparencia*, al no haberse presentado memoria justificativa ni estudio fiscal alguno -pese al carácter operativo, presupuestal y regulatorio de varias de las medidas adoptadas- se afecta gravemente el principio de transparencia, planeación y control democrático, debilitando la rendición de cuentas y el control por parte de la ciudadanía y los órganos de control.

VI. CONCLUSIÓN

El análisis integral del Decreto Legislativo 180 de 2025 revela que este incurre en múltiples deficiencias constitucionales que comprometen su validez.

En particular, el decreto no acredita de manera concreta ni suficiente que las medidas adoptadas sean estrictamente necesarias, idóneas o subsidiarias frente a los instrumentos ordinarios ya existentes. Tampoco establece una relación directa, inmediata y específica con las causas excepcionales que motivaron la declaratoria de conmoción interior, ni garantiza que sus efectos se mantengan dentro de los límites temporales, materiales y funcionales que exige la Constitución.

De manera aún más preocupante, el contenido del decreto incorpora medidas propias de una política pública estructural -como la formalización de tierras, la sustitución productiva y las exenciones fiscales- que, aunque valiosas en términos programáticos, no pueden adoptarse mediante mecanismos excepcionales sin afectar el equilibrio de poderes, ni desnaturalizar el régimen constitucional de los estados de excepción.

Finalmente, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-148 del 29 de abril de 2025 declaró inexequible parcialmente el Decreto 062 de 2025, al considerar que problemáticas como los cultivos ilícitos y los rezagos del PNIS corresponden a fenómenos estructurales, no sobrevinientes, cuya atención debe darse a través de instrumentos ordinarios de política pública. Esta decisión refuerza la conclusión de que las medidas contenidas en el Decreto 180 de 2025 exceden el ámbito legítimo de actuación del Ejecutivo bajo el estado de conmoción interior, y por tanto, deben ser declaradas inexequibles.

VII. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 180 de 2025** "*por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependan 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*".

VIII. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones en:

Dirección: Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.
Teléfono: 3001160643
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590