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.

Fundación para el Estado de Derecho

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

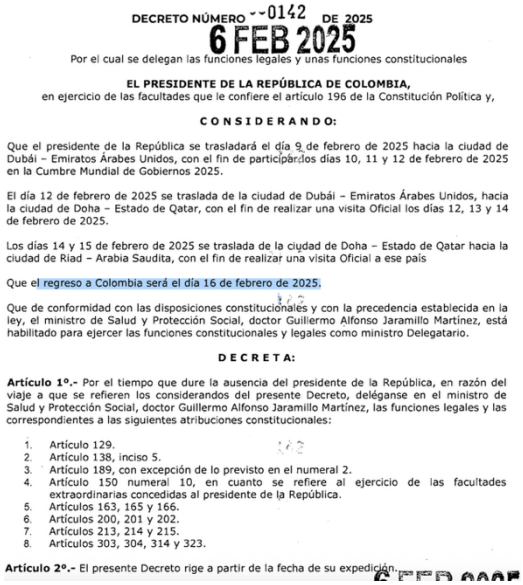
[4] Resolución disponible aquí: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/marco-legal/2025-02/Resolución%20No.%2006%20de%202024.pdf

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,

CONSIDERANDO:

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.

DECRETA:

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.

<u>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].</u>– 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

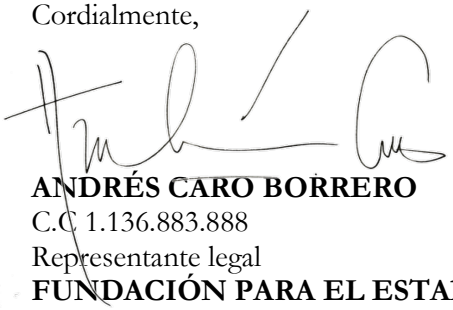
Por las razones expuestas, se solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del **Decreto 180 de 2025** "*por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependan de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas en 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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

Sentencia C-268 de 2025

Referencia: expediente RE-381.

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 180 de 14 de febrero 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".

Magistrado ponente:
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, especialmente las previstas en el numeral 7 del artículo 241 y el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 180 del 14 de febrero de 2025, que busca ayudar a las familias que dependen de cultivos ilícitos a pasarse a economías legales. Esto se evaluó en el marco de la Sentencia C-148 de 2025, que declaró parcialmente válido el Decreto 062 de 2025 sobre el estado de conmoción interior.

La Sala Plena analizó primero las medidas del decreto para entender su alcance. Luego, comparó estas medidas con los problemas declarados previamente inconstitucionales. La Corte concluyó que el decreto objeto de estudio pretendía atender problemas estructurales generados por la concentración de cultivos de uso ilícito en la región y por las deficiencias del PNIS, lo cual corresponde con dos de las dimensiones declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-148 de 2025. La Sala reiteró que justificar la expedición del decreto en la necesidad de implementar, de forma urgente y prioritaria, medidas extraordinarias tendientes a impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos los municipios de la región del Catatumbo, desconoce que el problema de los cultivos de uso ilícito es histórico y estructural y, por lo tanto, no puede ser

atendido a partir de medidas extraordinarias. La adopción de medidas para conjurar una situación permanente desconoce de manera flagrante la finalidad para la cual fueron consagrados los estados de conmoción.

La Sala declaró la inexequibilidad por consecuencia con efectos inmediatos y hacia futuro. Ello implica que se mantendrán las siguientes situaciones jurídicas consolidadas o que estén en curso a la fecha de expedición de esta sentencia: (i) los pagos efectivamente realizados por concepto de erradicación voluntaria y Asistencia Alimentaria Inmediata, realizados con anterioridad a la comunicación de esta sentencia; (ii) las solicitudes de exención del IVA ya pagadas, y las presentadas que ya estén admitidas o que sean admisibles, de acuerdo con las normas de devolución; y (iii) los trámites administrativos priorizados.

En todo caso, el Gobierno Nacional deberá adoptar las operaciones presupuestales que correspondan con el fin de cesar la ejecución de las medidas dispuestas en el Decreto 180 de 2025 y restituir los recursos no comprometidos a los fondos o entidades a los que, conforme con las normas presupuestales ordinarias, corresponda su administración y ejecución.

Finalmente, la Corte aclaró que, aunque el Gobierno extendió la vigencia del Decreto 180 de 2025 mediante el Decreto 467 de 2025, al declarar la inexequibilidad, su aplicación no puede continuar.

I. ANTECEDENTES

1. El Gobierno, invocando las facultades previstas en el artículo 213 de la Constitución Política, expidió el Decreto 062 del 24 de enero del año en curso, por medio del cual declaró el Estado de Conmoción Interior por el término de 90 días[1]. En desarrollo de lo anterior, expidió el Decreto Legislativo 180 del 14 de febrero de 2025[2].

2. El 17 de febrero[3], la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del decreto en mención. Por auto de 24 de febrero, la Corte asumió el conocimiento del asunto; comunicó el inicio del proceso de revisión; decretó la práctica de pruebas[4]; fijó en lista el proceso para intervención ciudadana; invitó a

[1] "En la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, A brego, 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".

[2] "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".

[3] OFI25-00027298/GFPU 14000000.

[4] En auto de 24 de febrero de 2025 se ordenó (i) aportar los actos administrativos de nombramiento de las ministras y ministros que suscribieron el Decreto, así como del Decreto 142 de 2025 por el cual se delega funciones presidenciales en el ministro de Salud y Protección Social. También (ii) los actos administrativos de encargo de los ministerios de Relaciones Exteriores; Minas y Energía; Comerio, Industria y Turismo; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; las Culturas, las Artes y los Saberes; Ciencia, Tecnología e Innovación, y del Interior. Adicionalmente, se indagó (iii) acerca del alcance de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 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, y formalización de predios en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito; (iv) acerca de los estudios y diagnósticos específicos determinantes para adoptar dichas medidas y (v) sobre su capacidad para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

algunas autoridades, organizaciones y universidades; y dio traslado a la Procuraduría General de la Nación para el concepto de rigor.

3. Posteriormente, en providencia del 4 de abril de 2025, el magistrado ponente -luego de evaluar las respuestas y medios de prueba recaudados- dispuso insistir en la remisión de la información solicitada[5]. Luego de ello, mediante auto de fecha 5 de mayo de 2025, ordenó continuar el trámite del asunto según lo previsto en la providencia que avocó conocimiento.

II. EL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

4. El texto del Decreto Legislativo 180 de 2025 se transcribe integralmente en el Anexo 1. Su descripción general es la siguiente[6]:

	Consideraciones.
Art. 1	Ámbito de aplicación.
TÍTULO 1 **Medidas excepcionales para fomentar economías lícitas vinculadas a estrategias de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito**	
Art. 2	Creación del pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario condicionado a la sustitución de cultivos para la transición hacia economías lícitas.
Art. 3	Definición y alcance de los pagos por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario.
Art. 4	Procedimientos, términos y condiciones para el acceso a los pagos.
Art. 5	Verificación del cumplimiento de condiciones de erradicación voluntaria o resiembra.
Art. 6	Armonización de la renegociación del PNIS con las medidas extraordinarias.
Art. 7	Exención al impuesto sobre las ventas (IVA) a bienes y servicios para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo.
Art. 8	Requisito para acceder a la exención.
Art. 9	Control y supervisión.
Art. 10	Flexibilización y agilización de procedimientos de prevención, inspección, vigilancia y control de autorizaciones y registros sanitarios y fitosanitarios.
Art. 11	Adición.
Art. 12	Flexibilización de los requisitos generales para el acceso al sistema financiero
Art. 13	Recursos para la implementación de las estrategias
TÍTULO 2 **Medidas extraordinarias para la sustitución en el marco del fomento agropecuario y el desarrollo rural**	
Art. 14	Formalización de predios en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito.
Art. 15	Vigencia.

III. PRUEBAS

5. Teniendo en cuenta los diferentes medios de prueba aportados, en el Anexo 2 se sintetiza la información solicitada en cada una de las providencias, las respuestas, así como su ubicación en el expediente de acceso público. En cuanto ello se requiera para fundamentar la decisión de la Corte, se hará una referencia específica a su contenido. A continuación, se presenta una breve mención de las pruebas recibidas.

Entidades	**Pruebas**

[5] En auto de 4 de abril de 2025, (i) se insistió en el envío del acto administrativo por medio del cual se efectuó el nombramiento en encargo de Gustavo García Figueroa en el Ministerio de Interior, así como también (ii) se pidió ampliación de la información remitida, especialmente sobre las medidas de tránsito y las estrategias de sustitución previstas para luego del pago por erradicación, la viabilidad de expandir PNIS a otros municipios como los que son objeto de conmoción interior o la posibilidad de formalizar y suscribir nuevos acuerdos individuales de vinculación al programa del PNIS y las medidas relacionadas con la exención del impuesto sobre las ventas IVA.
[6] Publicado en el Diario Oficial núm. 53030 del 14 de febrero de 2025.

- Presidencia de la República - Ministerio de Agricultura - Ministerio de Defensa - Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI)	***Requisitos formales***
	i) Adjuntaron los decretos, actas de posesión y constancias que acreditan el encargo de ocho ministerios[7]. ii) Precisaron que el decreto cuenta con la firma del ministro de Salud y Protección Social con funciones presidenciales y los ministros, se profirió dentro de la vigencia de la conmoción interior, está debidamente motivado y se circunscribe al ámbito territorial del decreto declaratorio.
	Requisitos materiales
	i) No tienen una duración excesiva. ii) No aborda problemas estructurales de largo plazo. iii) Cumplen con los juicios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, coherencia y no discriminación. iv) El decreto busca conjurar las causas de la perturbación del orden público y sus medidas se orientan también a impedir la extensión de sus efectos, en tanto que buscan permitir una desvinculación rápida y segura de las familias de la economía ilícita, rompiendo así la fuente de financiación de los grupos armados ilegales.
	Respondieron las preguntas planteadas
	En términos generales explicaron cada una de las medidas y aclararon su alcance.

IV. INTERVENCIONES

6. A continuación, se sintetiza el sentido de cada participación.

Intervinientes e invitados	Solicitud
Defensoría del Pueblo. El Decreto 180 de 2025 perdió su fundamento constitucional debido a la declaratoria de inexequibilidad parcial del Decreto 062 de 2025, por tres razones. Primero, el fundamento habilitante desapareció del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, el decreto pierde su base de validez constitucional. Segundo, las medidas constituyen reformas estructurales de política agraria y desarrollo rural. Tercero, las medidas responden a problemáticas estructurales de largo plazo (cultivos ilícitos, formalización de tierras, programas de sustitución) que, según lo establecido por la Corte, exceden el ámbito temporal y material del estado de conmoción interior declarado.	Inexequibilidad por consecuencia
Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero. Considera que los artículos 7 a 9 del Decreto 180 de 2025, relacionados con la exención del IVA a bienes y servicios para el tránsito de cultivos ilícitos a economías lícitas en el Catatumbo, garantiza los principios de equidad y progresividad tributarias, en el contexto del estado de conmoción interior. En todo caso, sugiere que la exención del IVA debería incluir el derecho a la compensación o devolución de saldos a favor generados.	Exequibilidad de los artículos 7 al 9
Fundación para el Estado de Derecho. En el Decreto 180 de 2025 se configuró un vicio formal de competencia 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*", en contravía del artículo 69 de la Ley 4ª de 1913 -en concordancia con el artículo 211 de la Constitución- que establece con claridad que las funciones del presidente relacionadas con el poder legislativo son indelegables. Adicionalmente, las medidas no cumplen con los presupuestos de necesidad, idoneidad y subsidiariedad frente a los instrumentos ordinarios ya existentes; pues se trata de medidas propias de una política pública estructural.	Inexequibilidad
Daniel Zapata Molina, Nicolás Tomás García Montalvo, Paula Valentina Cáceres Católico y Carlos Andrés Echeverry Restrepo. Las facultades que se le atribuyen al Gobierno durante el estado de conmoción interior son indelegables, ya que ellas están radicadas en cabeza únicamente del presidente de la República, según los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución. Pese a lo anterior, el Decreto Legislativo 180 de 2025 fue expedido por ministro delegatario.	Inexequibilidad
Harold Eduardo Sua Montaña señaló que el decreto debe ser declarado inexequible porque no existe una relación clara entre su motivación y las circunstancias que justificaron la declaratoria de conmoción. Además, indicó que no hay pruebas de que Adriana del Rosario Mendoza Agudelo y Octavio Hernando Sandoval Rozo fueran ministros al momento de firmarlo.	Inexequibilidad por consecuencia

[7] Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte, las Culturas, las Artes y los Saberes, y Ciencia, Tecnología e Innovación.

V. EL CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

7. Propuso declarar la inconstitucionalidad del decreto, argumentando que este carece de base jurídica debido a la invalidez de la declaratoria de conmoción interior establecida en el Decreto Legislativo 062 de 2025 en relación con los cultivos ilícitos y la implementación del PNIS. Según el Ministerio Público, estas deficiencias justifican su inexequibilidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para juzgar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 180 de 2025, en virtud de lo dispuesto en los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución.

2. Cuestión previa

9. Según los artículos 241.7 y 242 de la Constitución, junto con el Decreto 2067 de 1991, el control judicial de los decretos legislativos por parte de la Corte es automático, posterior, integral, participativo y definitivo. Si al revisar el decreto declaratorio de un estado de excepción, la Corte determina que este depende de una condición para ser válido, primero debe verificar si los decretos relacionados cumplen con dicha condición. Si el vínculo no existe, debe declararse la inconstitucionalidad por consecuencia. Si existe, se procede a evaluar su validez.

10. En la Sentencia C-148 de 2025, la Corte declaró parcialmente exequible el Decreto 062 de 2025, que estableció el estado de conmoción interior por 90 días en el Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y partes del Cesar. La Corte señaló que la exequibilidad solo aplicaba a ciertos hechos y medidas considerados al declarar la conmoción. La sentencia especifica su alcance de manera clara.

Sentencia C-148 de 2025
Hechos y consideraciones comprendidos por la declaratoria de exequibilidad parcial
1. Intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr. 2. Ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC. 3. Crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.
Medidas comprendidas por la declaratoria de exequibilidad parcial
Aquellas medidas que, relacionadas con los hechos y consideraciones declarados exequibles, sean necesarias para: 1. El fortalecimiento de la fuerza pública. 2. La atención humanitaria. 3. Los derechos y garantías fundamentales de la población civil. 4. La financiación para esos propósitos específicos.

Sentencia C-148 de 2025
Hechos y consideraciones comprendidos por la inexequibilidad
1. Presencia histórica del ELN, los GAOr y GDO. 2. Concentración de cultivos ilícitos. 3. Deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS. 4. Necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social. 5. Daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.

11. A continuación, la Sala Plena caracterizará el Decreto 180 de 2025 con el fin de identificar su alcance. Luego de ello, correspondería establecer si guarda relación con los hechos comprendidos por la decisión de exequibilidad parcial. Sin embargo, debido a la motivación específica del decreto de desarrollo objeto de estudio, en esta oportunidad la Sala Plena comenzará por valorar si el decreto está comprendido por los hechos declarados inexequibles.

2.1. Objeto y alcance del Decreto 180 de 2025

12. Según el Decreto 180 de 2025 su objetivo es adoptar medidas "excepcionales y urgentes" tendientes a *desvincular a los núcleos familiares que dependen de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas*. Con el fin de identificar el objeto y alcance del decreto, a continuación, se presenta una síntesis de la motivación general y de las motivaciones particulares que se relacionan de manera directa con el articulado.

<table>
<tr><th colspan="2">Decreto 180 de 2025</th></tr>
<tr><td colspan="2">Consideraciones normativas generales</td></tr>
<tr><td colspan="2">i) Artículos 1, 2, 13, 64, 209, 213, 334, 355 y 356 de la Constitución Política.
ii) Puntos 1 y 2 del Acuerdo Final de Paz.
iii) Acto Legislativo 02 de 2017.
iv) Ley 137 de 1994.
v) Inciso 5° del artículo 65 de la Ley 160 de 1994.
vi) Decreto Ley 902 de 2017 artículo 4°.
vii) Decreto 68 de 2025.
viii) Decreto número 4765 de 2008.
ix) Sentencias C-159/98, C-042/06, C-507/08, C-174/20, C-142/22 (todas relacionadas con la prohibición prevista en el artículo 355 de la C.P.)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Consideraciones fácticas relacionadas con la declaratoria del estado de conmoción</td></tr>
<tr><td colspan="2">i) El Gobierno incentivó y promovió en la región del Catatumbo ofertas institucionales dirigidas a la sustitución de los cultivos de uso ilícito y la vinculación a actividades de economía productiva legal. No obstante, en los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región del Catatumbo dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos.
ii) El descenso en los precios de la coca y de la pasta base de coca registrado a partir de 2021 generó un pacto entre organizaciones armadas ilegales frente a la repartición del negocio ilícito y la entrada de compradores al territorio. No obstante, la progresiva recuperación de este mercado ilegal generó que a finales del año 2024 dicho pacto finalizara y se acrecentaran las confrontaciones armadas a partir del 15 de enero de 2025.
iii) El PNIS -municipios de Sardinata y Tibú- vinculó a 2.328 núcleos familiares en las categorías de cultivadores, no cultivadores y recolectores, quienes realizaron la erradicación voluntaria de 1.157 hectáreas de coca. Sin embargo, este esfuerzo fue insuficiente para atender la magnitud del problema y requiere una ampliación significativa en su alcance y efectividad.
iv) La dimensión del área sembrada (43.867 ha en Norte de Santander, 17% del total nacional), área que no se alcanza a sembrar en poco tiempo.
v) El nivel de dependencia económica de las comunidades (94,77% según la Encuesta de Economías Lícitas), lo cual habla de un problema profundamente arraigado en la región.
vi) Las fallas estructurales adicionales del PNIS como política pública y el impulso que busca darse al programa RenHacemos política adoptada por el Gobierno para mejorar el impacto de los programas de sustitución de cultivos ilícitos.
vii) La afectación diferenciada a líderes sociales y firmantes del Acuerdo de Paz.
viii) Es urgente y prioritario implementar medidas extraordinarias para impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos los municipios de la región del Catatumbo y promover condiciones de vida dignas y sostenibles para las comunidades campesinas hoy dependientes de la economía ilícita, en aras de satisfacer las necesidades básicas de la población y fomentar la participación comunitaria con un enfoque integral, territorial y derechos humanos.
ix) Las medidas se orientan a proteger los derechos fundamentales de quienes dependen económicamente del circuito ilícito del narcotráfico; buscan generar una estabilidad económica y social en la zona, con lo cual se contribuye a reducir la violencia, en tanto se ofrecen unas alternativas económicas legales a las comunidades afectadas y disminuir la dependencia que tienen sobre actividades ilícitas; y disminuye la influencia de los GAO, los GAOr y los GDO.</td></tr>
<tr><th>Artículos</th><th>Motivación</th></tr>
<tr><td>1. Establece que el decreto es aplicable a los núcleos familiares de las zonas objeto de</td><td></td></tr>
</table>

declaratoria de conmoción interior, en las cuales exista presencia de cultivos de uso ilícito.	i) Expone varias razones para justificar la medida que autoriza el pago extraordinario[8]. ii) Afirma que el ordenamiento jurídico colombiano no contempla mecanismos de choque para hacer pagos a los grupos familiares vulnerables que dependen de los cultivos de uso ilícito para su subsistencia. iii) Asegura que la medida garantiza que las iniciativas productivas de ciclo corto, promovidas como alternativas económicas a los cultivos ilícitos, alcancen una fase de maduración que permita generar rendimientos tanto productivos como económicos. Además, contribuye a la seguridad alimentaria y a la consolidación de proyectos productivos, evitando el riesgo de resiembra debido a la falta de ingresos en etapas tempranas del proceso de sustitución. iv) En condiciones de normalidad, los procesos de sustitución enfrentan significativos desafíos para su implementación. Para la región del Catatumbo desataca las dificultades en la implementación del PNIS: (a) el Decreto Ley 896 de 2017 incluyó únicamente a dos municipios de la región: Tibú y Sardinata; (b) los retrasos en la entrega de los componentes del Plan de Atención Inmediata (PAI); y (c) el impacto del programa en esta región ha sido muy limitado. v) Acorde con la Encuesta de Medición de Economías Lícitas en Zonas de Cultivos de Coca del año 2020, el porcentaje de dependencia monetaria a economías derivadas de cultivos de uso ilícito en la región del Catatumbo es del 94,77%.
2. Crea el pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario condicionado a la sustitución de cultivos para la transición hacia economías lícitas.	
3. Establece que el pago -1SMMLV- es una medida excepcional dirigida a los núcleos familiares vulnerables y dependientes de cultivos de uso ilícito del Catatumbo que se desvinculen del circuito económico del narcotráfico, que promueve su transición hacia economías lícitas y ambientalmente sostenibles, mediante acuerdos de sustitución voluntaria y no genera derechos adquiridos para su continuidad en el tiempo. También establece tres condiciones para acceder al pago y prioriza el pago para las mujeres cabeza de familia.	
4. Asigna a la DSCI la competencia para fijar los procedimientos, términos y condiciones especiales para regular la convocatoria para acceder al pago.	
5. Asigna a la DSCI la competencia para implementar mecanismos para garantizar el cumplimiento de las condiciones para acceder al pago. En caso de incumplimiento cesará el pago. Adicionalmente, establece que "[l]os cultivos de uso ilícito que sean sembrados con posterioridad a la expedición del presente decreto serán objeto de erradicación forzosa".	
6. Permite a la DSCI ampliar hasta un 25% el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)[9].	El PND permitió que las familias beneficiarias del PNIS renegociaran una única vez la operación de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo. Sin embargo, la implementación de dicha renegociación se ha visto afectada. Por lo tanto, se hace necesaria una nueva renegociación que armonice la ejecución del PNIS con las medidas extraordinarias establecidas en el presente decreto y otros modelos de sustitución voluntaria que diseñe la DSCI.
7. Establece una exención al impuesto sobre las ventas (IVA) a bienes y servicios -importados, enajenados o suministrados en el marco de las estrategias que establezca la DSCI-.	El IVA puede afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias de sustitución considerando que la implementación de las estrategias enfrenta complejas condiciones, incluyendo la insuficiencia de infraestructura adecuada para la producción y la movilidad, lo que impacta negativamente en su competitividad.
8. Reglamenta los requisitos para acceder a la exención.	
9. Ordena a la DIAN adelantar las labores de control y fiscalización necesarias para la correcta aplicación de la exención del IVA. También le da competencia a la DSCI y a Min Agricultura para establecer los mecanismos de control y supervisión necesarios.	

[8] (i) La norma tiene naturaleza de decreto legislativo. (ii) Establece de manera clara su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, así como las condiciones y criterios de acceso. (iii) Se enmarca en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", así como en el Plan Plurianual de Inversiones correspondiente. (iv) El beneficio de reducir la dependencia de las comunidades al cultivo de uso ilícito no solo mejora su calidad de vida, sino que también contribuye al objetivo de recuperar el orden público de la región del Catatumbo, al interrumpir el flujo de recursos hacia actores armados ilegales que hoy amenazan el orden público en el Catatumbo. (v) La medida está dirigida a población en condiciones de vulnerabilidad con protección constitucional reforzada. (vi) Su aplicación está limitada a un periodo de tiempo específico. (vii) Tiene como propósito principal proteger el sustento de las familias que decidan vincularse voluntariamente a los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito.

[9] Consiste en la entrega de una remuneración económica por adelantar actividades de apoyo a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, adecuación y preparación de tierras para siembras legales y trabajos de interés comunitario. En total implica una inversión de doce millones de pesos por familia.

10. Exceptúa el sistema de turnos para todos los trámites que adelante el Invima y ICA con el fin de agilizar los trámites para materias primas o productos derivados de las estrategias de sustitución diseñadas e implementadas por la DSCI.	Los procedimientos excesivamente prolongados sometidos a las competencias del ICA, los términos para responder peticiones, quejas y reclamos, y las funciones de evaluación, seguimiento y control, pueden resultar demasiado estrictos y prolongados al punto de afectar a las comunidades campesinas y étnicas en condición de vulnerabilidad que decidan, de manera voluntaria, vincularse a procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito. Por ello es necesaria la flexibilización del denominado "derecho a turno".
11. Autoriza utilizar los recursos del Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA) para las iniciativas productivas derivadas de procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.	Esta medida es necesaria para atender las condiciones especiales de vulnerabilidad que enfrentan los grupos familiares vinculados a los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, especialmente en lo relacionado con los costos para la adquisición de insumos y materiales para sus iniciativas lícitas.
12. Autoriza a las entidades financieras para flexibilizar las condiciones de crédito a la población vulnerable en el área de influencia y permite la utilización de fuentes alternativas de información para el análisis de riesgo crédito.	El acceso a productos y servicios financieros exige el cumplimiento de requisitos como la evaluación de la capacidad de pago, el registro y verificación de información financiera, y el reporte a centrales de riesgo, entre otros, con el fin de garantizar la viabilidad de los productos otorgados. La flexibilización de las líneas de crédito tiene como propósito atender de manera inmediata las necesidades económicas y sociales de las personas y comunidades afectadas por la emergencia.
13. Dispone que las medidas descritas podrán financiarse con 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; estos recursos serán administrados y ejecutados a través del Fondo Colombia en Paz (FCP). También podrán financiarse con recursos del Sistema General de Regalías, caso en el cual se hará a través de proyectos de inversión en el marco de las normas propias de dicho sistema.	
14. Habilita a la Agencia Nacional de Tierras para adelantar, de forma prioritaria, los procesos de formalización de propiedad privada y adjudicación de bienes baldíos de la Nación, en áreas afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito.	Según la UPRA en el departamento de Norte de Santander existe un 65,61% de áreas en presunta informalidad. Esto impacta en el ingreso efectivo de las familias y comunidades a procesos sostenibles de sustitución de cultivos de uso ilícito, y favorece el crecimiento y la expansión de dichos cultivos. La medida excepcional de formalización de predios con cultivos de uso ilícito atiende a las reglas de la figura de caducidad del derecho reconocido y resulta necesaria para incluir de manera efectiva a la comunidad, proteger sus derechos fundamentales como comunidades campesinas y étnicas, impactar el índice de informalidad de la tierra, desvincular a la comunidad de la economía ilícita y despojar a los actores armados de su principal fuente económica.
15. Vigencia a partir de su publicación.	

13. En síntesis, el Decreto Legislativo 180 de 2025 se basa principalmente en el Decreto 062 de 2025, el artículo 355 de la Constitución (subsidios), los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz (erradicación de cultivos ilícitos) y las regulaciones del PNIS. Sus fundamentos incluyen: el aumento de cultivos ilícitos en la región, los problemas para implementar programas de sustitución, y el incremento de violencia por rupturas entre grupos armados ilegales. Además, justifica sus medidas por la limitada implementación del PNIS en el Catatumbo, retrasos en la entrega de ayuda

entre 2017 y 2022, y los altos niveles de informalidad en la tenencia de tierras, que dificultan las políticas de sustitución.

2.2. El Decreto 180 de 2025 debe ser declarado inconstitucional por consecuencia

14. En reiterada jurisprudencia constitucional[10] se ha determinado que la inconstitucionalidad por consecuencia se presenta a causa de la desaparición del instrumento jurídico mediante el cual el presidente de la República se reviste de facultades de excepción, incluidas las de legislador temporal a través de decretos con fuerza de ley. Una vez se declara la inexequibilidad de la norma que declaró el estado de conmoción, los decretos legislativos dictados a su amparo han de correr igual suerte. Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no ser compatibles con la Constitución.

15. La Sala Plena considera que el Decreto 180 de 2025 debe ser declarado inexequible por consecuencia porque los hechos que lo sustentan fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-148 de 2025[11].

16. Según se indicó más arriba, en la Sentencia C-148 de 2025 la Corte declaró inexequible el Decreto 062 de 2025 en cuanto a los hechos relacionados con: (i) la presencia histórica del ELN, los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada; (ii) **la concentración de cultivos ilícitos**; (iii) **las deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (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.

17. La Corte consideró que aquellos hechos y consideraciones no cumplían con el presupuesto valorativo propio del estado de conmoción interior, en la medida en que se trataba de situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior. Al respecto, la Sala Plena resaltó que "no está permitido la utilización expansiva de los poderes excepcionales para resolver problemas crónicos o estructurales"[12]. Para la Corte, "tales problemas deben ser solucionados por las autoridades mediante los mecanismos ordinarios, y no mediante los estados de excepción"[13].

18. Para la Corte el decreto objeto de análisis se encuentra comprendido por dos de los hechos respecto de los cuales la Corte declaró la inexequibilidad: (i) la concentración de cultivos ilícitos y (ii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS.

19. El Decreto 180 de 2025 propone medidas urgentes para ayudar a las familias que dependen de cultivos ilícitos a pasar a economías legales. Incluye pagos

[10] Ver, entre otras, las sentencias C-143 de 1993, C-488 de 1995, C-127 de 1997, C-130 de 1997 y C-135 de 1997, C-070 de 2009, C-071, C-072 y C-073 de 2009, C-252 de 2010, C-254, C-255 y C-302 de 2010, C-246 de 2011.
[11] La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo solicitaron declarar la inconstitucionalidad por consecuencia.
[12] Comunicado Número 14 del 29 de abril de 2025. Proceso RE- 361. Corte Constitucional.
[13] Comunicado Número 14 del 29 de abril de 2025. Proceso RE- 361. Corte Constitucional.

especiales por erradicación de cultivos, más asistencia alimentaria, exenciones de IVA para insumos agrícolas, menos requisitos administrativos, mayor acceso a financiamiento y formalización de tierras. Todo esto busca enfrentar el aumento de la violencia en el Catatumbo y mejorar la vida de las comunidades campesinas.

20. ***Sobre la ineficacia de las medidas ordinarias dirigidas a implementar programas para la sustitución de los cultivos de uso ilícito y la vinculación de la población en actividades de economía productiva legal***. El Gobierno admite que las medidas ordinarias aplicadas para sustituir cultivos ilícitos y vincular a las comunidades a economías legales no han sido efectivas en la región del Catatumbo. A pesar de los esfuerzos, los cultivos han aumentado y el mercado ilícito de coca se ha reactivado, intensificando los conflictos armados desde enero de 2025. Estos hechos están relacionados con lo declarado inconstitucional por la Corte Constitucional sobre la concentración de cultivos ilícitos.

21. La sentencia C-148 de 2025 aclaró que los problemas estructurales, como la concentración de cultivos ilícitos en el Catatumbo, no pueden justificar un estado de conmoción interior. Estas situaciones deben solucionarse a través de instituciones democráticas y dentro del marco constitucional normal. El Ministerio Público reconoció que el Catatumbo enfrenta conflictos históricos como pobreza, grupos armados ilegales y cultivos ilícitos. A lo largo de los años, distintos gobiernos han intentado abordar estas problemáticas con medidas y estrategias. Sin embargo, la Corte reiteró que estos problemas son crónicos y deben tratarse con políticas ordinarias, no de excepción.

22. La PGN destacó varias leyes que abordan los cultivos ilícitos: (i) el Decreto Ley 896 de 2017, que creó el PNIS tras el Acuerdo de Paz de 2016; (ii) el Decreto Ley 902 de 2017, enfocado en la adjudicación de tierras a campesinos, priorizando hogares en áreas del PNIS; (iii) el Decreto 362 de 2018, que reglamenta la operación del PNIS con enfoque integral y territorial; y (iv) el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que busca cerrar brechas del PNIS y promover proyectos productivos e infraestructura para economías lícitas.

23. Recientemente, en el marco del orden público en el Catatumbo y bajo la Ley 2294 de 2023, se implementó el programa RenHacemos mediante la Resolución 76 del 9 de abril de 2025. Este programa busca sustituir cultivos ilícitos por economías legales y ofrece apoyo económico temporal a las familias que se desvinculen de dichos cultivos, incentivándolas a la erradicación. Los cultivos ilícitos son una causa del conflicto armado en Colombia, ya que generan pobreza, marginalidad, crimen y débil institucionalidad. El Acuerdo Final para la Paz abordó este problema con el objetivo de encontrar soluciones definitivas para drogas ilícitas y sus efectos en el país. La región del Catatumbo, gravemente afectada por los cultivos de uso ilícito, enfrenta problemas como pobreza, violencia y vulneración de derechos fundamentales. Es deber urgente del Gobierno abordar esta situación usando medios ordinarios, mejorando el bienestar y las condiciones de vida de las comunidades afectadas, y combatiendo tanto las organizaciones criminales del narcotráfico como los problemas estructurales que estos cultivos generan.

24. Para la Corte, si bien los cultivos ilícitos constituyen una fuente de financiación de los grupos armados ilegales, esta condición estructural no habilita, por sí sola, el uso de las facultades excepcionales de la conmoción interior. La conexidad, al analizar la cuestión previa, requiere una relación directa, específica e inmediata con los hechos que motivaron la declaratoria de excepción, los cuales,

según la sentencia C-148 de 2025 no incluyen la política de sustitución de cultivos ilícitos ni los problemas estructurales asociados al desarrollo rural.

25. ***Sobre la insuficiencia en la implementación del PNIS***. El Gobierno asegura que el PNIS, en la región del Catatumbo, solamente incluye los municipios de Sardinata y Tibú- y pese a que vinculó a 2.328 núcleos familiares en las categorías de cultivadores, no cultivadores y recolectores, quienes realizaron la erradicación voluntaria de 1.157 hectáreas de coca, este esfuerzo fue insuficiente para atender la magnitud del problema. Por lo tanto, el PNIS requiere de una ampliación significativa en su alcance y efectividad. Esta motivación está, sin lugar a duda, relacionada con una dimensión de las declaradas inconstitucionales por la Corte, esto es, las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS.

26. Sin perjuicio de las consideraciones dispuestas en la Sentencia C-148 de 2025 que sustentaron dicha inexequibilidad, es importante reiterar que el PNIS es un programa que 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. Es un programa que surgió del Acuerdo Final para la Paz con el fin de "generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio"[14].

27. Las deficiencias estructurales de la implementación del PNIS fueron reconocidas en la Sentencia SU-545 de 2023. En esa oportunidad, la Corte evidenció problemas en los departamentos del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, en particular, "(i) déficit presupuestal para la implementación integral del programa – ausencia de sostenibilidad financiera; (ii) incumplimiento en la ejecución de los componentes del PNIS por parte del Estado; (iii) suspensión y retiro de los beneficiarios del PNIS con el desconocimiento de garantías al debido proceso administrativo, (iv) la ausencia de un enfoque étnico efectivo en la ruta de vinculación al PNIS y (v) la existencia de un riesgo o peligro que amenaza la vida de los líderes que han promovido la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos".

28. En consecuencia, la Sala Plena emitió una serie de órdenes que constituyen las medidas imprescindibles a través de las cuales se debe honrar el cumplimiento del PNIS, y con ello, reconstruir la confianza de las familias y comunidades que suscribieron acuerdos individuales y colectivos. Todo ello, en el marco de las competencias de las diferentes entidades estatales 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 Acuerdo Final para la Paz, el Acto Legislativo 02 de 2017 y el Decreto Ley 896 de 2017. En este sentido, la Corte le ordenó a la DSCI de la ART, realizar una propuesta de ajuste de mejora en la que se formularan las estrategias, su planificación e indicadores correspondientes, que sirvan para corregir las fallas de ejecución del PNIS en los municipios analizados dentro de los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca.

[14] Acuerdo Final para la Paz, página 102.

29. El breve panorama descrito permite concluir que el Gobierno tenía conocimiento de las deficiencias identificadas en el programa PNIS y que, además de las descritas por la Corte, tenía la capacidad de identificar otros aspectos y ajustar, dentro del marco normativo ordinario, todas aquellas medidas tendientes a mejorar e implementar de manera óptima el programa. Por lo tanto, no es de recibo justificar la expedición de este decreto en el hecho de que el PNIS no incluye algunos municipios de la región del Catatumbo, porque dicha situación ha debido resolverse con la implementación de otros programas o políticas públicas en el marco del normal funcionamiento del Estado.

30. Así las cosas, cuando el Gobierno justifica la expedición del decreto en la necesidad de implementar, de forma urgente y prioritaria, medidas extraordinarias tendientes a impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos los municipios de la región del Catatumbo, desconoce que el problema de los cultivos de uso ilícito es histórico y estructural y, por lo tanto, no puede ser atendido a partir de medidas extraordinarias. Así lo entendió la Corte Constitucional en la Sentencia C-148 de 2025 y, en consecuencia, excluyó de las razones constitucionales para declarar el estado de conmoción aquellas relacionadas con las deficiencias e incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

31. ***Sobre la necesidad de promover condiciones dignas para las comunidades campesinas afectadas con los cultivos de uso ilícito***. El decreto se sustenta en la necesidad de "promover condiciones de vida dignas y sostenibles para las comunidades campesinas hoy dependientes de la economía ilícita, en aras de satisfacer las necesidades básicas de la población y fomentar la participación comunitaria con un enfoque integral, territorial y derechos humanos". Además, la motivación destaca la urgencia de "proteger los derechos fundamentales de quienes dependen económicamente del circuito ilícito del narcotráfico". Esta motivación, igual que las anteriores, tienen fundamento en la histórica problemática sobre el uso de cultivos de uso ilícito y en la ausencia de medidas ordinarias para corregir los problemas identificados del PNIS o complementar su objeto con otras políticas públicas.

32. La Sala reitera que garantizar los derechos fundamentales de toda la población colombiana y, en concreto, de los ciudadanos y las ciudadanas de la región del Catatumbo es un deber imperioso e inaplazable del Estado. Por lo tanto, el Gobierno debe concentrar todos sus esfuerzos en implementar políticas públicas dirigidas a tal fin; no es aceptable -desde el ámbito constitucional- acudir a competencias excepcionales para ello.

33. Para la Corte, los problemas relacionados con la presencia histórica de los cultivos de uso ilícito, que incluye las deficiencias en la implementación del PNIS y los procesos de formalización de propiedad privada y adjudicación de bienes baldíos de la Nación en las áreas afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, son estructurales. Por ello, no es viable catalogar estos hechos como extraordinarios o sobrevinientes para justificar el uso de competencias excepcionales. Así las cosas, estas problemáticas deben ser abordadas mediante instrumentos ordinarios y en escenarios democráticos, no mediante estados de excepción.

34. Aunque el Decreto 180 de 2025 desarrolla la doctrina constitucional sobre la posibilidad de otorgar subsidios a poblaciones vulnerables bajo escenarios de emergencia, conforme a los desarrollos jurisprudenciales en torno al artículo 355

C.P., el déficit de constitucionalidad no radica en la figura del subsidio como tal, sino en la utilización de facultades excepcionales para regular materias estructurales de política pública, cuya definición corresponde al Legislador.

35. En síntesis, la Sala encuentra que las medidas que incluyen los pagos humanitarios condicionados a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, el aumento en el pago de la asistencia alimentaria inmediata, las exenciones tributarias, la flexibilización de trámites sanitarios y el acceso preferente a mecanismos financieros y formalización de tierras en zonas con alta presencia de cultivos de uso ilícito; todas ellas tendientes a fomentar la transición de núcleos familiares campesinos del Catatumbo hacia economías lícitas, son inconstitucionales por consecuencia.

2.3. Efectos de la declaratoria de la inexequibilidad por consecuencia

36. El artículo 45 de la Ley 270 de 1996 establece que las sentencias que profiere la Corte Constitucional tienen efectos hacia el futuro, a menos que la Corporación resuelva lo contrario. Así las cosas, por regla general, para garantizar los principios de seguridad jurídica y buena fe, las decisiones de este Tribunal tienen efectos *ex nunc* -desde entonces-[15]. Sin embargo, "cuando no retrotraer los efectos de la declaratoria pueda significar que la inconstitucionalidad que se evidenció perdure en el tiempo, con un claro desconocimiento del principio de supremacía constitucional"[16], la Corte puede, de manera excepcional, otorgar efectos *ex tunc* -hacia el pasado- a sus decisiones. En ciertos casos, "reconocer solamente efectos hacia futuro a las decisiones de inexequibilidad, sería admitir como justas aquellas afectaciones generadas por la aplicación de un precepto inconstitucional"[17].

37. El Decreto contiene tres tipos de medidas que se pueden agrupar así: *(i)* los pagos directos a los beneficiarios; *(ii)* las fuentes de financiación de las medidas; y *(iii)* los trámites administrativos.

38. En el primer grupo se encuentra el pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario condicionado a la sustitución de cultivos para la transición hacia economías lícitas, por valor de 1SMMLV; la ampliación de hasta un 25% del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata; y la exención al impuesto sobre las ventas (IVA) a bienes y servicios -importados, enajenados o suministrados en el marco de las estrategias que establezca la DSCI. En el segundo grupo se advierte que las medidas podrían ser financiadas con recursos provenientes del Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA), del Presupuesto General de la Nación, del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), de recursos de cooperación y donaciones; y del Sistema General de Regalías. Estos recursos, según el artículo 13 del decreto serían administrados y ejecutados a través del Fondo Colombia en Paz (FCP). En el tercer grupo está la flexibilización de trámites sanitarios, el acceso preferente a mecanismos financieros y la priorización de formalización de tierras en zonas con alta presencia de cultivos de uso ilícito.

39. La Corte advierte que durante la vigencia del Decreto Legislativo 180 de 2025, pudieron haberse ejecutado y comprometido la entrega de recursos públicos con el fin de materializar las medidas allí adoptadas. Además, dichos recursos están

[15] Sentencia C-439 de 2023.
[16] Sentencia C-439 de 2023.
[17] Sentencia C-293 de 2020.

dirigidos, en su mayoría, a los núcleos familiares de las zonas objeto de declaratoria de conmoción interior en las cuales exista presencia de cultivos de uso ilícito; una población de especial protección constitucional y vulnerable[18].

40. La Sala reconoce que la decisión de inexequibilidad que se adopta en esta sentencia, cuyo propósito fundamental es garantizar la supremacía del orden constitucional, puede generar consecuencias sobre personas vulnerables afectadas por el conflicto armado interno, cuya garantía de derechos fundamentales también constituye un imperativo superior. En esa medida, el restablecimiento del orden constitucional que se busca con la declaratoria de inexequibilidad debe ser armonizado con el déficit de protección de dicha población vulnerable, que, históricamente, ha enfrentado dificultades producto de los cultivos de uso ilícito.

41. En consecuencia, la Sala considera necesario precisar que la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 180 de 2025 tiene efectos inmediatos y hacia el hacia futuro. Por tanto, se mantendrán las siguientes situaciones jurídicas consolidadas o que estén en curso a la fecha de expedición de esta sentencia: (i) los pagos efectivamente realizados por concepto de erradicación voluntaria y Asistencia Alimentaria Inmediata, realizados con anterioridad a la comunicación de esta sentencia; (ii) las solicitudes de exención del IVA ya pagadas, y las presentadas que ya estén admitidas o que sean admisibles, de acuerdo con las normas de devolución; y (iii) los trámites administrativos priorizados[19].

42. En todo caso, el Gobierno Nacional deberá adoptar las operaciones presupuestales que correspondan con el fin de cesar la ejecución de las medidas dispuestas en el Decreto 180 de 2025 y restituir los recursos no comprometidos a los fondos o entidades a los que, conforme con las normas presupuestales ordinarias, corresponda su administración y ejecución.

43. Finalmente, se debe precisar que aun cuando mediante el Decreto 467 del 23 de abril de 2025 el Gobierno dispuso levantar el estado de conmoción interior y a la vez prorrogó por 90 días, entre otros, el Decreto 180 de 2025, los efectos prácticos de esta decisión, al declarar la inexequibilidad por consecuencia, conducen a que su vigencia, por supuesto, no se pueda extender más en el tiempo.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

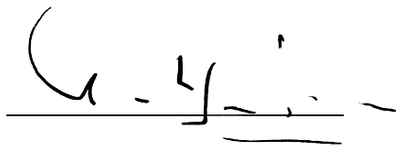
Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** por consecuencia el Decreto Legislativo 180 del de 14 de febrero de 2025 “por el cual se adoptan medidas excepcionales para desvincular a los núcleos familiares que dependan de cultivos de uso ilícito y

[18] Acto Legislativo 01 de 2023.
[19] Con relación a los trámites administrativos priorizado, se mantendrán las situaciones jurídicas consolidadas o que estén en curso a la fecha de expedición de esta sentencia, siempre que estén directamente relacionados con la priorización de iniciativas productivas derivadas de procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, conforme con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 180 de 2025. No se incluyen dentro de esta protección actuaciones preliminares, solicitudes no radicadas o gestiones que no hayan alcanzado un estado procesal consolidado.

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. La decisión de inexequibilidad prevista en el ordinal anterior producirá efectos inmediatos y hacia el futuro. Se mantendrán las siguientes situaciones jurídicas consolidadas o estén en curso a la fecha de expedición de esta sentencia: (i) los pagos efectivamente realizados por concepto de erradicación voluntaria y Asistencia Alimentaria Inmediata, realizados con anterioridad a la comunicación de esta sentencia; (ii) las solicitudes de exención del IVA ya pagadas, y las presentadas que ya estén admitidas o que sean admisibles, de acuerdo con las normas de devolución; y (iii) los trámites administrativos priorizados. En todo caso, el Gobierno Nacional deberá adoptar las operaciones presupuestales que correspondan con el fin de cesar la ejecución de las medidas dispuestas en el Decreto 180 de 2025 y restituir los recursos no comprometidos a los fondos o entidades a los que, conforme con las normas presupuestales ordinarias, corresponda su administración y ejecución.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada
Ausente con comisión

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ
Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

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: **422d7b1d9c9911a3824a706137e841b4ba2525ecb8c8a3ccbdb4b12a8e1d239b**
Verifique este documento electrónico en: https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php

ANEXO 1
Texto del Decreto Legislativo 0180 de 2025

DECRETO NÚMERO 0180
14 febrero 2025[1]

"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"

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Delegatario de Funciones Presidenciales Mediante Decreto número 0142 de 2025, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, 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

[1] Publicado en el Diario Oficial núm. 53.030 de 14 de febrero de 2025.

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 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 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, así como en 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 otras, las siguientes:

“Que, (...) el Gobierno ha incentivado y promovido la presencia y las ofertas institucionales en la región del Catatumbo, mediante programas dirigidos a la sustitución de los cultivos de uso ilícito y la vinculación a actividades de economía productiva legal, entre otros.

Que, no obstante lo anterior, según el reporte para 2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), administrado por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del derecho, los municipios de Norte de Santander pertenecientes a la región Catatumbo concentraban 43.178,86 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales el 62,49% (26.985,96 hectáreas) estaban ubicadas en los municipios de Sardinata y Tibú; así mismo, que, desde entonces, dichos cultivos se han incrementado, habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos”.

“Que, el descenso en los precios de la coca y de la pasta base de coca registrado a partir de 2021, con el subsecuente estancamiento temporal del circuito económico ilícito generó, de una parte, una situación de crisis alimentaria entre las familias vulnerables que subsisten de este, y por otra, un pacto entre organizaciones armadas ilegales frente a la repartición del negocio ilícito y la entrada de compradores al territorio.

Que, con la progresiva recuperación de este mercado ilegal, a finales del año 2024 dicho pacto finalizó y se acrecentaron las confrontaciones armadas a partir del 15 de enero de 2025, debido a que el ELN desató una imprevisible y violenta ofensiva contra la población civil, líderes sociales y firmantes del acuerdo final de paz".

"Que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), reglamentado por el Decreto Ley 896 de 2017, fue inicialmente focalizado para la región del Catatumbo, en los municipios de Sardinata y Tibú. Conforme a su enfoque familiar, el PNIS vinculó a 2.328 núcleos familiares en las categorías de cultivadores, no cultivadores y recolectores, quienes realizaron la erradicación voluntaria de 1.157 hectáreas de coca.

Que, sin embargo, este esfuerzo ha resultado insuficiente para atender la magnitud del problema y requiere una ampliación significativa en su alcance y efectividad.

Que, en virtud de lo expuesto, resulta urgente y prioritario implementar medidas extraordinarias para impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos los municipios de la región del Catatumbo y promover condiciones de vida dignas y sostenibles para las comunidades campesinas hoy dependientes de la economía ilícita, en aras de satisfacer las necesidades básicas de la población y fomentar la participación comunitaria con un enfoque integral, territorial y derechos humanos".

Que, de otra parte, la Constitución Política en sus artículos 1° y 2° establece que Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, basado en el respeto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de su ciudadanía. Por tanto, su fin esencial es servir a la comunidad. promover la prosperidad general y garantizar los principios, derechos y deberes, permitiendo la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural. Además, busca defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y un orden justo.

Que, en esa misma línea, el artículo 13 de la Constitución Política establece que todas las personas son libres e iguales ante la ley, deben recibir el mismo trato y protección de las autoridades, y tienen derecho al ejercicio de libertades, derechos y oportunidades. Además, obliga al Estado a garantizar la igualdad real y efectiva, adoptando medidas para favorecer a grupos discriminados o marginados, y a proteger especialmente a quienes se encuentren en situación de debilidad manifiesta por razones económicas, físicas o mentales.

Que el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia reconoce a la población campesina como sujetos de derechos y de especial protección, pues como grupo social tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, tiene formas de territorialidad especiales, así como condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otras colectividades sociales.

Que, esa misma norma constitucional prevé que (...) el Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad

biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos".

Que, en virtud de este mandato constitucional, es imperativo que el Estado implemente políticas públicas que protejan los derechos del campesinado, fomenten su autonomía y dignidad, y aseguren condiciones de equidad y justicia social en los territorios rurales, especialmente en aquellos afectados por la pobreza, la exclusión, la presencia de economías ilícitas y la violencia ejercida por los grupos armados al margen de la ley.

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que: (...) a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley...".

Que esa misma norma constitucional prevé, como elemento central del debido proceso administrativo, el respeto por los derechos humanos entendiendo que las acciones del Estado deben en todo momento salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos, integrando una perspectiva de justicia social en su gestión. En esa línea, cualquier actuación administrativa debe estar guiada por la observancia estricta de los principios allí establecidos, bajo el entendido de que su cumplimiento contribuye a la consolidación de un orden público justo y equitativo, conforme a los mandatos constitucionales.

Que el punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz) determinó como parte de las personas beneficiarias de la Reforma Rural Integral a las (...) asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria 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(...)".

Que el punto 4 del Acuerdo Final de Paz señaló que: "[l]a persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. (...) Que muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas, incidiendo en la profundización de su marginalidad, de la inequidad, de la violencia en razón del género y en su falta de desarrollo".

Que, el Acuerdo Final de Paz también determinó que: "(...) para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades (...)" y "(...) que sin perjuicio de las limitaciones que tiene el país para dar una solución definitiva a una problemática de

carácter transnacional, se empeñarán todos los esfuerzos para transformar las condiciones de las comunidades en los territorios y asegurar que Colombia sea un país sin cultivos de uso ilícito y sin narcotráfico".

Que bajo esa perspectiva el Acuerdo Final de Paz estableció que "(...) la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito se encuentra en el carácter voluntario y concertado y, por tanto, en la manifiesta voluntad de las comunidades –hombres y mujeres– de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito, y el compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y el buen vivir(...)".

Que el Acto Legislativo 02 de 2017 dispuso que los contenidos del Acuerdo Final de Paz relacionados con derechos fundamentales y conexos son guía para interpretar, desarrollar y validar las normas de su implementación. Además, obliga a las instituciones y autoridades del Estado a cumplirlo de buena fe.

Que el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado, puede intervenir en la economía a través de leyes, en temas como la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados. Lo anterior con el objetivo de racionalizar la economía para conseguir un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y, la preservación de un ambiente sano, propiciando así el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en especial de los sectores más vulnerables.

Que el artículo 355 de la Constitución Política establece que ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. También establece que el Gobierno nacional y territoriales, con recursos de sus respectivos presupuestos, pueden celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

Que el artículo 366 de la Constitución Política establece que el bienestar general y la mejora de la calidad de vida de la población son fines esenciales del Estado. Para ello, se prioriza la solución de las necesidades insatisfechas en temas como salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, en esas áreas el Estado debe intervenir, dirigir y coordinar la acción pública y privada, en cumplimiento de su función social y su obligación de garantizar el bienestar colectivo.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-159 de 1998 señaló que la prohibición de otorgar auxilios por parte del Estado no puede ser entendida como una regla inmutable de proscripción, pues admite "(...) no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquellos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país(...)".

Que en la Sentencia C-042 de 2006, la Corte Constitucional señaló, en el marco de la aplicación de la prohibición contenida en el artículo 355, a los subsidios como: "(...) un instrumento económico en virtud del cual el Estado procura que toda la población, en particular la de menores recursos, tenga acceso a los servicios públicos para satisfacer sus

necesidades básicas, dando aplicación al principio de solidaridad previsto en los artículos 1° y 95, numeral 9 de la Constitución Política, los cuales son acordes con lo establecido en el artículo 365 superior, según el cual los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien a su vez tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (...)".

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-507 de 2008 señaló que la prohibición contenida en el artículo 355 "(...) no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario. Por el contrario, en un Estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución (...)".

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-174 de 2020 dispuso que pese a la prohibición contenida al artículo 355 de la Constitución Política, la dispersión de transferencias monetarias no condicionadas es a fin con los principios constitucionales, por las siguientes razones:

"[...] Pese al carácter terminante y categórico de esta prohibición, el mismo artículo 355 establece una serie de salvedades expresas a este mandato general y, además, la Carta Política contiene otros principios y reglas cuya observancia exige matizar el alcance de la proscripción constitucional.

Por ello, este tribunal ha considerado que las erogaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado pueden ser constitucionalmente admisibles en distintos escenarios. Así, siguiendo las directrices del mismo artículo 355, podrían ser válidas cuando se enmarcan dentro de contrataciones "con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes secciones de Desarrollo". De igual modo, podrían serlo cuando el auxilio o incentivo no constituye un acto de mera liberalidad del Estado y apunta al cumplimiento de deberes constitucionales expresos orientados a garantizar la igualdad material en el marco de la justicia distributiva, o cuando persigue el estímulo de una determinada actividad económica que reporta un beneficio social, en desarrollo de la facultad de intervención del Estado en la economía. Ello ocurre, por ejemplo, con los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios, el fomento de la investigación y transferencia de tecnología, la promoción de la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, la adquisición de predios para los trabajadores agrarios, y la ejecución de proyectos de vivienda social y para la prestación de servicios públicos de salud y educación, todos los cuales tienen una base constitucional clara y directa [...].

En este contexto, la Sala considera que la entrega de recursos monetarios no condicionados en el marco del Programa Ingreso Solidario a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica no contraviene el artículo 355 de la Carta Política. Lo anterior, en tanto este mecanismo apunta al cumplimiento del deber del Estado de satisfacer el derecho al mínimo vital de los grupos sociales que, en razón de su mayor vulnerabilidad, enfrentan un riesgo concreto, cierto e inminente de no poder satisfacer sus necesidades básicas en el actual contexto en el que, por las medidas de confinamiento decretadas por el Gobierno nacional, no es posible adelantar las actividades económicas que permiten la subsistencia.

Así pues, el referido programa apunta a la materialización de mandatos constitucionales expresos orientados a garantizar la igualdad material, en el marco de la justicia distributiva, así como el derecho al mínimo vital.

Así las cosas, este tribunal concluye que la iniciativa satisface los juicios de proporcionalidad, no arbitrariedad, de intangibilidad de derechos, de no contradicción especifica. Lo anterior, en tanto el programa gubernamental consistente con la naturaleza y la gravedad de la problemática que se pretende enfrentar, no establece una restricción o una limitación al núcleo esencial de los derechos considerados como intangibles, y, por el contrario, apunta a garantizar el derecho al mínimo vital de la población vulnerable, y tampoco desconoce ninguna de las cláusulas especiales establecidas para el estado de emergencia económica y social ni en particular las relativas a la prohibición de restringir los derechos sociales de los trabajadores o de disponer la parálisis o la suspensión en la actividad estatal".

Que en la Sentencia C-142 de 2022, la propia Corte Constitucional desarrolló los elementos que conforman la regla introducida en el artículo 355 de la Constitución Política en el siguiente sentido: "(...) que la prohibición prevista en el inciso primero del artículo 355 de la Carta no se activará cuando un auxilio o donación, cualquiera que sea su origen, se ajuste a ciertos preceptos (...) la creación de auxilios o donaciones deberá observar las siguientes condiciones: (i) toda asignación de recursos públicos debe ser decretada por el Congreso de la República e incluida en una ley. De tal manera, se prohíbe al gobierno hacer gastos que no cumplan con este requerimiento; (ii) la ley debe determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) cualquier asignación de recursos o bienes públicos que haga el Gobierno nacional de conformidad con una ley preexistente deberá ser compatible con el respectivo plan nacional de desarrollo y la ley de inversiones; (iv) el costo del auxilio o donación debe ser menor que el beneficio a obtener, y no puede beneficiar sólo a un grupo de interés sin que beneficie a la sociedad en su conjunto; (v) la distribución de recursos no puede dirigirse "a quienes menos los necesitan o menos los merecen"; (vi) el auxilio o donación no puede tener vocación de permanencia, pues debe responder sólo al alivio de situaciones coyunturales; y (vii) el auxilio o donación no puede ser creado con fines de desviación de poder; esto es, cuando la decisión se haya proferido buscando el beneficio de intereses particulares y no colectivos.

Que, en línea con lo anterior, la medida consistente en el establecimiento de un pago extraordinario condicionado a la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito, en clave de su componente humanitario y de emergencia en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior, se encuentra acorde con las disposiciones del artículo 355 de la Constitución Política, por las siguientes razones: i) la norma bajo análisis tiene naturaleza de decreto legislativo; ii) en su parte dispositiva, establece de manera clara su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, así como las condiciones y criterios de acceso; iii) La medida se encuentra enmarcada en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", específicamente en los artículos 9°, 10 y 11, así como en el Plan Plurianual de Inversiones correspondiente; iv) el beneficio de reducir la dependencia de las comunidades al cultivo de uso ilícito no solo mejora su calidad de vida, sino que también contribuye al objetivo de recuperar el orden público de la región del Catatumbo, al interrumpir el flujo de recursos hacia actores armados ilegales que hoy amenazan el orden público en el Catatumbo; v) la medida está dirigida exclusivamente a

población en condiciones de vulnerabilidad con protección constitucional reforzada; vi) su aplicación está limitada a un periodo de tiempo específico; y vii) tiene como propósito principal proteger el sustento de las familias que decidan vincularse voluntariamente a los procesos de sustitución d cultivos de uso ilícito.

Que el ordenamiento jurídico colombiano no contempla mecanismos de choque para hacer pagos a los grupos familiares vulnerables que dependen de los cultivos de uso ilícito para su subsistencia. Por tanto, se hace necesario una medida que permita desvincularlos rápidamente de la economía ilícita y así quitar la influencia de los grupos ilegales sobre esta población.

Que la medida consistente en el pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario previsto en el presente decreto resulta necesaria para garantizar que las iniciativas productivas de ciclo corto, promovidas como alternativas económicas a los cultivos ilícitos, alcancen una fase de maduración que permita generar rendimientos tanto productivos como económicos. La medida, además, contribuye a la seguridad alimentaria y a la consolidación de proyectos productivos, evitando el riesgo de resiembra debido a la falta de ingresos en etapas tempranas del proceso de sustitución.

Que, en condiciones de normalidad, los procesos de sustitución enfrentan significativos desafíos para su implementación, los cuales pueden sintetizarse en: i) la falta de recursos suficientes para implementar estrategias de sustitución integrales, evitando que se limiten únicamente a proyectos productivos; ii) el alto precio de los insumos y materiales agropecuarios que inciden directamente en la eficiencia de las medidas de sustitución de cultivos de uso ilícito; iii) la complejidad y los términos de los procedimientos administrativos necesarios para desarrollar cualquier medida de intervención territorial, especialmente aquellas orientadas a la sustitución de cultivos de uso ilícito; y iv) la presión ejercida por grupos armados ilegales con influencia en los territorios donde existen cultivos de uso ilícito, quienes inciden en que la población continúe involucrada en dichas actividades.

Que, en el caso de la región del Catatumbo, la complejidad es aún mayor debido a las dificultades en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Por un lado, el proceso de focalización derivado de la expedición del Decreto Ley 896 de 2017 incluyó únicamente a dos municipios de la región: Tibú y Sardinata. Por otro, los retrasos en la entrega de los componentes del Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar entre los años 2017 y 2022 debilitaron la legitimidad del proceso y postergaron la efectividad de sus medidas en el ámbito territorial. Adicionalmente, el impacto del programa en esta región ha sido muy limitado. Según lo señalado en el Decreto número 062 de 2025, solo se vinculó a 2.328 núcleos familiares, logrando intervenir únicamente 1.157 hectáreas de cultivos de coca.

Que el Ministerio de Justicia y del Derecho, a partir de la información obtenida en la Encuesta de Medición de Economías Licitas en Zonas de Cultivos de Coca del año 2020, el porcentaje de dependencia monetaria a economías derivadas de cultivos de uso ilícito en la región del Catatumbo es del 94,77%. En consecuencia, la implementación de una estrategia basada únicamente en la eliminación material de los cultivos de uso ilícito expondría a las comunidades que dependen de ellos como fuente de subsistencia a una situación de vulnerabilidad aún más profunda, pues priva a esa comunidad de sus principales ingresos.

Por ello, resulta necesario que el Estado intervenga de manera inmediata estas poblaciones, con el fin de evitar una agudización de la crisis humanitaria o el reclutamiento forzado.

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. Según dicho índice el departamento de Norte de Santander se ubicó en el tercer lugar a nivel nacional, con un 65,61% de áreas en presunta informalidad. Por su parte, el departamento del Cesar ocupó el puesto 17, con un índice del 42,39%.

Que, concretamente, los municipios sobre los cuales recayó la declaratoria del estado de conmoción interior, tienen los siguientes índices de informalidad de la tierra:

Departamento/Área	**Municipio**	**Índice de informalidad de la tierra (UPRA 2020-2022)**
	Ocaña	59.20%
	Ábrego	53.35%
	El Carmen	67.35%
	Convención	60.80%
	Teorama	78.49%
	San Calixto	86.41%
	Hacarí	71.54%
	La Playa	58.16%
	El Tarra	74.80%
	Tibú	71.66%
	Sardinata	63.44%
	Cúcuta	66.70%
	Villa del Rosario	61.54%
	Los Patios	53.35%
	El Zulia	40.82%
	San Cayetano	74.36%
	Puerto Santander	46.98%
	Río de Oro	62.57%
	González	32.88%

Índice de informalidad. Indicador de informalidad de la tenencia de la tierra [UPRA] (2023)

Que la falta de formalización de la propiedad rural, tanto individual como colectiva, impacta de manera significativa y negativa el ingreso efectivo de las familias y comunidades a procesos sostenibles de sustitución de cultivos de uso ilícito. Asimismo, dificulta la implementación de medidas de control territorial, especialmente en lo relacionado con la caracterización predial, lo que favorece el crecimiento y la expansión de este tipo de cultivos.

Que el inciso 5°, del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 señaló que no puede hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables.

Que el Decreto Ley 902 de 2017, en su artículo 4°, estableció a los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito como: "(...) 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 (...)" estableciendo, además los requisitos necesarios para ese propósito.

Que, además, dadas las limitaciones que plantean la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, en cuanto a la formalización de predios con cultivos de uso ilícito, la medida excepcional de la titulación, vinculada a las estrategias de intervención establecidas en este decreto, en todo caso, atiende a las reglas de la figura de caducidad del derecho reconocido y resulta necesaria para incluir de manera efectiva a la comunidad, proteger sus derechos fundamentales como comunidades campesinas y étnicas, impactar el índice de informalidad de la tierra, desvincular a la comunidad de la economía ilícita y despojar a los actores armados de su principal fuente económica.

Que, debido a las limitaciones generadas por la presencia de cultivos de uso ilícito en la implementación de acciones y mecanismos de desarrollo agropecuario por parte de la institucionalidad estatal, resulta necesario que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), en ejercicio de las competencias establecidas en el Decreto Ley 2364 de 2015 y en el marco de la excepcionalidad derivada de la declaratoria de conmoción interior, inicie de manera inmediata la implementación de alternativas productivas y de asistencia técnica en los territorios afectados por la emergencia, priorizando a campesinos y comunidades étnicas en condición de vulnerabilidad que dependan de estos cultivos. Este proceso deberá llevarse a cabo en articulación con la DSCI, mediante proyectos orientados a fomentar la erradicación voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la promoción de economías legales y sostenibles.

Que, el Decreto número 4765 de 2008 reestructuró el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y en su artículo 6°, estableció las funciones generales del instituto relacionadas con la prevención, vigilancia y control fitosanitaria de especies vegetales y anímales en el país, incluyendo las condiciones para su comercialización, transporte, licenciamiento y registro, así como los requisitos para adelantar actividades productivas con estos elementos. Concretamente en el numeral 19 señala que, le corresponde al ICA: (...) Conceder, suspender o cancelar licencias, registros, permisos de funcionamiento, comercialización, movilización, importación o exportación de animales, plantas, insumos, productos y subproductos agropecuarios, directamente o a través de los entes territoriales o de terceros, en los asuntos propios de su competencia ..."

Que estos procedimientos, sometidos a las competencias del ICA, pueden resultar excesivamente prolongados en el contexto de la emergencia que atraviesa la región del Catatumbo y las demás zonas establecidas en el Decreto número 062 de 2025. Esta situación afecta particularmente a las comunidades campesinas y étnicas en condición de vulnerabilidad que decidan, de manera voluntaria, vincularse a procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, haciendo necesaria la flexibilización de algunas reglas aplicables, en especial la relacionada con el denominado "derecho a turno".

Que, en igual sentido, los procedimientos establecidos por las autoridades sanitarias a partir de lo establecido en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto número 2078 de 2012 en lo que tiene que ver con. sus labores de evaluación, seguimiento y control de productos utilizados como materias primas o para el consumo, pueden resultar demasiado estrictos y prolongados para las comunidades campesinas y étnicas vinculadas a procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito. Por ello, se hace necesario, también desde la perspectiva de la competitividad, flexibilizar los requisitos y reducirlos a lo estrictamente necesario, con el fin de cumplir los objetivos de control y garantizar la sostenibilidad económica de las iniciativas de sustitución de cultivos implementados en el marco de la conmoción interior declarada por el Decreto número 062 de 2025.

Que el artículo 15 de la Ley 962 de 2005 establece el principio del "derecho de turno" para las peticiones, quejas o reclamos, obligando a las entidades públicas a respetar estrictamente el orden de presentación de las solicitudes, salvo en casos de prelación legal. Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza excepcional del estado de conmoción interior declarado por el Decreto número 062 de 2025, ciertos procedimientos específicos sanitarios y fitosanitarios en relación de prelación, ser puestos primero si provienen de la región del Catatumbo permitiendo una atención más ágil y eficiente, garantizando que los trámites necesarios para la ejecución de las estrategias de sustitución y restablecimiento del orden público se realicen sin las restricciones e este derecho, lo que podría retrasar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Que la carga impositiva dirigida a los productos utilizados en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, en particular el Impuesto al Valor Agregado (IVA) establecido en los artículos 420 y subsiguientes del Estatuto Tributario, puede afectar la sostenibilidad financiera de las estrategias de sustitución. Esto se debe a que el contexto productivo de dichas estrategias enfrenta complejas condiciones, incluyendo la insuficiencia de infraestructura adecuada para la producción y la movilidad, lo que impacta negativamente en su competitividad, motivando suficientemente la necesidad de una exención transitoria a dicha carga impositiva.

Que la Ley 2183 de 2022 creó el Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA) con el objetivo de facilitar el acceso a insumos agrícolas a través de diversas operaciones establecidas en su artículo 19, entre las cuales están: el financiamiento de apoyos a la producción, transporte. almacenamiento y demás actividades necesarias para el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios; adelantar compras centralizadas de insumos agropecuarios; otorgar garantías en las operaciones de importación que adelanten los agentes del mercado que adquieren insumos agropecuarios; adquirir instrumentos financieros o pólizas de cobertura por diferencial cambiaria.

Que, en atención a las condiciones especiales de vulnerabilidad que enfrentan los grupos familiares vinculados a los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, especialmente en lo relacionado con los costos para la adquisición de insumos y materiales para sus iniciativas lícitas, resulta necesario establecer una priorización temporal para aquellas iniciativas que involucren a estos grupos familiares dentro del ámbito territorial del estado de conmoción, a fin de facilitar su acceso a las operaciones de las que dispone el FAIA.

Que, de conformidad con la Ley 1328 de 2009 y el Decreto número 2555 de 2010, el acceso a productos y servicios financieros exige el cumplimiento de requisitos como la evaluación de la capacidad de pago, el registro y verificación de información financiera, y el reporte a centrales de riesgo, entre otros, con el fin de garantizar la viabilidad de los productos otorgados.

Que el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", adoptado por la Ley 2294 de 2023, a través de su artículo 10, adicionó el parágrafo 5° al artículo 7° del Decreto Ley 896 de 2017, permitiendo que las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) renegocien una única vez la operación de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo para alinearlos con los fines del Acuerdo Final de Paz.

Que, sin embargo, debido a la situación que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior mediante el, Decreto número 062 de 2025, la implementación de dicha renegociación se ha visto afectada. Por lo tanto, se hace necesaria una nueva renegociación que armonice la ejecución del PNIS con las medidas extraordinarias establecidas en el presente decreto y otros modelos de sustitución voluntaria que diseñe la DSCI.

Que el artículo 23 del Decreto número 1223 de 2020 estableció que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) es una dependencia de esta última, con autonomía administrativa y financiera, de conformidad con lo establecido en el literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Que el numeral 7 de esa misma norma, estableció que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tiene bajo su competencia el diseño e implementación de nuevos modelos y proyectos alternativos de sustitución de cultivos ilícitos para ser aplicados aquellos territorios que para el efecto determine el Consejo Directivo de la ART.

Que, ante la situación excepcional generada por el recrudecimiento de los enfrentamientos entre grupos armados, cuya principal fuente de financiamiento es el narcotráfico, resulta necesario diseñar herramientas ágiles para la sustitución de cultivos de uso ilícito. Estas herramientas deben permitir, por una parte, romper la dependencia inmediata de las comunidades rurales vulnerables hacia dicho circuito económico, iniciar un proceso sostenible de tránsito hacia economías lícitas y, por otra, eliminar esta actividad como fuente de financiación del conflicto armado en la región del Catatumbo.

Que, sin embargo, en el marco de la declaratoria de conmoción interior y con el propósito de atender de manera inmediata las necesidades económicas y sociales de las personas y comunidades afectadas por la emergencia, resulta necesario evaluar mecanismos de flexibilización temporal para el acceso a productos financieros, especialmente de crédito. Esta flexibilización deberá considerar esquemas de mitigación del riesgo financiero, tales como garantías estatales, fondos de cobertura o líneas de crédito especiales con respaldo gubernamental, que permitan otorgar financiamiento sin afectar la estabilidad del sistema financiero ni comprometer el cumplimiento de las obligaciones crediticias.

Que las medidas excepcionales propuestas en la presente norma materializan los fines del Estado Social de Derecho y se orientan a proteger los derechos fundamentales de los sujetos

sobre los cuales concurren varios criterios de protección constitucional reforzada y que, actualmente, habitan en la región del Catatumbo en un estado de vulnerabilidad manifiesta, debido a su dependencia económica del circuito ilícito del narcotráfico, la situación sobreviniente de reactivación de combates entre grupos armados ilegales y los consecuentes desplazamientos forzados.

Que las medidas adoptadas en el presente decreto buscan generar una estabilidad económica y social en la zona, con lo cual se contribuye a reducir la violencia, en tanto se ofrecen unas alternativas económicas legales a las comunidades afectadas y disminuir la dependencia que tienen sobre actividades ilícitas.

Que promover el desarrollo de economías lícitas es una forma de disminuir la influencia de los Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) y los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) con presencia en la región del Catatumbo cuya principal fuente de financiación proviene de la economía ilegal del narcotráfico.

Que, en tal medida, es necesario adoptar medidas urgentes, excepcionales y humanitarias para atender a la población vulnerable que depende económicamente de los cultivos de uso ilícito, con el propósito de restablecer el orden público.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. ***Ámbito de aplicación***. Las medidas adoptadas en el presente decreto serán aplicables a los núcleos familiares de las zonas objeto de declaratoria de conmoción interior, conforme lo dispone el artículo 1° de Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, en las cuales exista presencia de cultivos de uso ilícito, de acuerdo con los datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) y otras fuentes de verificación de las que disponga o pueda disponer el Gobierno nacional.

TÍTULO 1

MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA FOMENTAR ECONOMÍAS LÍCITAS VINCULADAS A ESTRATEGIAS DE SUSTITUCIÓN VOLUNTARIA DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Artículo 2°. ***Creación del pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario condicionado a la sustitución de cultivos para la transición hacia economías lícitas***. Créase el pago por la erradicación de raíz de los cultivos de uso ilícito, corno una medida humanitaria y extraordinaria, gestionada por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Artículo 3°. ***Definición y alcance de los pagos por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario***. Este pago es una medida excepcional dirigida a los núcleos familiares vulnerables y dependientes de cultivos de uso ilícito del Catatumbo que se desvinculen del circuito económico del narcotráfico, que promueve su transición hacia economías lícitas y ambientalmente sostenibles, mediante acuerdos de sustitución voluntaria y no genera derechos adquiridos para su continuidad en el tiempo.

Estos pagos estarán condicionados a: (i) la erradicación total, voluntaria y verificable de los cultivos de uso ilícito en la totalidad del área sembrada; (ii) la no resiembra comprobada por medio de los mecanismos que defina la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito; y (iii) el inicio o fortalecimiento de una economía lícita, para lo cual el Estado, a través de las entidades competentes, hará la entrega de activos productivos, maquinaria y asistencia técnica necesaria. Para ello, se priorizarán proyectos. productivos asociativos o agroindustriales que sean encabezados por mujeres.

Parágrafo 1°. Los pagos se entregarán prioritariamente a los núcleos familiares cuya cabeza sea mujer, siendo esta la beneficiaria titular de las mismas.

Parágrafo 2°. El valor del pago por núcleo familiar será por hasta un salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo 3°. Al término de la vigencia del presente decreto, los núcleos familiares beneficiarios de los pagos de los que trata el artículo 2° serán vinculados a las estrategias de sustitución voluntaria, de conformidad con los términos que establezca la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito para este efecto.

Artículo 4°. ***Procedimientos, términos y condiciones para el acceso a los pagos***. La Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito fijará los procedimientos, términos y condiciones especiales para implementar de forma expedita la convocatoria de acceso a los pagos de que trata el artículo 2° del presente decreto, con el propósito de desvincular a los núcleos familiares que dependan de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas en la región del Catatumbo.

Artículo 5°. ***Verificación del cumplimiento de condiciones de erradicación voluntaria o resiembra***. La Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito implementará mecanismos rigurosos para garantizar el cumplimiento de las condiciones frente a la entrega del pago de que trata el artículo 2° de este decreto, como monitoreo satelital, visitas periódicas al territorio, auditorías con acompañamiento comunitario, entre otras.

En caso de que en la verificación se evidencie el incumplimiento, se procederá a la cesación de pagos para el núcleo familiar respectivo y la erradicación forzosa, sin perjuicio de las acciones administrativas o judiciales a las que haya lugar.

Parágrafo 1°. Los cultivos de uso ilícito que sean sembrados con posterioridad a la expedición del presente decreto serán objeto de erradicación forzosa.

Artículo 6°. ***Armonización de la renegociación del PNIS con las medidas extraordinarias***. Adiciónese al artículo 9° de la Ley 2294 de 2023 la posibilidad de ampliar hasta un 25% el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), por una sola vez, para los núcleos familiares vinculados a ese programa en la región del Catatumbo. Esta medida deberá estar orientada al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo Final de Paz, la eliminación definitiva de los cultivos de uso ilícito y a la mitigación de las causas que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior mediante el Decreto número 062 de 2025.

Parágrafo. La DSCI será responsable de dirigir el proceso de ampliación de la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), adoptando las medidas administrativas necesarias para

armonizarlo con la implementación de las medidas extraordinarias establecidas en este decreto y con otros modelos de sustitución.

Artículo 7°. ***Exención al impuesto sobre las ventas (IVA) a bienes y servicios para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo***. Estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA), sin derecho a devolución ni compensación, los bienes y servicios importados, enajenados o suministrados en el marco de las estrategias que establezca la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) para facilitar la transición a una economía lícita de los núcleos familiares descritos en el artículo primero del presente decreto.

Esta medida aplicará a los materiales, insumos agropecuarios y maquinaria agrícola necesaria para la implementación de acciones productivas de sustitución. Asimismo, incluirá el transporte de estos insumos y de los productos resultantes de las intervenciones adelantadas por la DSCI.

Parágrafo 1°. Los saldos a favor generados en las declaraciones tributarias del impuesto sobre las ventas (IVA) podrán ser imputados en las declaraciones de los períodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución y/o compensación.

Parágrafo 2°. El responsable ·del impuesto sobre las ventas (IVA) que enajene los bienes exentos de que trata el presente decreto, tiene derecho a impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA), siempre y cuando cumpla con los requisitos consagrados en el Estatuto Tributario y en especial en el artículo 485 de dicho estatuto.

Parágrafo 3°. Los bienes y servicios excluidos del impuesto sobre las ventas (IVA) de conformidad con el Estatuto Tributario mantendrán esa naturaleza.

Artículo 8°. ***Requisito para acceder a la exención***. Para hacer efectiva la exención del Impuesto sobre las ventas (IVA) de la que trata el artículo 2° del presente decreto, los responsables del impuesto sobre las ventas (IVA) deberán estar debidamente inscritos, reconocidos o registrados como proveedores o aliados estratégicos aprobados por la DSCI o por entidades del Sector administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, y cumplir con el siguiente procedimiento:

1. Al momento de facturar la operación de venta de bienes exentos, y durante la conmoción interior, a través de los sistemas de facturación vigentes, el facturador deberá incorporar en el documento una leyenda que indique: “Bienes y servicios exentos - Decreto número 062 del 24 de enero de 2025”.

2. La importación, la venta y la entrega de los bienes deberá ser realizada dentro del término previsto en el artículo 4° del presente decreto.

3. El adquiriente del bien o servicio deberá entregar copia del documento que lo acredita como beneficiario de las estrategias donde se le indique la línea productiva lícita. Así mismo, el proveedor previamente verificará que los bienes y servicios objeto de venta, estén relacionados con el cultivo lícito aprobado, soportando la venta con este documento.

4. El responsable del impuesto sobre las ventas (IVA) deberá rendir un informe de ventas con corte al último día de vigencia de la medida, el cual deberá ser remitido dentro del mes siguiente a la finalización de la medida a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas (IVA) que

efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detallen las facturas o documentos equivalentes, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien y valor de la operación.

5. El responsable del impuesto sobre las ventas (IVA) deberá rendir un informe de las declaraciones de los bienes importados y amparados con la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) de que trata el artículo 2° del presente decreto, con corte al último día de vigencia de la medida, el cual deberá ser remitido dentro del mes siguiente a la finalización de la medida a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas (IVA) que efectúa la importación exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle: la declaración de importación, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien, valor de la operación y el número de la factura del proveedor del exterior.

Artículo 9°. ***Control y supervisión***. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con base en las facultades previstas en el artículo 688 del Estatuto Tributario adelantará sus labores de control y fiscalización necesarias para la correcta aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas (IVA). La DSCI y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) podrán establecer los mecanismos de control y supervisión requeridos para prevenir abusos y garantizar que la exención se utilice exclusivamente para los fines establecidos en el presente decreto.

Artículo 10. ***Flexibilización y agilización de procedimientos de prevención, inspección, vigilancia y control de autorizaciones y registros sanitarios y fitosanitarios***. Exceptúese la aplicación del 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) en el ejercicio de sus funciones de prevención, inspección, vigilancia y control, así como en la expedición de autorizaciones y registros de su competencia. Esta excepción tiene como finalidad agilizar dichos trámites para materias primas o productos derivados de las estrategias de sustitución diseñadas e implementadas por la DSCI.

Parágrafo 1°. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) podrán crear grupos especiales para la atención prioritaria de las solicitudes relacionadas con materias primas o productos derivados de las estrategias de sustitución en los territorios incluidos en la declaratoria de conmoción interior, con el fin de agilizar su trámite y garantizar una respuesta oportuna.

Parágrafo 2°. Las mencionadas entidades podrán flexibilizar otros requisitos en los trámites de su competencia para facilitar la expedición de autorizaciones y registros en dichos territorios. Para ello, deberán expedir los actos administrativos que regulen estas medidas asegurando el cumplimiento de sus funciones de prevención, inspección, vigilancia y control.

Artículo 11. ***Adición***. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 19 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará así:

Parágrafo 4°. Las operaciones autorizadas en el presente artículo serán priorizadas para las iniciativas productivas derivadas de procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso

ilícito, implementados en el marco del estado de conmoción interior declarado por el Decreto número 062 de 2025.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en coordinación con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), reglamentará los criterios de asignación, ejecución y control de estas operaciones, garantizando su aplicación eficiente y su alineación con las políticas de desarrollo rural integral y transformación territorial.

Artículo 12. ***Flexibilización de los requisitos generales para el acceso al sistema financiero***. Durante la vigencia del. estado de conmoción interior declarado por el Decreto número 062 del·24 de enero de 2025, las entidades financieras podrán flexibilizar las condiciones de crédito a la población vulnerable en el área de influencia del Decreto número 062 de 2025. La superintendencia financiera de Colombia dará instrucciones para la utilización de fuentes alternativas de información para el análisis de riesgo crédito y sobre mecanismos de atención e inclusión para el consumidor financiero y otras medidas relacionadas con este apartado.

Artículo 13. ***Recursos para la implementación de las estrategias***. Las estrategias para la desvinculación de las actividades ilícitas para los núcleos familiares descritos en este decreto, podrán financiarse con 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; estos recursos serán administrados y ejecutados a través del Fondo Colombia en Paz (FCP).

También podrán financiarse con recursos del Sistema General de Regalías, caso en el cual se hará a través de proyectos de inversión en el marco de las normas propias de dicho sistema.

TÍTULO 2

MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA SUSTITUCIÓN EN EL MARCO DEL FOMENTO AGROPECUARIO Y EL DESARROLLO RURAL

Artículo 14. ***Formalización de predios en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito***. En el proceso de estabilización social, económica y productiva de las comunidades afectadas por los impactos derivados de la grave perturbación del orden público, la Agencia Nacional de Tierras adelantará, de forma prioritaria, los procesos de formalización de propiedad privada y adjudicación de bienes baldíos de la Nación, incluso en áreas afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito.

La adjudicación o reconocimiento de derechos en áreas afectadas por la presencia de cultivos estará sometida a la obligación de sustituir los cultivos de uso ilícito so pena de la caducidad del derecho. Para el efecto se establecerá un plan de sustitución que será verificado por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

La Agencia de Desarrollo Rural intervendrá de manera directa y concomitante los predios a efectos de establecer las actividades productivas agropecuarias, y las actividades sustitutivas cuando haya lugar y dispondrá de insumos agropecuarios para el inicio de los ciclos productivos.

Artículo 15. ***Vigencia***. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado a 14 de febrero de 2025.

El Ministro de Salud y Protección Social de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales mediante Decreto número 0142 de 2025,

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ

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,
Ángela María Buitrago Ruiz.

El Ministro de Defensa Nacional,
Iván Velásquez Gómez.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural,
Martha Viviana Carvajalino Villegas.

El Ministro de Salud y Protección Social,
Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez.

La Ministra de Trabajo,
Gloria Ines Ramírez Ríos.

La Viceministra de Minas del Ministerio de Minas y Energía, encargada de las funciones del despacho del Ministro de Minas y Energía,
Kelly Johana Rocha Gómez.

El Director Técnico de la Dirección de Relaciones Comerciales, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Eduardo Andrés Cubides Durán.

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.

La Directora de Apropiación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones encargada de las funciones del despacho del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,
Yeimi Carina Murcia Yela.

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 Asesor del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes encargado de las funciones del despacho del Ministro de las Culturas, las Artes y los Saberes,
William Fabián Sánchez Molina.

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.

El Viceministro General del Interior encargado del empleo del despacho del Ministro del Interior,
Gustavo García Figueroa.

ANEXO 2

Síntesis del material probatorio recaudado

AUTO 24 DE FEBRERO DE 2025	
PREGUNTA	**RESPUESTA**
Requisitos formales	
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. 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.	El *DAPRE*[2] remitió los decretos de nombramiento y de encargo de las personas que suscribieron el Decreto Legislativo 180 de 2025, y aseguró que "la totalidad de ministras y ministros titulares que suscribieron el Decreto Legislativo 180 de 2025, se encontraban en ejercicio de sus funciones en la fecha de expedición", salvo los ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Minas y Energía, de Comercio, Industria y Turismo, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte, de las Culturas, las Artes y los Saberes y de Ciencia, Tecnología e Innovación, que estaban en encargo de funciones ministeriales.
Sobre el grupo de medidas decretadas y las consideraciones previstas en el decreto de desarrollo	
Indicar cómo el Decreto 0180 de 2025: (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.	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[3] indicó que el Decreto 062 de 2025 identificó como causa central de la crisis en la región del Catatumbo el fortalecimiento de los grupos armados ilegales a través de la economía de la coca, lo que ha exacerbado la violencia, los desplazamientos forzados, la crisis humanitaria y el deterioro de la seguridad en la región. Por su parte, el Decreto Legislativo 0180 de 2025 se dirige directamente a conjurar dichas causas de la perturbación y sus medidas se orientan también a impedir la extensión de sus efectos, toda vez que: (i) Rompe la fuente de financiación de los grupos armados ilegales al permitir una desvinculación rápida de las familias de la economía ilícita sin exponerlas a una crisis económica que las obligue a reincidir. (ii) Amplía el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata del PNIS en un 25 % lo que permite atender a familias vulnerables que no habían sido cubiertas por programas previos, mitigando el impacto humanitario de la crisis. (iii) Adopta incentivos para garantizar que los agricultores puedan mantener cultivos legales a largo plazo sin depender de economías ilícitas. (iv) Reduce la dependencia de las comunidades hacia

[2] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-08 06-01-47)".
[3] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

	la economía de la coca disminuyendo el control de estos grupos sobre la población. Explicó que la dependencia económica de las comunidades de los cultivos de uso ilícito no solo ha perpetuado la pobreza y la exclusión en estas comunidades, sino que también ha obstaculizado el surgimiento y consolidación de economías locales diversas y sostenibles. Así, los cultivos de uso ilícito, como factor principal de financiación de los grupos armados al margen de la ley, ha fortalecido la influencia y dominio de estos en las dinámicas sociales, territoriales y económicas de la región, exacerbando la violencia y la inestabilidad. Por ello, las medidas contempladas contribuyen a combatir la principal fuente de financiamiento de dichos actores armados, a través de: i) la reducción de manera eficiente y expedita del número de hectáreas con cultivos de uso ilícito, ii) la desvinculación de la población civil del circuito económico ilegal, y iii) el aumento de la presencia institucional que implicará la reducción de las redes de apoyo de los grupos armados ilegales. Afirmó que las medidas excepcionales son necesarias y proporcionales teniendo en cuenta (i) la insuficiencia en la cobertura del PNIS y (ii) la inexistencia de otros instrumentos jurídicos. Sobre la primer cuestión, informó que la crisis de orden público en la región del Catatumbo no podía ser atendida a partir del PNIS porque dentro del programa solo los municipios de Tibú y Sardinata fueron priorizados para su atención y solamente 2.328 núcleos familiares están vinculados, lo cual es insuficiente. Aseguró que el PNIS tuvo enormes problemas en el diseño de su implementación porque: i) dio preponderancia casi que exclusiva a los acuerdos familiares -individuales- de sustitución a pesar de que el propio AFP tenía un fuerte componente comunitario y desatendió el carácter territorial; ii) no se detuvo en establecer mecanismos ciertos de encadenamiento productivo, ni en clave de transformación, ni en clave de comercialización; iii) no potenció una atención integral por parte del Estado, quedándose únicamente en el establecimiento de proyectos productivos y, iv) esa implementación fragmentó el esfuerzo administrativo e impidió que las iniciativas fueran sostenibles económicamente y en el tiempo. Incluso si se admitiera que el modelo implementado por el PNIS es viable para resolver la situación que generó la declaratoria de conmoción interior, lo cierto es que la totalidad de su presupuesto resultaría insuficiente para abordar de manera decisiva la problemática de los cultivos de uso ilícito en el Catatumbo.

	En síntesis, las medidas extraordinarias no solo complementan el esfuerzo del PNIS, sino que suplen sus deficiencias en términos de cobertura y oportunidad, asegurando que la estrategia de sustitución pueda tener un impacto inmediato y eficaz en la reducción de los cultivos ilícitos y la pacificación del territorio. Sobre la segunda cuestión informó el ordenamiento jurídico interno carece de disposiciones normativas que permitan abordar la situación de crisis que presenta la región del Catatumbo, dada su magnitud y las graves consecuencias de esta, **así como sus causas estructurales**, relacionadas con la presencia de actores armados, la exacerbación de los cultivos de uso ilícito y una economía dependiente de los cultivos de uso ilícito. El PNIS se torna inocuo frente al actual estado de conmoción puesto que implica la ejecución de una serie de pasos concatenados, que en condiciones ordinarias pueden tomar hasta dos (2) años, los cual impide actuar con la celeridad requerida. Por el contrario, la implementación de un pago por erradicación a los núcleos familiares que suscriban este compromiso garantiza la entrega a las familias de recursos con la suficiente inmediatez, para cortar de manera inmediata su relación con el circuito del narcotráfico. Esta medida, **si bien contempla la necesidad del compromiso de hacer tránsito a estrategias de sustitución, no implica de manera inmediata su implementación como parte del paquete de medidas urgentes, sino que constituye el primer paso necesario para llegar a ellas.** La demora en la entrega del pago podría obligar a muchas familias a abandonar sus tierras en busca de alternativas económicas, lo que generaría un nuevo ciclo de desplazamiento forzado y desarraigo social o puede ser aprovechada por grupos los armados ilegales con presencia en la zona para reclutar a esta población vulnerable, perpetuando el ciclo de violencia y narcotráfico en la región. Por su parte, el *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*[4] precisó que exceptuar la aplicación del artículo 15 de la Ley 962 de 2005, permitiendo que el Invima y el ICA aceleren los trámites relacionados con la producción y comercialización de productos derivados de las estrategias de sustitución, garantiza que los productores puedan ingresar rápidamente al mercado formal y de esta manera lograr reducir la dependencia de la sociedad de las economías ilícitas. En condiciones normales, los trámites administrativos gestionados ante el ICA requieren

[4] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-12 05-03-49)".

	un análisis extenso, detallado y riguroso, particularmente respecto de los procedimientos contemplados en el artículo 10 del Decreto 0180 de 2025, lo cual no se compadece de la situación de la región.
Explicar la temporalidad o permanencia de cada una de las medidas legislativas adoptadas en el decreto de desarrollo ya mencionadas.	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[5] explicó que todas las medidas excepcionales adoptadas son temporales (artículo 41 de la Ley 137 de 1994): - Pagos por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario (artículos 2, 3, 4 y 5): están circunscritos al término de vigencia del Decreto Legislativo 0180 de 2025. Vencido este término, los núcleos familiares beneficiarios serán vinculados a las estrategias de sustitución voluntaria que sí tienen una vocación de permanencia. - Armonización de la renegociación del PNIS con las medidas extraordinarias (artículo 6º): se realizará por una sola vez. - Exención al impuesto sobre las ventas (IVA) a bienes y servicios para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo (artículo 7º): durante el término de vigencia del Decreto 0180 de 2025. - Flexibilización y agilización de procedimientos de prevención, inspección, vigilancia y control de autorizaciones y registros sanitarios y fitosanitarios: por el término general de vigencia de los decretos legislativos de desarrollo del estado de conmoción interior. - Priorización de las operaciones autorizadas al Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA) para las iniciativas productivas derivadas de procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, implementados en el marco del estado de conmoción interior (artículo 11): se trata de la adición de un parágrafo transitorio al artículo 19 de la Ley 2183 de 2022. - Formalización de predios en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito (artículo 14): se trata de la priorización de los procesos de formalización de propiedad privada y adjudicación de bienes baldíos de la Nación, estado por naturaleza transitorio. Agregó que posteriormente se diseñarán estrategias para articular las medidas con las estrategias de sustitución permanentes, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 6° del Decreto legislativo 0180 de 2025.
Señalar qué estudios y diagnósticos específicos sirvieron de soporte o base	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[6] indicó que sirvieron de soporte los siguientes:

[5] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[6] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

cierta para adoptar este tipo de medidas de desarrollo	Análisis anual 2022-2023, basado en el SIMCI[7], sobre i) aumento de cultivos; ii) zonas en las que se concentran y iii) disminuciones de cultivos, en los municipios de: Ábrego, Convención, área metropolitana de Cúcuta, El Carmen, El Tarra, El Zulia, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú, en Norte de Santander, y González y Río de Oro en el departamento del Cesar. Según lo reportado por el Sistema de Información de Drogas de Colombia –SIDCO- del Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y el Derecho, a partir del censo del SIMCI: (i) Norte de Santander ocupa el tercer lugar en los departamentos con más área sembrada de cultivos de coca y aporta el 17% al total nacional con 43. hectáreas; (ii) los cultivos de coca se ubican principalmente en los municipios que componen la región de El Catatumbo; (iii) el municipio de Tibú es el segundo municipio en mayor amenaza a nivel nacional por cultivos de uso ilícito con 23.030 ha reportadas en 2023; (iv) Bucarasica es el municipio con menor número de cultivos de uso ilícito con 5,95 hectáreas; y (v) el total del departamento es de 43.867 hectáreas, distribuidas en 14 municipios. Informe denominado "*Evaluación Institucional y de Resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (Pnis) en el Marco de la Política Integral de Drogas del Estado Colombiano*", presentado el 19 de noviembre de 2023 por el Departamento Nacional de Planeación, del cual se evidencia cómo las estrategias del PNIS no han logrado mitigar de manera sostenible la problemática derivada de la economía cocalera en el Catatumbo. El estudio demuestra que **la falta de articulación institucional, la insuficiente implementación de los componentes del programa y el incumplimiento de compromisos han limitado su impacto en la erradicación de cultivos ilícitos y la transformación socioeconómica de la región**. Además, resalta que, en algunos casos, la implementación del programa ha coincidido con un aumento en los cultivos de coca y la deforestación en zonas vecinas, lo que refuerza la necesidad de adoptar medidas adicionales y más efectivas.

[7] En el artículo 1° de la Resolución 0006 de 08 de Abril de 2005 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, se estableció como fuente de información oficial en materia de drogas al Observatorio de Drogas de Colombia, ODC, con el objetivo de proporcionar a la comunidad nacional e internacional información oportuna, objetiva, confiable, continua, actualizada y comparable sobre la problemática de la droga y los delitos relacionados de manera que permita analizar las tendencias en sus diferentes manifestaciones y contribuya a la formulación y ajuste de políticas, toma de decisiones, diseño y evaluación de programas y proyectos. A su vez, el Observatorio de Drogas de Colombia recibe soporte temático del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI.
El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina contra la Droga y el Delito – UNODC celebraron el Convenio de Cooperación Internacional 655 de 2024, cuyo objeto consiste en la *"Cooperación técnica y económica para mantener en operación el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI"*.
La capa oficial de datos de cultivos de uso ilícito en Colombia la emite el Observatorio de Drogas de Colombia de Ministerio de Justicia y el Derecho, a partir del reporte UNODC/SIMCI, que se publica con una periodicidad anual.

Sobre las medidas relacionadas con los pagos por erradicación y sustitución de cultivos ilícitos (artículos 2, 3, 4 y 5)	
¿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?	La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito[8] respondió que, de acuerdo con el numeral 4.1. del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional se comprometió a la creación y puesta en marcha del PNIS[9]. Para la implementación del programa, entre 2017 y 2018 se focalizaron 56 municipios en 14 departamentos de la geografía nacional. Para el caso específico de los municipios de los que trata el Decreto 062 de 2025, el PNIS fue priorizado para su implementación únicamente en los municipios de Tibú y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander. En este punto reitera la insuficiencia del programa para la región del Catatumbo. De otro lado, existe la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos de uso Ilícito -CONPES 3669 de 2010[10]- para las comunidades que no manifiesten voluntad de vincularse a procesos de sustitución voluntaria o, donde habiéndolo hecho, ese mecanismo haya fracasado. En estos casos, las entidades competentes proceden con los procedimientos de erradicación forzosa, cumpliendo con los requisitos constitucionales y legales, sin una participación directa en ese proceso por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Al respecto, el Ministerio de Defensa[11] informó que se intervendrán los municipios de Cúcuta, Abrego, La Playa y Zulia, bajo la modalidad de erradicación manual por personal de la Policía Nacional y por Grupos Móviles de Erradicación (GME).
¿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?	La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito[12] respondió que en el marco del PNIS, en el Departamento de Norte de Santander se suscribieron dos (2) acuerdos colectivos de sustitución voluntaria en los municipios de Tibú y Sardinata departamento Norte de Santander. En cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Colectivo, se formalizaron y suscribieron un total de 2.684 acuerdos individuales de vinculación en el municipio de Tibú y 302 acuerdos individuales en el municipio de Sardinata. Estos acuerdos constituyen la población objeto de atención del programa en el departamento de Norte de Santander. Sin embargo, esta población representa menos del 10 % de la población total de cada municipio, según el censo poblacional del DANE de 2018. Por lo tanto, este número es insuficiente para abordar

[8] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[9] Decreto-ley 896 del 29 de mayo de 2017.
[10] Decreto 249 del 14 de febrero de 2017, por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
[11] Expediente digital. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[12] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

	adecuadamente la problemática derivada de la presencia de cultivos ilícitos. Además, el Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar no contempla medidas dirigidas a la atención de situaciones de orden público, ya que cada núcleo beneficiario del PAI recibe beneficios que están condicionados al cumplimiento de los compromisos adquiridos con el programa y bajo el desarrollo de las siguientes fases: monitoreo, asistencia alimentaria inmediata, asistencia técnica integral, auto sostenimiento y seguridad alimentaria, proyectos productivos y plan de acción inmediata a recolectores. Ante las dificultades y retrasos en la implementación del PNIS, el artículo 10 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo -PND-) adicionó el parágrafo 5° al artículo 7° del Decreto-ley 896 de 2017, en el sentido de permitir la renegociación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo por una sola vez, de forma concertada con el Gobierno[13]. A la fecha se han realizado las siguientes acciones: 171 planes de inversión firmados y aprobados en Sardinata y 1.394 en Tibú; pago de labores de alistamiento previo a la implementación del proyecto productivo por $510 millones en Sardinata y $4.149 millones en Tibú y entrega de insumos por $777.390.621 en Sardinata y $2.939.147.908 en Tibú. El programa continúa implementándose, pero con ajustes, para superar las deficiencias que se presentaron en el pasado por la intermediación de algunos operadores en la ejecución de cada uno de los componentes. La seguridad alimentaria de los beneficiarios actuales del PNIS, de ninguna manera resuelve esa problemática para los habitantes de la zona comprendida en el ámbito de aplicación territorial del Decreto 062 de 2025 aun cuando se dediquen a actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito, pues, como ya se explicó el impacto del programa solamente abarca a **1.694** núcleos familiares activos (familias cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras), en los municipios de Sardinata y Tibú.
¿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	La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito[14] explicó que el pago por erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito contenido en los artículos 2 y 3 del Decreto legislativo 0180 de 2025 y la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) del PNIS establecida en el Acuerdo Final de Paz y en el Decreto-ley 896 de 2017 son mecanismos distintos en naturaleza, alcance y función dentro del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito.

[13] Resolución 0021 de 2024 de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, establece el procedimiento detallado para la renegociación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo dentro del PNIS.
[14] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

vigencia del PNIS en el Decreto 896 de 2017 y por qué dicho contenido no es suficiente para atender la situación?	El pago por erradicación voluntaria del Decreto legislativo 0180 de 2025 es una medida excepcional y de naturaleza humanitaria que incentiva la desvinculación inmediata de los cultivos de uso ilícito y pretende aminorar las condiciones de vulnerabilidad de las familias sometidas a los rigores del recrudecimiento de la violencia y que aún derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito. Aplicación exclusiva en el lapso del estado de conmoción interior. Por su parte, la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), como uno de los componentes del PAI Comunitario, busca garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades que voluntariamente se vincularon al PNIS y su implementación se da en el marco del Acuerdo Final de Paz. Ante la ineficiencia del PNIS se requiere una estrategia distinta y expedita que permita conjurar la crisis de seguridad y derechos humanos en el Catatumbo. Así, el Decreto legislativo 0180 de 2025 se justifica en el estado de conmoción interior, con base en la conexidad teleológica con la crisis, ya que responde directamente a la perturbación del orden público, causada por el incremento de la violencia y el aumento incontrolado de los cultivos de uso ilícito.
¿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)	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[15] indicó que además de los estudios y diagnósticos señalados para la respuesta dada al punto 4, el Departamento Nacional de Planeación presentó varios documentos: la evaluación institucional y de resultados del PNIS, el informe de resultados del PNIS y el resumen de evaluación de impacto del PNIS, los cuales respaldan la afirmación de que el PNIS ha sido insuficiente para atender la problemática de la sustitución de cultivos ilícitos en el Catatumbo. Se evidencian fallas en la implementación, falta de impacto en la reducción de cultivos y desigualdad en los beneficios otorgados a los campesinos, lo que justifica la necesidad de medidas adicionales y excepcionales.
Indicar la forma en la que se han cumplido las órdenes dadas en la SU-454 de 2023, 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.	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[16] respondió que, en cumplimiento de la Sentencia SU-545 de 2023, el Gobierno ha priorizado la sustitución voluntaria como estrategia principal en los municipios de Tibú y Sardinata, implementando un enfoque de articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). No obstante, la limitada cobertura del PNIS, el incumplimiento en la entrega de incentivos económicos y la falta de garantías de seguridad para las comunidades vinculadas han impedido su aplicación efectiva en otras zonas del Catatumbo. Por esta razón, el Decreto 0180 de 2025 introduce medidas extraordinarias para acelerar la transición a economías lícitas, estableciendo incentivos económicos

[15] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[16] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

	inmediatos, la ampliación del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata y el fortalecimiento de la presencia institucional en zonas donde no ha sido posible implementar acuerdos colectivos de sustitución. Estas medidas no sustituyen la estrategia de erradicación voluntaria, sino que la refuerzan en un contexto de crisis humanitaria y violencia armada. Actualmente, el departamento de Norte de Santander cuenta con un total de 9 iniciativas PISDA-PDET, de las cuales 6 tienen una Ruta de Implementación Activa (RIA), lo que representa un avance del 67% en ejecución. Las 3 iniciativas restantes (2 en Tibú y 1 en Sardinata) se encuentran en fase de gestión para su movilización y activación. Estas tres iniciativas están directamente relacionadas con el Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, específicamente en el componente de Gestión Catastral Multipropósito. La declaratoria de estado de conmoción interior podría ser una herramienta de fortalecimiento para agilizar la implementación de los PISDA-PDET, especialmente en aspectos relacionados con la seguridad y la coordinación interinstitucional. Conforme al reporte anual 2022-2023 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), en el marco de la implementación del PNIS, el total acumulado de hectáreas sustituidas voluntariamente entre Sardinata y Tibú asciende a 1.159, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que la expansión de cultivos en Tibú registra un total de 23.030 hectáreas y en Sardinata reporta 4.300 hectáreas. Lo anterior evidencia que la sustitución voluntaria promovida a través del PNIS ha sido insuficiente, lo que hace imperativo adoptar medidas extraordinarias para conjurar las causas de la crisis. Así mismo, el *Ministerio de Defensa*[17] precisó que en cumplimiento de la SU-454 de 2023 suspendió toda actividad de erradicación forzosa en los territorios señalados por dicha sentencia.
¿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	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[18] respondió que desde antes de la situación que generó la conmoción interior, ha implementado diversas medidas de protección como: (i) la Evacuación de Contratistas en Riesgo con la cooperación del Ministerio de Defensa y otros organismos internacionales y (ii) la Coordinación con Autoridades Locales e Internacionales (Consejería Comisionada de Paz, el Ministerio de Defensa, y organismos internacionales como la MAPP-OEA y la Misión de Verificación de la ONU) para garantizar la seguridad en los territorios afectados por el conflicto armado.

[17] Expediente digital. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[18] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

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"?	Además, en 2024, el área de Seguridad y Derechos Humanos de la DSCI llevó a cabo talleres de seguridad y autoprotección con la UNP dirigidos a los beneficiarios del PNIS. También se han actualizado constantemente directorios de actores estratégicos para la seguridad y derechos humanos en las oficinas territoriales, y se han elaborado mapas de riesgos y conflictos en los 14 departamentos priorizados por el Programa. Durante los meses de enero y febrero de 2025, la DSCI coordinó con la UNP para atender emergencias relacionadas con liderazgos del PNIS en el Catatumbo.Cada una de las acciones implementadas por la DSCI en materia de seguridad para los liderazgos del PNIS, son gestionadas mediante la Coordinación Territorial del Norte de Santander, toda vez que gracias al despliegue y articulación en el territorio, a través de los profesionales de campo se mantiene un vínculo directo con las comunidades adscritas al PNIS en la región. Además, debido a la situación de alteración del orden público en el Catatumbo, se expidió el Decreto 0137 de 2025[19], según el cual, las solicitudes de protección en rutas individuales y colectivas deberán ser tramitadas mediante el procedimiento de emergencia, bajo presunción de riesgo, la supresión de instancias intermedias, tiempos reducidos y eliminación de algunas formalidades. Así, paralelamente a las estrategias económicas, se consolidarán esquemas de presencia institucional permanente en los territorios priorizados, con la instalación de Puestos de Mando Unificado (PMU) especializados en seguridad rural; garantizando que la acción estatal no se limite únicamente a la erradicación, sino que promueva un entorno seguro y sostenible para la transformación de la economía campesina.
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.	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[20] indicó que mantiene una articulación y comunicación constante con las entidades del Estado y los organismos internacionales cuya misión y funciones permiten brindar o garantizar medidas de seguridad, tanto individuales como colectivas (comunidades en las que el programa interviene). Al respecto, el *Ministerio de Defensa*[21] indicó que las medidas de seguridad para la región del Catatumbo en el marco de las medidas de conmoción interior se enmarcan en la Operación Catatumbo liderada por las Fuerzas Militares y Policía Nacional y están orientadas a contrarrestar la situación de orden público generada por los actores armados, recuperar el control territorial, fortalecer la seguridad y garantizar la protección de los derechos fundamentales de la población.

[19] "por medio del cual se adoptan medidas extraordinarias e integrales de protección para personas, grupos y comunidades afectadas por las graves violaciones a los derechos humanos y DIH, ocasionados por los grupos armados organizados y otros actores violentos, que originó la declaración del estado de conmoción interior en el área de influencia geográfica definida en el Decreto 0062 de 2025".
[20] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[21] Expediente digital. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

(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)	
¿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?	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[22] señaló que uno de los factores más importantes para que las comunidades rurales vulnerables dependan para su subsistencia de los cultivos de uso ilícito es la ausencia de alternativas económicamente viables para ello. Las condiciones topográficas, el aislamiento, la falta de vías hacia mercados que les permitan comercializar sus productos y el alto precio de los insumos agrícolas condenan al campesinado al cultivo de coca, dado que este no demanda mayores cuidados ni abonos, y su procesamiento en forma de pasta hacen que la cosecha por hectárea pueda ser transportada de manera sencilla sin necesidad de grandes despliegues logísticos o de infraestructura. La estrategia de bajar costos a los productos utilizados en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito es imprescindible para su viabilidad y para hacerlos competitivos económicamente. La exención planteada en el Decreto legislativo 0180 de 2025 contribuiría de una manera muy importante en esta reducción de costos y en que las alternativas lícitas de subsistencia puedan hacerse realidad.
¿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?	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[23] precisó que 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 la medida en que establece una regulación diferenciada en un contexto diferenciado, y reconoce que la capacidad de pago en esta región es notablemente inferior al de otras regiones del país, tanto por sus condiciones de aislamiento como por la incidencia que las graves condiciones de orden público que han llevado la declaración del estado de conmoción interior. La exención del IVA para bienes y servicios, aplicada en el marco del estado de conmoción interior, busca mitigar la carga tributaria sobre sectores económicamente vulnerables y favorecer su transición hacia economías lícitas.
¿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.	Sin respuesta.

[22] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[23] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

¿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?	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[24] respondió que el Ministerio de Justicia y del Derecho, a partir de la información obtenida en la Encuesta de Medición de Economías Lícitas en Zonas de Cultivos de Coca del año 2020, determinó que el porcentaje de dependencia monetaria a economías derivadas de cultivos de uso ilícito en la región del Catatumbo es del 94,77 %, lo que las hace especialmente vulnerables ante las medidas tributarias ordinarias. En este contexto, la falta de acceso a insumos y maquinaria con costos reducidos dificulta la consolidación de alternativas productivas legales, perpetuando la dependencia de la economía ilícita y contribuyendo al financiamiento de actores armados ilegales. De esta manera, la exención establecida en el artículo 10 del Decreto legislativo 0180 de 2025 responde a la necesidad de conjurar la grave perturbación del orden público en esta zona, en aplicación del artículo 213 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, cumpliendo con los requisitos materiales de los decretos legislativos de conexidad material, finalidad, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad y necesidad fáctica. Aclaró que el concepto de exención del IVA, establecido en el artículo 7 del Decreto 0180 de 2025 es diferente al de exclusión, establecido en los artículos 427 del Estatuto Tributario y 11 de la Ley 2010 de 2019.
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?	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[25] refirió que la exención del IVA se vincula de manera exclusiva, directa y específica con el estado de conmoción interior porque es una herramienta diseñada para mitigar las consecuencias económicas de la crisis, apoyar la transición de las comunidades afectadas a actividades lícitas y romper el ciclo de dependencia económica de los cultivos de uso ilícito, en un contexto de emergencia que demanda respuestas fiscales y económicas extraordinarias. Por consiguiente, se tiene que la medida de exención del IVA satisface el requisito de finalidad. Por otra parte, su implementación es proporcional y justificada bajo los principios de necesidad y conexidad exigidos en los estados de excepción.
¿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	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[26] explicó que la flexibilización de los requisitos generales para el acceso al sistema financiero tiene como objetivo fundamental garantizar el acceso inmediato a liquidez y capital de trabajo para las comunidades afectadas por la crisis en el Catatumbo, facilitando así su transición hacia economías lícitas y reduciendo su dependencia de los cultivos de uso ilícito. Aseguró que, aunque el Decreto-ley 902 de 2017 contempla mecanismos financieros como el Subsidio Integral de Acceso a Tierra

[24] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[25] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[26] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

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?	(artículo 29) y el Crédito Especial de Tierras (artículo 35), estas medidas no han sido suficientes para responder con la rapidez y alcance que demanda la actual crisis de orden público, debido a diversas barreras operativas y administrativas que han limitado su impacto, tales como: trámites administrativos prolongados pues el subsidio integral de acceso a tierra requiere procesos de postulación, evaluación y adjudicación. La relación entre la medida y el estado de conmoción interior es directa y específica, ya que su implementación inmediata es fundamental para impedir la extensión de la crisis y estabilizar la región; toda vez que elimina barreras de acceso a créditos y subsidios, reduce tiempos y simplifica trámites e incluye garantías estatales asegurando que familias sin historial crediticio puedan acceder a financiamiento, disminuyendo la dependencia de los cultivos ilícitos. La medida cumple con los principios de necesidad, conexidad y proporcionalidad exigidos en los estados de excepción; especialmente porque las medidas ordinarias del Decreto-ley 902 de 2017 han sido insuficientes para garantizar acceso financiero inmediato a las comunidades afectadas y el financiamiento formal sigue siendo inaccesible para muchas familias campesinas, lo que refuerza su permanencia en la economía ilícita.
(iv) Sobre el PNIS, la flexibilización de trámites, formalización de créditos (artículos 6, 10, 11, 13, 14)	
¿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	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[27] precisó que si bien el artículo 15 de la Ley 962 de 2005 establece un régimen ordinario de turnos para la gestión de trámites ante el INVIMA y el ICA, esta regla general resulta insuficiente en el contexto del estado de conmoción interior. La exención del derecho de turno permite que las materias primas y los productos derivados de la sustitución de cultivos de uso ilícito accedan rápidamente al mercado legal. Sin esta medida, los beneficiarios de la sustitución enfrentarían barreras comerciales que los obligarían a regresar a la economía ilegal. La perturbación del orden público ha estado vinculada a la falta de alternativas económicas viables para las comunidades campesinas. Al facilitar la certificación y comercialización de productos legales, se fortalece la sostenibilidad de los proyectos productivos y se genera estabilidad social y económica en las regiones más afectadas. No implica un privilegio comercial injustificado, sino que se justifica en la urgencia de dinamizar las economías lícitas en zonas afectadas por la crisis. Es una medida transitoria y focalizada, sin efectos permanentes sobre el régimen general de trámites administrativos.

[27] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

primas o productos derivados de las estrategias de sustitución diseñadas e implementadas por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI)?	
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?	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[28] respondió que la fuente primigenia de los recursos es el Presupuesto General de la Nación, toda vez que los planes, programas y proyectos que ejecuten las entidades públicas deben financiarse con cargo a dicho presupuesto. Aclaró que el artículo 13 del Decreto ratifica lo dispuesto en las disposiciones normativas existentes en lo que respecta a las fuentes de recursos para la financiación de las estrategias de sustitución (Presupuesto General de la Nación, FRISCO, y recursos de cooperación y donaciones). Sin embargo, introduce un elemento normativo adicional, no contemplado en la normativa existente, al disponer que el Fondo Colombia en Paz adquiera la facultad de administrar y ejecutar los recursos destinados a atender la situación de excepción en la región del Catatumbo.

[28] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".

c. ¿Bajo qué criterios y controles estos recursos serán administrados y ejecutados?	
¿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?	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[29] recuerda que el acceso a la tierra es un factor determinante para la estabilidad social y económica de las comunidades rurales afectadas por el aumento inusitado de la violencia en la región del Catatumbo, y **su falta ha sido una de las principales causas del conflicto en Colombia**. La implementación de medidas adicionales de priorización en los procesos de formalización y adjudicación de bienes baldíos de la Nación y propiedad privada es necesaria para conjurar la crisis de orden público y evitar la extensión de sus efectos; **la falta de formalización de la tierra ha sido un factor estructural en la persistencia de cultivos ilícitos y en la inestabilidad territorial en la región del Catatumbo**. En este contexto, la priorización en la formalización y adjudicación de predios es una medida directamente vinculada con la crisis, ya que la inseguridad jurídica sobre la tierra es un factor que impide la estabilización del territorio y la erradicación definitiva de cultivos de uso ilícito. Si bien el Decreto-ley 902 de 2017 y la Resolución 10302880636 de 2024 ya contemplan mecanismos para la formalización y adjudicación de predios rurales, estas medidas no han sido suficientes para responder a la urgencia de la crisis derivada de la informalidad en la tenencia de la tierra, lo que justifica la necesidad de adoptar criterios de priorización excepcional. Esto, debido a que su implementación ha sido lenta y con obstáculos administrativos. Al respecto, el *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*[30] precisó que 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.

[29] Expediente digita. Archivo "1. RE-381 Presidencia de la República (Anexos). Respuesta al OPC-152 de 2025 –".
[30] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-12 05-03-49)".

	Aunque ambos responden a programas de acceso a tierras y formalización para el primero de los casos se establece conforme a los criterios que contempla el Decreto Ley 902 de 2017 buscando democratizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra mediante un sistema de atención por oferta; mientras que en el segundo de los casos se trata de la articulación interinstitucional desplegando las actuaciones administrativas como complemento a la estrategia de sustitución en los términos establecidos para los programas que desarrollan dicha política, como lo es el caso del PNIS y, específicamente en el marco de la conmoción interior, con la estrategia denominada "RENHACEMOS CATATUMBO" creada por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la ART, en atención al Plan de Seguridad Campesina para el Catatumbo adoptado por la ANT mediante la Resolución No. 202510300332286.

AUTO 4 DE ABRIL DE 2025	
PREGUNTA	**RESPUESTA**
(i) Sobre los requisitos formales	
Remitir el acto administrativo por medio del cual se efectuó el nombramiento en encargo de Gustavo García Figueroa, viceministro general del Interior, como encargado del empleo del despacho del ministro del Interior.	El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República remitió el decreto y el acta de posesión pedida[31].
(i) Sobre el grupo de medidas decretadas y las consideraciones previstas en el decreto de desarrollo	
¿cuáles son las medidas de tránsito y las estrategias de sustitución previstas que permitirán garantizar la finalidad para la cual fue establecido el pago por erradicación una vez este deje de efectuarse? Lo anterior, de conformidad con lo señalado por la entidad y lo previsto en el parágrafo 3, artículo 3 del Decreto 0180 de 2025.	Indica la *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[32] que la ampliación del componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) del PNIS obedece, principalmente, a un propósito humanitario. La ampliación del componente de AAI no está condicionada a la reducción de áreas con cultivos de uso ilícito; toda vez que, en principio, las familias beneficiarias del PNIS cumplieron con el compromiso de erradicar de manera total y de raíz dichos cultivos, dado su compromiso previo con la sustitución voluntaria. En ese sentido, la ampliación de este componente responde a la necesidad de brindar apoyo inmediato que permita a estas comunidades continuar vinculadas a los procesos del programa, mientras se estabilizan las condiciones para avanzar hacia fases posteriores de intervención integral. Busca garantizar condiciones mínimas de manutención a las familias vinculadas al programa.

[31]Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-11 17-11-18)".
[32] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-11 17-47-01)".

	De igual forma, el pago por erradicación voluntaria con enfoque humanitario, cumple una función inicial y transitoria dentro del tránsito hacia economías lícitas, al ofrecer un incentivo inmediato a núcleos familiares que manifiestan su decisión de desvincularse de los cultivos de uso ilícito, a la vez que interrumpe la cadena de financiación de economías ilícitas en contextos críticos como el que se presenta en la región del Catatumbo, allanando el camino para que, una vez superada la crisis de orden público, se puedan implementar estrategias estructurales de sustitución y desarrollo alternativo, con participación comunitaria y sostenibilidad en el mediano y largo plazo. El decreto no regula una estrategia de sustitución en sí misma, sino que facilita su implementación futura y crea incentivos en el marco de la situación extraordinaria en la región del Catatumbo. Es decir, son instrumentos jurídicos y operativos diferenciados, aunque complementarios. Por su parte, en el marco de lo dispuesto en artículo 9° de la Ley 2294 de 2023, la DSCI estructuró la estrategia RenHacemos, concebida como una respuesta correctiva a las limitaciones estructurales que se evidenciaron en el diseño e implementación del PNIS; a través de la cual el Gobierno nacional pretende impulsar el tránsito sostenible de economías basadas en cultivos de uso ilícito hacia economías lícitas y ambientalmente sostenibles, mediante un enfoque de seguridad humana, desarrollo sostenible y justicia social. La estrategia *RenHacemos* se enmarca en el principio de asociatividad y economía popular, promoviendo esquemas de encadenamiento productivo que fortalezcan las capacidades organizativas de las comunidades y fomenten su autonomía económica, que garanticen sostenibilidad para los pequeños productores rurales. *RenHacemos* no implica una ampliación del PNIS, sino una respuesta superadora que recoge sus elementos esenciales (como el enfoque diferencial, la voluntariedad y la concertación), pero además potencia aspectos estructurales no considerados en el diseño inicial del programa, como la vinculación directa a líneas productivas priorizadas, la asociatividad como eje estructurante y la conexión con instrumentos de planificación local y regional. Estrategia para la que, en la región del Catatumbo, las medidas excepcionales y urgentes resultan indispensables para preparar lo necesario para su despliegue, permitiendo superar las graves causas que originaron, en primer lugar, la declaratoria del estado de conmoción interior.

Responder la pregunta del numeral segundo del cuestionario del auto del 24 de febrero frente a las medidas de exención al impuesto sobre las ventas a bienes y servicios para el tránsito a economías lícitas en el Catatumbo y la flexibilización de los requisitos generales para el acceso al sistema financiero.	El *Ministerio de Hacienda*[33] refirió que este conjunto de medidas tienen como objetivo incentivar y facilitar el tránsito a actividades lícitas, especialmente agrícolas, en el marco de las estrategias definidas por la DSCI, permitiendo fortalecer las herramientas para sustituir la dependencia económica de cultivos ilícitos, y así contribuir a la erradicación de cultivos ilícitos, como factor que contribuye a deteriorar el orden público en la Región objeto de declaratoria. Se busca abaratar el costo de insumos y bienes necesarios para la puesta en marcha de actividades agrícolas, entendiendo que la no dependencia de actividades ilícitas, es una herramienta fundamental en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos, allanando el camino para que posteriormente, superada la situación de orden público, se puedan implementar estrategias estructurales de sustitución y desarrollo alternativo, con participación comunitaria y sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Por tratarse de un beneficio en materia tributaria, en atención al principio de legalidad, las facultades ordinarias del ejecutivo no le permiten adoptar este tipo disposiciones, y la realización de un trámite legislativo para su adopción no se acompasa con las necesidades urgentes de su implementación. Por su parte, flexibilizar las condiciones de acceso a productos crediticios orientados a la población vulnerable de la región objeto de la declaratoria de conmoción (art.12) tiene como objetivo reconocer la situación de vulnerabilidad a la que se ven avocadas las personas que habitan 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, que dificulta, la realización de trámites, de otra forma ordinarios, como la obtención de créditos, para los que usualmente se requieren una serie de requisitos y soportes documentales, y permitir a los establecimientos financieros que así lo determinen flexibilizar los requisitos, y en virtud de ello, por ejemplo, acceder a bases de datos de información diferentes a los normalmente empleados. Lo anterior, con la finalidad de posibilitar a los habitantes de la región el acceso a herramientas de financiación, que les permitan solventar sus necesidades, minimizando las afectaciones en su calidad de vida y la satisfacción de sus necesidades básicas, apoyando la transición de núcleos familiares dependientes de cultivos ilícitos, hacia economías lícitas.
(ii) Sobre las medidas relacionadas con los pagos por erradicación y sustitución de cultivos ilícitos (artículos 2, 3, 4 y 5)	

[33] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-24 04-15-07)".

Informar si conforme a los criterios de priorización previstos en el parágrafo 3 del artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017, se podrían priorizar en el programa PNIS los demás municipios que hacen parte de la zona de la declaratoria de conmoción interior -además de Sardinata y Tibú que están priorizados-, dada sus circunstancias especiales.	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[34] recordó, en primer lugar, que el numeral 4.1.3.3. del Acuerdo Final de Paz, estableció unos criterios para la priorización de los territorios para la implementación del PNIS, los cuales fueron recogidos en el Parágrafo 3° del artículo 7° del Decreto-ley 894 de 2017. Debido a consideraciones presupuestales y de eficiencia en la distribución de recursos públicos -recogidas ampliamente en la jurisprudencia- y los criterios de priorización señalados, solo se alcanzó la implementación del PNIS en ciertos territorios –por ejemplo, en el Catatumbo, exclusivamente Tibú y Sardinata–. Bajo esta lógica, no resulta jurídicamente viable reabrir o extender el programa a nuevos municipios sin pasar por las instancias de gobernanza del programa dispuestas en la ley y en el Acuerdo Final de Paz, menos aun cuando el PNIS se encuentra en etapa de renegociación y cierre y se rige por límites temporales claros, así como por la prohibición de vincular a quienes sembraron cultivos con posterioridad al 10 de julio de 2016. De conformidad con la Sentencia C-493 de 2017, la fijación de dicha fecha límite obedeció a la potestad regulativa del legislador en el contexto de la transición y la justicia transicional, garantizando la planeación y sostenibilidad fiscal del PNIS, así como la exclusión de nuevos beneficiarios que pudieran incurrir en siembras posteriores. Así, la imposibilidad de priorizar nuevos municipios en la región del Catatumbo se explica por el propio diseño normativo y los objetivos constitucionales que sustentan el programa. En lo que respecta a la eventual priorización de otros municipios de Norte de Santander conforme al parágrafo 3 del artículo 7 del Decreto-ley 896 de 2017, resulta inviable reabrir y reconfigurar el PNIS sin surtir los procedimientos e instancias de decisión previstos, máxime cuando se trata de una política sujeta a lineamientos concertados en el Acuerdo Final, subrayando la imposibilidad de modificar unilateralmente el PNIS y enfatizando en tal tarea no se compadece con la urgencia que plantea la declaratoria de conmoción interior. De ahí que las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 0180 de 2025 respondan exclusivamente a la necesidad de mitigar de manera inmediata la crisis humanitaria y de orden público en el Catatumbo, sin pretender reformar o expandir el PNIS o reglamentar un nuevo programa de sustitución.
Explicar si bajo los términos de los acuerdos colectivos aludidos, suscritos en Tibú y Sardinata, es posible formalizar y suscribir nuevos acuerdos	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[35] reiteró que el decreto no establece un modelo de sustitución. Si bien, parte del análisis de su fundamentación pasó por las deficiencias de cobertura del PNIS, lo cierto es que las medidas allí incluidas pueden aplicarse a cualquier modelo de sustitución. Así las cosas, no resulta viable la posibilidad de

[34] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-11 17-47-01)".
[35] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-11 17-47-01)".

individuales de vinculación al programa del PNIS.	ampliar el programa, como se dijo; ello, conforme al marco normativo y político del PNIS. En desarrollo de estos lineamientos, los municipios de Tibú y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander, fueron los únicos priorizados para la atención del PNIS, conforme a los análisis técnicos, sociales y territoriales realizados por el Gobierno nacional en la época en la que iniciaron las inscripciones al programa. Esta priorización posibilitó la celebración de acuerdos colectivos de sustitución, que posteriormente derivaron en la caracterización y formalización de acuerdos individuales de vinculación con los núcleos familiares que cumplían con los requisitos del programa. En consecuencia, y con fundamento en el principio de planificación territorial que guía el diseño del PNIS, una vez agotada la celebración de acuerdos colectivos y culminada la etapa de caracterización y validación, el programa cerró su fase de vinculación de nuevos beneficiarios, restringiéndose exclusivamente a los 99.097 núcleos familiares inicialmente reconocidos. Por tanto, no es jurídicamente procedente celebrar nuevos acuerdos individuales de vinculación al PNIS en virtud de acuerdos colectivos previamente suscritos. Si en gracia de discusión desde la perspectiva jurídica pudiera plantearse una nueva priorización por parte de la JDE, ello requeriría agotar una serie de etapas técnicas y procedimentales que no responden con la urgencia y oportunidad necesarias a la crisis estructural de seguridad, derechos humanos y economía derivada de los cultivos de uso ilícito que enfrenta hoy la región del Catatumbo. No es jurídicamente imposible, pero sí resulta inviable -por ineficiente (limitaciones estructurales del modelo) y desproporcionado- frente al contexto actual que exige medidas más ágiles y directas. De otra parte, la definición de nuevos territorios para implementación del PNIS o la eventual apertura de procesos de vinculación individual posterior a los acuerdos colectivos recae de forma exclusiva en la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS (artículo 2.2.5.1.2 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el Decreto 362 de 2018), y la JDE no ha aprobado nuevas rutas de implementación ni ha habilitado procesos de vinculación en esas zonas desde la etapa de cierre del PNIS. Por último, el Decreto Legislativo 0180 de 2025 no solo respeta el principio de reserva legal, sino que se justifica en las enormes dificultades estructurales y jurídicas de ampliar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), actualmente en etapa de cierre, cuya ejecución estuvo limitada a los territorios y núcleos familiares priorizados. Y, dado que estos instrumentos no previeron ni habilitaron procesos posteriores de vinculación a partir de

	acuerdos colectivos ya ejecutados (especialmente respecto de núcleos familiares con cultivos sembrados con posterioridad al 10 de julio de 2016, como ocurre en la región del Catatumbo) y, ante el aumento inusitado de la violencia por los cultivos de uso ilícito, el Gobierno nacional se vio compelido a adoptar medidas legislativas extraordinarias, como las previstas en el Decreto 0180 de 2025, para responder de forma eficaz, oportuna y constitucional a las nuevas condiciones sociales, económicas y de seguridad en zonas como el Catatumbo.
Ilustrar sobre los diseños, avances, ejecución y resultados de los programas desarrollados en El Plateado, como una forma de contextualizar el análisis que deba hacer la Corte al decidir esta cuestión.	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[36] explicó que la situación de Argelia y del Catatumbo es muy distinta. En primer lugar, mientras que en Argelia se registran aproximadamente 3.319 hectáreas de cultivos de uso ilícito, en el Catatumbo la cifra asciende a 43.178 hectáreas. A diferencia del Catatumbo, en el municipio de Argelia el Ejército ha logrado avanzar en la recuperación territorial y en procesos de consolidación. Así las cosas, en Argelia ha sido posible adelantar acciones, entre las cuales destacan: el levantamiento de líneas base de cultivos de coca, lote por lote, y la socialización puerta a puerta y reuniones con juntas de acción comunal, lo que ha permitido un acercamiento directo con las comunidades. Por la magnitud, la estrategia de intervención en el Catatumbo requiere esfuerzos administrativos, presupuestales, técnicos y operativos de mayor escala y complejidad. Precisa que la estrategia que se está implementando en Argelia no hace parte del programa RenHacemos y tampoco es la misma que se implementará en el Catatumbo, ello sin perjuicio de que la estrategia de sustitución que se implemente en el Catatumbo se adopten algunos elementos de la que se está implementando en Argelia, como *buenas prácticas* aprendidas. En conclusión, la intervención en Argelia no puede replicarse de manera idéntica en el Catatumbo, debido a las diferencias en escala, complejidad y condiciones de seguridad. Esto demanda flexibilidad institucional, capacidad adaptativa, y recursos adicionales para atender las urgentes necesidades humanitarias y avanzar, con legitimidad y efectividad, en procesos de sustitución sostenible en esta región. En cuanto a los avances en El Plateado, la convocatoria continúa abierta hasta el 15 de abril y a la fecha, se tienen 30 inscritos que representan 35 hectáreas de coca. Esta cifra es baja pese al interés de las comunidades, ya que es evidente el temor frente al proceso de

[36] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-11 17-47-01)".

	inscripción por temas de seguridad y por incumplimiento previos del Estado. El proceso ordinario de diseño e implementación de la estrategia de sustitución en el corregimiento de El Plateado, como parte del convenio suscrito con las Naciones Unidas, a la fecha se encuentra en fase de convocatoria para la inscripción voluntaria de familias y asociaciones vinculadas a cultivos de uso ilícito. No obstante, a pesar de los esfuerzos institucionales y del compromiso territorial para avanzar en su puesta en marcha, la ejecución formal de esta estrategia no ha podido materializarse debido a la complejidad operativa y a lo dispendioso de cada una de sus etapas. Esta situación evidencia las limitaciones de los mecanismos ordinarios para atender, con oportunidad y eficacia, contextos de crisis como el que se presenta en la región del Catatumbo.
(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)	
¿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?	El *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*[37] indicó que la exención del impuesto sobre las ventas -IVA a bienes y servicios disminuye los costos de todas las etapas del proceso económico lícito, facilitando la transición a economías lícitas y rompiendo la dependencia inmediata de las comunidades rurales vulnerables de las economías ilegales. Recuerda que la Corte Constitucional ha declarado exequibles exenciones y exclusiones transitorias de impuesto sobre las ventas - IVA en contextos de decretos legislativos, a saber: (i) exención transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA para ciertos productos médicos y clínicos (cfr. sentencia C-292 de 2020); (ii) exención de impuesto sobre las ventas -IVA en las donaciones vinculadas con el Decreto 417 de 2020; y (iii) exclusión de impuesto sobre las ventas -IVA sobre arrendamiento de locales comerciales (cfr. sentencia C-430 de 2020). Así como en la Sentencia C-292 de 2020 avaló exenciones transitorias del impuesto sobre las ventas -IVA, resaltando que estas permiten reorientar rápidamente comportamientos económicos, como sucedió con los bienes esenciales durante la emergencia sanitaria por COVID-19. Análogamente, en el contexto del Catatumbo, la exención busca incentivar de forma inmediata actividades agrícolas lícitas, sustituyendo la dependencia económica de cultivos ilícitos, garantizando así recursos accesibles y rentables para la sustitución voluntaria.
¿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	El *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*[38] aseguró que la exención del IVA establecida en el Decreto 180 de 2025 respeta y garantiza los principios constitucionales de equidad y progresividad tributaria (art. 363 C.P.), como la Corte Constitucional ha sostenido en decisiones previas (Sentencias C-159/2020, C-216/2020 y C-430/2020). Tales

[37] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-24 04-15-07)"
[38] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-24 04-15-07)"

progresividad tributarias, en el contexto del estado de conmoción declarado mediante el Decreto Legislativo 062 de 2025?	decisiones destacan que la equidad tributaria no solo implica igualdad formal, sino también justicia material y focalización de los beneficios en los sectores más afectados por la crisis. En este contexto particular de conmoción interior, dicha medida promueve la equidad al reducir temporalmente las barreras tributarias que limitan la adopción de economías lícitas por parte de las comunidades rurales vulnerables, generando condiciones mínimas para la igualdad real dirigidas específicamente a beneficiarios de estrategias donde se indiquen líneas productivas lícitas. Adicionalmente, la progresividad se cumple en sentido amplio, pues la exención beneficia directamente a un sector altamente vulnerable y dependiente de cultivos ilícitos, en contraste con contribuyentes con mayor capacidad económica que continúan aportando plenamente a las cargas tributarias, asegurando un reparto equitativo de los costos de la crisis.
¿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.	El *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*[39] explicó que, considerando que la región del Catatumbo pesa 0,33% en el valor agregado del país, se considera que el efecto de la exención no genera presiones significativas sobre el recaudo tributario total, y su costo fiscal, resulta marginal; en especial, al valorarlo frente a los beneficios que genera al disminuir los costos de bienes e insumos necesarios para la implementación y tránsito a actividades lícitas por parte de las familias que habitan en la zona.
¿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,	El *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*[40] refirió que el decreto explícitamente establece que la medida se aplica exclusivamente a aquellos bienes y servicios que no están contemplados dentro de los bienes excluidos por las normas ordinarias, lo cual garantiza su carácter excepcional y conexo con la emergencia declarada. Lo anterior, para evitar que personas que no son responsables de impuesto sobre las ventas -IVA por vender bienes excluidos, terminen con costos transaccionales altos al volverse responsables por venta de bienes temporalmente exentos.

[39] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-24 04-15-07)"
[40] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-24 04-15-07)"

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?	
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?	El *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*[41] señaló que la exención temporal del IVA a bienes y servicios no previstos como excluidos por las normas ordinarias cumple esta exigencia constitucional, pues su implementación busca de manera urgente y específica incentivar el acceso inmediato y preferente a recursos e insumos necesarios para la adopción inmediata de actividades económicas lícitas, conjurando así la crisis y evitando que la economía ilícita se siga extendiendo durante el estado de conmoción interior.
¿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?	El *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*[42] indicó que esta medida tiene la misma finalidad, esto es, el fortalecimiento de la transición de núcleos familiares dependientes de cultivos ilícitos a actividades lícitas. Por lo que, la flexibilización de requisitos de acceso a productos crediticios, acompañada de medidas como la concesión de períodos de gracia y herramientas de divulgación y educación financiera (Circular Externa 004 de 2025 de la Superintendencia Financiera), resulta pertinente para permitir a estas familias acceder a recursos, que les permitan solventar sus necesidades, al no contar con los recursos derivados de los cultivos ilícitos, y tener el capital suficiente que se requiere para migrar a la realización de una actividad licita, tal como insumos y materias primas.
Se pronuncie sobre la presunta inconsistencia referida por la DSCI de "si bien el artículo 6 del Decreto Legislativo 0180 de 2025 adiciona al artículo 9 de la Ley 2294 de 2023 la posibilidad de ampliar hasta un 25% el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI),	La *Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*[43] informó que a la fecha, la posible incongruencia no ha sido corregida; sin embargo, es muy relevante señalar que la misma no tiene impacto en la implementación urgente de la medida excepcional, pues es clara respecto al componente de Asistencia Alimentaria Inmediata -AAI- del programa PNIS que debe adicionarse, y la población objeto de esta medida está claramente determinada.

[41] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-24 04-15-07)"
[42] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-24 04-15-07)"
[43] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-11 17-47-01)".

presumiblemente existió un error de redacción en la primera de aquellas disposiciones" e indique si esta fue corregida	Si bien el artículo 6° del Decreto Legislativo 0180 de 2025 adiciona al artículo 9 de la Ley 2294 de 2023 la posibilidad de ampliar hasta un 25 % el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), presumiblemente existió un error de redacción en la primera de aquellas disposiciones, toda vez que la prescripción normativa que atañe a la ampliación hasta el 25% de dicho componente para los beneficiarios del PNIS no guarda relación con la renegociación del programa, sino con el componente de asistencia alimentaria inmediata, que hace parte del Plan de Atención Inmediata (PAI), contemplado en el Parágrafo 2°, del artículo 7° del Decreto-ley 896 de 2017. La razón de ser del componente de asistencia alimentaria inmediata se afinca en un elemento humanitario, toda vez que pretende aminorar las condiciones de vulnerabilidad de las familias que derivaban su sustento de los cultivos de uso ilícito. También señaló que la Dirección ha adelantado las gestiones necesarias ante el Fondo Colombia en Paz (FCP) y el Banco Agrario de Colombia, con el fin de establecer los requisitos, el procedimiento documental y los costos asociados a la realización de las transferencias a las familias que cumplen con los criterios establecidos para recibir esta ayuda. Como resultado de estas gestiones, la DSCI, mediante el Oficio con número de radicado 20256000030791, del 3 de abril de 2025 (anexo[44]), solicitó al FCP el trámite correspondiente para materializar el pago por concepto de "Conmoción interior AAI adicional" para 2.253 beneficiarios titulares ubicados en la región del Catatumbo. En dicho Oficio, la DSCI solicitó al FCP el pago a 2.253 titulares, cada uno por un valor de $3.000.000, para un total de $6.759.000.000. Posteriormente, el día 8 de abril de 2025, el Banco Agrario de Colombia remitió a través del correo institucional la programación de pagos a los 2.253 beneficiarios, con fecha de inicio el 11 de abril del presente año.
¿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?	No respondieron.

[44] Expediente digital. Archivo "RE0000381-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-04-11 17-49-26)".