

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 28

18 de junio de 2025

Sentencia C-268/25

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente RE-381

La Corte declaró la inexecutable por consecuencia del Decreto Legislativo 180 de 2025 al constatar que dicha regulación tuvo como fundamento las materias declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-148 de 2025, en particular, los problemas estructurales relativos a los cultivos ilícitos y las deficiencias del PNIS.

1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 180 de 2025

(14 de febrero)

“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”

DECRETA:

Artículo 1º. *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 1º 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 2º. *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, como 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 7º. 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 1º. 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 2º. 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 3º. Los bienes y servicios excluidos del impuesto sobre las ventas (IVA) de conformidad con el Estatuto Tributario mantendrán esa naturaleza.

Artículo 8º. Requisito para acceder a la exención. Para hacer efectiva la exención del Impuesto sobre las ventas (IVA) de la que trata el artículo 2º 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 conmovición 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 4º del presente decreto.
3. El adquirente 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.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** por consecuencia el Decreto Legislativo 180 del 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”.

SEGUNDO. La decisión de inexecutable 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.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 180 del 14 de febrero de 2025 que adoptó medidas tendientes a *desvincular a los núcleos familiares que dependen de cultivos de uso ilícito y promover su tránsito a economías lícitas*. Para ello, como cuestión previa, la Sala verificó si las disposiciones de este decreto legislativo se enmarcaban en el conjunto de materias declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-148 de 2025, que revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 62 de 2025, por medio del cual se declaró el estado de conmoción interior.

La Sala Plena identificó tres motivaciones principales del decreto. *Primero*, 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. *Segundo*, la insuficiencia en la implementación del PNIS. *Tercero*, la necesidad de promover condiciones dignas para las comunidades campesinas afectadas con los cultivos de uso ilícito.

Luego de analizar cada una de las motivaciones, la Corte afirmó que éstas pretenden 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 decretos extraordinarios.

La Corte resaltó que es un deber inaplazable del Estado garantizar los derechos fundamentales de toda la población colombiana y, en concreto, de las familias de la región del Catatumbo que dependen de los cultivos de uso ilícito. Para ello, el Gobierno debe concentrar todos sus esfuerzos en implementar políticas públicas dirigidas a tal fin a partir de los mecanismos ordinarios; no es aceptable -desde el ámbito constitucional- acudir a competencias excepcionales para atender problemas estructurales.

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.

Por último, la Corte precisó que, aun cuando en el Decreto 467 de 2025 el Gobierno dispuso levantar el estado de conmoción interior y prorrogó por 90 días el Decreto 180 de 2025, los efectos prácticos de esta decisión, al declarar la inexequibilidad por consecuencia con efectos retroactivos, conducen a que su vigencia no se pueda extender más en el tiempo.