



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SALA DIEZ ESPECIAL DE DECISIÓN

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Control inmediato de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2025-02200-00 (3433)
Autoridad: Agencia de Renovación del Territorio
Actos: Resoluciones 0071 del 7 de marzo de 2025 y 0084 del 12 de mayo de 2025

Sentencia única instancia

Asunto

La Sala decide el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA¹ y 20 de la Ley 137 de 1994, respecto de las resoluciones 0071 del 7 de marzo de 2025 y 0084 del 12 de mayo de 2025 proferidas por la Agencia de Renovación del Territorio en el marco del estado de conmoción interior declarado con el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025.

1.- Antecedentes

1. Por medio del Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República declaró el estado de conmoción interior por el término de 90 días desde su vigencia en la región del Catatumbo². La declaración se sustentó en la difícil situación de orden público con ocasión de la presencia en la región de múltiples grupos ilegales en disputa del territorio y de los negocios del narcotráfico que ameritaba medidas para conjurar la crisis, por cuanto las actuaciones administrativas, de investigación judicial y militares ordinarias desplegadas para tal fin eran insuficientes.

2. En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional profirió el Decreto Legislativo 180 del

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² «[...] ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar [...]».



14 de febrero de 2025 «[p]or 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 número 062 del 24 de enero de 2025».

3. En desarrollo de lo anterior, la Agencia de Renovación del Territorio profirió la Resolución 0071 del 7 de marzo de 2025 «[p]or la cual se establece el procedimiento, términos y condiciones para el acceso al pago por erradicación voluntaria, se determinan los mecanismos de verificación conforme a los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 0180 de 2025, y se adoptan otras disposiciones». En ella se establecieron criterios para acceder al programa de pago por erradicación voluntaria de cultivos ilícitos de carácter humanitario dirigido a los núcleos familiares vulnerables, campesinos y pertenecientes a comunidades étnicas dependientes económicamente de los cultivos de uso ilícito dentro del territorio declarado en estado de conmoción.

4. Con posterioridad, la agencia expidió la Resolución 0084 del 12 de mayo de 2025 «[p]or la cual se modific[ó] y adición[ó] el artículo 2 de la Resolución 0071 de 2025, con el fin de establecer los requisitos, términos y condiciones de postulación al pago por erradicación voluntaria de núcleos familiares tenedores, a cualquier título, de predios o parcialidades con presencia de cultivos de uso ilícito en el ámbito del Decreto legislativo 0180 de 2025, y se adoptan otras disposiciones».

1.1. Los actos administrativos objeto de control

5. En la Resolución 0071 del 7 de marzo de 2025 se estableció lo siguiente:

«[...] ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO. Establecer los criterios de acceso y los requisitos para el pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario, condicionado a la eliminación de raíz de cultivos de uso ilícito dirigido a los núcleos familiares vulnerables, campesinos y pertenecientes a comunidades étnicas que dependen económicamente de los cultivos de uso ilícito dentro del territorio declarado en estado de conmoción. El pago establecido en el Decreto legislativo 0180 de 2025 constituye la primera medida para la desvinculación efectiva de estos núcleos familiares del circuito económico ilícito, facilitando su integración voluntaria en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, liderados por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio.

ARTÍCULO SEGUNDO. REQUISITOS. Podrán acceder al pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario, condicionado a la eliminación de cultivos de uso ilícito, los núcleos familiares que cumplan con los siguientes requisitos:

1. La postulación debe realizarse por núcleos familiares que dependan económicamente de los cultivos de uso ilícito ubicados en el territorio declarado en estado de conmoción interior.

2. Los núcleos familiares postulantes deberán manifestar de manera clara y explícita su voluntad de transitar hacia economías lícitas, erradicando de raíz y voluntariamente los cultivos ilícitos, comprometiéndose a no resembrarlos y a vincularse a una estrategia de sustitución voluntaria.



3. En caso de que los núcleos familiares postulantes se encuentren en áreas de especial interés ambiental, además de lo anterior, deberán expresar su voluntad de contribuir a la restauración ambiental como parte de la transición hacia economías lícitas y sostenibles, conforme al instrumento establecido por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI).
4. Solo se aceptarán solicitudes de núcleos familiares cuyos predios presenten cultivos de uso ilícito antes del 24 de enero de 2025, fecha de la declaratoria del estado de conmoción interior en los municipios priorizados, según los medios de verificación establecidos por la DSCI.
5. Los núcleos familiares podrán estar conformados por una o más personas debidamente identificadas.
6. La conformación del grupo familiar se determinará con base en las presunciones legales de cohabitación entre esposos, compañeros permanentes, hijos menores de edad o mayores en condición de discapacidad o dependencia económica demostrada (incluyendo certificado de discapacidad o de estudios superiores hasta los 25 años), o mediante la encuesta SISBÉN que acredite su composición.
7. Uno de los miembros del núcleo familiar deberá ser designado como representante del grupo, quien deberá ser mayor de edad.
8. Los núcleos familiares en condición de desplazamiento deberán acreditar haber tenido arraigo territorial en los municipios incluidos en el estado de conmoción interior antes de su declaratoria, mediante certificación expedida por organismos de acción comunal o autoridades competentes.
9. Los núcleos familiares ubicados en territorios colectivos deberán acreditar su pertenencia a una comunidad étnica. Todos los integrantes del núcleo deberán estar inscritos en el censo o registro poblacional de la comunidad respectiva.
10. Ningún miembro del núcleo familiar beneficiario podrá ser funcionario público, contratista del Estado o administrador de recursos públicos bajo ninguna modalidad.
11. Ningún miembro del núcleo familiar postulante podrá estar vinculado, bajo ninguna modalidad, al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).
12. Tampoco podrán vincularse núcleos familiares que habiendo estado vinculados el PNIS se encuentren en estado “RETIRADO”, producto de una decisión voluntaria o por la causal de resiembra de cultivos de uso ilícito.
13. El predio reportado por el núcleo familiar deberá estar determinado o ser determinable en cuanto a su ubicación, cabida y linderos.
14. Solo se permitirá la inscripción de un predio por núcleo familiar. Se prohíbe el registro del mismo predio por diferentes núcleos familiares.
15. No se permitirá el fraccionamiento de núcleos familiares ni de predios para efectos de este proceso.
16. Los núcleos familiares en condición de desplazamiento que hayan salido de su territorio a partir del 15 de enero de 2025 y que no se encuentren en las zonas objeto de la declaratoria deberán indicar con precisión la ubicación del predio, a fin de verificar la presencia de cultivos de uso ilícito y proceder a otros mecanismos de erradicación.
17. Los núcleos familiares postulantes deberán acreditar la relación jurídico-patrimonial de dominio o la expectativa de obtención del dominio sobre el predio donde se encuentren los cultivos de uso ilícito.
18. Los núcleos familiares pertenecientes a comunidades étnicas deberán precisar el polígono específico del territorio colectivo donde se realizará la erradicación voluntaria, evitando la inscripción de un mismo polígono por distintos núcleos familiares.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las postulaciones podrán ser presentadas por núcleos familiares campesinos o pertenecientes a comunidades étnicas que residan en los territorios incluidos en la declaratoria de conmoción interior.



PARÁGRAFO SEGUNDO: Se dará prioridad en los pagos a los núcleos familiares cuyo jefe de hogar sea una mujer, quien será, además, la titular del beneficio.

ARTÍCULO TERCERO. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y VINCULACIÓN. Una vez concluido el proceso de preinscripción, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) verificará que los núcleos familiares cumplan con los requisitos y criterios establecidos en el artículo 3 del Decreto Legislativo 0180 de 2025 y en el artículo 2.º del presente acto administrativo.

Los núcleos familiares que superen esta verificación serán incluidos en la base de datos para pagos. La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) comunicará, a través del medio más expedito disponible, a cada núcleo beneficiario su inclusión.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para acceder al pago por erradicación voluntaria, las familias interesadas deberán manifestar, en la etapa de preinscripción o convocatoria implementada por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), su voluntad clara y expresa de abandonar el circuito económico ilícito, comprometiéndose a transitar hacia economías lícitas y a contribuir con la transformación ecológica y productiva del territorio, mediante la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y la restauración ambiental cuando ello resulte aplicable.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La vinculación y ejecución del pago extraordinario estarán condicionados al cumplimiento de los requisitos de erradicación voluntaria, no resiembra y participación en los procesos de sustitución voluntaria establecidos por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI).

PARÁGRAFO TERCERO. La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) realizará el proceso para la implementación del pago extraordinario, incluyendo las fases de convocatoria, verificación de requisitos y selección de beneficiarios. Estas fases comprenderán la identificación y selección inicial de beneficiarios, la verificación y monitoreo del cumplimiento de requisitos y compromisos pactados, así como la correspondiente asignación y ejecución del apoyo humanitario extraordinario. La comunicación de los resultados de se hará de la forma más expedita posible y de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico frente a la materia.

ARTÍCULO CUARTO. PAGO POR ERRADICACIÓN VOLUNTARIA DE CARÁCTER HUMANITARIO CONDICIONADO. El pago por erradicación voluntaria humanitario y condicionado a la eliminación de cultivos de uso ilícito, se otorgará durante el período de conmoción interior mediante una transferencia mensual equivalente al 90 % de un SMLMV. Su entrega estará sujeta a los siguientes supuestos:

1. Para núcleos familiares en condición de desplazamiento forzado sin retorno. La entrega del pago estará condicionada a la identificación precisa de la ubicación de los cultivos de uso ilícito en su lugar de origen. Esto permitirá al Estado llevar a cabo erradicación de las áreas sembradas.
2. Núcleos familiares ubicados en el territorio donde se desarrolla la erradicación voluntaria: Además de los requisitos de erradicación total y prohibición de resiembra, la entrega del pago estará condicionada a la vinculación voluntaria de los beneficiarios a las estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito diseñadas por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI).

PARÁGRAFO. Los pagos se realizarán de las siguientes formas: i) transferencia bancaria a una cuenta activa a nombre del representante del núcleo familiar



beneficiario; ii) giros postales a través de entidades autorizadas, dirigidos al representante del núcleo familiar beneficiario; o iii) pagos en efectivo en puntos habilitados por la entidad correspondiente, entregados al representante del núcleo familiar beneficiario.

ARTÍCULO QUINTO. MONITOREO. La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) realizará la verificación y el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de erradicación voluntaria y no resiembra en los predios postulados. Este proceso se llevará a cabo tanto para la vinculación de los núcleos familiares postulantes como para la constatación del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Para ello, se utilizarán los reportes del Sistema Integrado de Información de Monitoreo Antinarcóticos (SIIMA) de la Policía Nacional y del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Esta verificación podrá complementarse con información proveniente de otras fuentes disponibles para el Estado colombiano.

ARTÍCULO SEXTO. INCUMPLIMIENTO. Si, a partir de los monitoreos a los que hace referencia el artículo anterior, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) determina que no se ha cumplido íntegramente con el compromiso de erradicación voluntaria o se ha incurrido en la resiembra, el pago condicionado será suspendido de manera inmediata. Asimismo, se dará traslado a las autoridades competentes para la implementación de estrategias de erradicación forzosa.

Del mismo modo, en caso de verificarse la existencia de irregularidades o falsedad en la información proporcionada para la vinculación, se procederá a la suspensión del pago, sin perjuicio de las acciones penales aplicables por la obtención indebida de recursos públicos mediante engaño o fraude.

ARTÍCULO SÉPTIMO. RECURSOS. La implementación del pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario, condicionado a la eliminación de cultivos de uso ilícito, estará sujeta a la disponibilidad de los recursos establecidos en el artículo 13 del Decreto legislativo 0180 de 2025. Dichos recursos serán administrados y ejecutados por el Fondo Colombia en Paz.

ARTÍCULO OCTAVO. TRÁNSITO A OTRAS ESTRATEGIAS: Al finalizar la vigencia del estado de conmoción interior, los núcleos familiares beneficiarios de los pagos mencionados en el artículo 2 de la presente resolución serán vinculados a las estrategias de sustitución vigentes. Estas estrategias promoverán la transformación ecológica y productiva a través de alternativas sostenibles que fomenten cadenas de valor en negocios verdes y procesos de transformación agroindustrial, conforme a los lineamientos establecidos por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI).

PARÁGRAFO. En cumplimiento de la normativa y las reglas jurisprudenciales vigentes, la ruta de implementación de las estrategias de sustitución voluntaria aplicables a los núcleos familiares pertenecientes a comunidades étnicas asentadas en territorios colectivos consolidados o en proceso de ampliación se concertará con las autoridades de dichos territorios o con los instrumentos de gobernanza que cada comunidad étnica determine.

ARTÍCULO NOVENO. VIGENCIA: La presente resolución rige a partir de su publicación. [...]».

6. Con posterioridad la Agencia de Renovación del Territorio profirió la Resolución



0084 del 12 de mayo de 2025 con la que modificó el artículo 2 de la Resolución 0071 del 7 de marzo de 2025 en los siguientes términos:

«[...] Artículo 1°. Objeto. Modificar los numerales 14, 15 y 17, y adicionar dos párrafos al artículo 2° de la Resolución 0071 de 2025, con el fin de permitir la postulación de núcleos familiares propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores que mantengan cultivos de uso ilícito en un mismo predio.

Artículo 2°. Modificación. Los numerales 14, 15 y 17 del artículo 2° de la Resolución 0071 quedarán así:

(...) 14. Por regla general, deberá postularse un predio por cada núcleo familiar. No obstante, podrán postularse varios núcleos familiares sobre un mismo predio, siempre que tanto el predio como las parcialidades con presencia de cultivos de uso ilícito estén determinadas o sean determinables, y que el propietario, poseedor u ocupante, junto con los tenedores a cualquier título, concurren de manera conjunta al proceso de postulación.

15. Por regla general, cuando un solo núcleo familiar explote un predio, se prohíbe su fraccionamiento. No obstante, cuando se acredite de forma sumaria la existencia de un acuerdo de voluntades entre particulares o miembros de una familia extendida, podrán postularse varios núcleos familiares sobre un mismo predio, conforme a las reglas previamente establecidas (...)

17. Los núcleos familiares postulantes deberán acreditar la relación jurídico-patrimonial de dominio o, en su defecto, la expectativa de adquisición de este, en el caso de propietarios, poseedores u ocupantes. En el caso de tenedores a cualquier título, deberán aportar prueba sumaria del acuerdo de voluntades que respalde la tenencia, ya sea de amediería, aparcería, arrendamiento u otra forma contractual o convencional, sin perjuicio de la concurrencia conjunta al proceso de postulación con el propietario, poseedor u ocupante.

Artículo 3°. Adición. Adiciónese dos numerales (19) y (20) al artículo 2° de la Resolución 0071 de 2025, el cual quedará así:

(...) 19. En el caso de postulaciones conjuntas entre propietarios, poseedores u ocupantes y tenedores a cualquier título, con la postulación se comprometen a permitir, implementar y cumplir las directrices técnicas de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito durante los cinco (5) años siguientes a la vinculación efectiva a las estrategias de sustitución reglamentadas por dicha Dirección.

20. Los propietarios, poseedores u ocupantes que se postulen conjuntamente con tenedores al pago por erradicación voluntaria se comprometen, con la postulación, a no suscribir nuevamente ningún acuerdo o convención que implique la entrega en tenencia, total o parcial, de su predio para el uso o acción relacionada con cultivos de uso ilícito y el circuito económico derivado de ellos (...)

Artículo 4°. Adición. Adiciónense los párrafos 3° y 4° al artículo 2° de la Resolución 0071 de 2025, los cuales quedarán así:

(...) Parágrafo 3°. Se admitirán, como máximo, hasta tres (3) tenedores a cualquier título por cada predio postulado, siempre y cuando se cumplan los criterios de cabida superficial de cultivos de uso ilícito establecidos por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Parágrafo 4°. Solo se permitirá una (1) postulación por núcleo familiar en calidad de tenedor a cualquier título. Asimismo, en el ámbito territorial de la conmoción interior,



no podrá coexistir una postulación del mismo núcleo familiar en calidad de propietario, poseedor u ocupante y, simultáneamente, como tenedor a cualquier título (...).

Artículo 5°. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los dos (12) días del mes de mayo de 2025.

GLORIA MARÍA MIRANDA ESPITIA

Directora Técnica Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
Agencia de Renovación del Territorio»

1.2. Intervenciones

1.2.1. Agencia de Renovación del Territorio³

7. La entidad intervino en defensa de la legalidad de las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo, ambas de 2025, y expuso lo siguiente:

7.1. Las resoluciones se expidieron en ejercicio de la función administrativa con la finalidad de desarrollar los contenidos normativos del Decreto Legislativo 180 de 2025, dictado en ejercicio de las facultades excepcionales previstas por la Constitución. Fueron proferidas por autoridad competente, tuvieron la respectiva publicación y guardaron relación directa y específica con las medidas legislativas adoptadas en el marco del estado de excepción.

7.2. Los actos administrativos cumplieron con los requisitos formales, puesto que contienen los datos que permiten su identificación. Así, se numeraron y se indicó la fecha de su expedición, la referencia expresa de las facultades ejercidas, la normativa en que se fundamentó y la firma del funcionario que lo expidió. Además, se publicaron en el Diario Oficial 53058 del 14 de marzo de 2025 y 53122 del 19 de mayo de 2025, respectivamente.

7.3. Las resoluciones las expidió la directora técnica de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio. Esta funcionaria era la competente, por cuanto los numerales 1, 4 y 11 del artículo 23 del Decreto 1223 de 2020 y los artículos 2 y 4 del Decreto 180 de 2025 que le otorgaron tal facultad de concretar el cumplimiento del pago por la erradicación de raíz de los cultivos de uso ilícito y de fijar los procedimientos, términos y condiciones especiales para implementar de forma expedita la convocatoria de acceso a tales pagos.

7.4. Aunque el estado de conmoción interior fue levantado por el Decreto 0467 del 23 de abril de 2025⁴ a partir del 24 de abril de 2025, las medidas extraordinarias

³ Índices 12 y 26, Samai.

⁴ Artículo 1.



adoptadas con el Decreto Legislativo 180 de 2025 fueron prorrogadas por 90 días calendario adicionales. En ese orden la competencia para expedir la Resolución 0084 estaba vigente al momento de su expedición. De igual manera, en lo que respecta a la Resolución 0071 del 7 de marzo de 2025 sigue vigente y no ha sido anulada.

7.5. Los actos administrativos guardaron relación directa con el estado de excepción y el Decreto Legislativo 180 de 2025 que se expidió para conjurarlo. Es así puesto que definieron el procedimiento, los términos y las condiciones para el acceso al incentivo por erradicación voluntaria y determinaron los mecanismos de verificación en desarrollo de lo previsto en los artículos 2, 3, 4 y 5 del decreto.

7.6. El contenido de las resoluciones acató el principio de finalidad previsto en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994. Ello porque el pago por erradicación se orienta a romper la dependencia del circuito ilícito. Además, se fijó para atender las carencias de subsistencia a los núcleos familiares dependientes de los cultivos ilícitos y para incentivar la erradicación de una cantidad significativa de hectáreas de estos en la región del Catatumbo.

7.7. Asimismo, las resoluciones cumplieron con los principios de necesidad y de proporcionalidad, toda vez que en su contenido acataron las determinaciones que consideró el Gobierno nacional como la respuesta más expedita, adecuada e indicada para conjurar las causas de la grave alteración del orden público en la región del Catatumbo y fueron acordes con las determinaciones del Decreto Legislativo 180 de 2025.

7.8. La medida era idónea porque permitía la desvinculación de las familias de la economía ilícita de la región y, por ende, disminuía el margen de acción de los grupos armados ilegales. Era necesaria en razón a que no existían instrumentos alternativos dentro del ordenamiento jurídico colombiano con igual eficacia y celeridad para desarticular el flujo financiero hacia actores armados ilegales. Y era proporcional, puesto que mantenía un balance razonable entre la afectación a los principios de eficiencia, sostenibilidad fiscal y limitación temporal del gasto público y los beneficios que producía en términos de protección del derecho a la vida, la integridad personal, el mínimo vital y la pacificación del territorio. Máxime cuando el subsidio dado (90% de un salario mínimo) se condicionó a la verificación de la erradicación, por lo que no tenía carácter permanente.

7.9. Las resoluciones respetaron el principio de intangibilidad de derechos y no discriminación. Ello porque no desconocieron derechos de carácter fundamental, ni tampoco las medidas adoptadas acarrearón segregación fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica u otras categorías sospechosas.



7.10. El fundamento de los actos objeto de control fue el artículo 2 del Decreto 180 de 2025 expedido en desarrollo del estado de conmoción interior declarado en el Decreto 062 de 2025. Tal normativa ordenó a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito reglamentar el procedimiento para hacer efectivo el pago por erradicación voluntaria. En consecuencia, se respetó el principio de legalidad.

7.11. Los actos administrativos objeto de control cuando fijaron los elementos para la procedencia del pago atendieron los requerimientos que el Decreto 180 de 2025 estableció en su artículo 3. Así, determinaron como sujeto beneficiario a los núcleos familiares rurales y campesinos directamente afectados por los cultivos ilícitos. También condicionaron el pago a la erradicación efectiva de estos y a la verificación técnica mediante sistemas oficiales como el SIMCI y el SIIMA. Todo ello para garantizar la transparencia y control del proceso y la verificación del impacto de la medida adoptada.

1.2.2. Procuraduría Segunda Delegada de Intervención 7 ante el Consejo de Estado⁵

8. La entidad solicitó declarar la nulidad de las resoluciones 0071 del 7 de marzo de 2025 y 0084 del 12 de mayo de 2025 con fundamento en lo siguiente:

8.1. En cuanto a los aspectos formales se demostró que la Agencia de Renovación del Territorio expidió los actos administrativos en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 180 de 2025 y el artículo 23 del Decreto 1223 de 2020. Esta normativa le asignó la atribución de determinar los mecanismos de apoyo económico (pagos), e implementación de procedimientos y reglas para el acceso al apoyo económico de carácter humanitario y extraordinario, dirigidas a los núcleos familiares en situación de vulnerabilidad dependientes económicamente de los cultivos de uso ilícito en la región del Catatumbo.

8.2. Asimismo, los actos objeto de control cumplieron con los requisitos formales de todo acto administrativo de esta naturaleza, toda vez que contaron con elementos suficientes para su identificación, la motivación, los destinatarios, el articulado y la autoridad que los emitió, un objeto, su finalidad y la firma de quien los suscribió, y fueron publicados en el diario oficial.

8.3. En lo que respecta a los aspectos materiales precisó que el fundamento de derecho de los actos administrativos desapareció porque el Decreto 062 de 2025 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en lo que reguló sobre, entre otras, la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, y la concentración de cultivos

⁵ Índices 17 y 29, Samai.



ilícitos. En tal punto, la Corte señaló que se trataba de situaciones estructurales surgidas con anterioridad a la declaratoria de conmoción interior que debían ser atendidas por los mecanismos jurídicos ordinarios. Al declararse la inexecutable de la norma en ese tema se produjo la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones según lo previsto en el numeral 2 del artículo 91 del CPACA y, por lo tanto, perdieron obligatoriedad y no podían ser ejecutadas a futuro.

8.4. Debido a la decisión de la Corte Constitucional y la desaparición de los fundamentos de derecho de los actos administrativos demandados no era posible la existencia de conexidad entre estos y el Decreto 062 de 2025 «dado que al ser retirado el acto primigenio del ordenamiento jurídico decae el que hoy es objeto de control».

8.5. A lo expuesto se sumó que con antelación a la declaratoria del estado de conmoción interior, se expidió el Decreto Ley 896 de 2017 para atender la problemática de cultivos ilícitos en el Catatumbo [municipios de Sardinata y Tibú] que podía extenderse a los demás de la región. En ese orden, no era urgente ni necesario implementar medidas extraordinarias para impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito en todos los municipios del Catatumbo.

8.6. Además, entre la declaratoria del estado de excepción y los motivos que dieron lugar a que se prohirieran las resoluciones no hay nexo causal porque la finalidad de estas era brindar apoyo económico de carácter humanitario y extraordinario a los núcleos familiares en situación de vulnerabilidad dependientes económicamente de los cultivos ilícitos, asunto que no requería medidas excepcionales. Prueba de ello es que en los actos se invocó como sustento el Decreto 1223 de 2020 y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, normas que representaban el marco normativo para este tipo de políticas.

8.7. Los anteriores argumentos también desvirtúan la existencia de proporcionalidad en las medidas adoptadas en los actos administrativos objeto de control. De igual manera, estos no resisten el análisis de proporcionalidad en sentido estricto, puesto que las acciones que contienen en lo relacionado con los cultivos ilícitos pretenden reemplazar y solucionar la ineficacia e ineficiencia de las autoridades encargadas de la aplicación de políticas en materia de estupefacientes en la región.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

9. De conformidad con los artículos 111, 136 y 185 del CPACA el Consejo de Estado es competente conocer del medio de control inmediato de legalidad. Adicionalmente, la Sala Plena, en sesión 10 del 1.º de abril de 2020, asignó los controles inmediatos de legalidad a las Salas Especiales de Decisión.



2.2. Problema jurídico

10. Le corresponde a la Sala examinar la legalidad de las resoluciones 0071 del 7 de marzo de 2025 y 0084 del 12 de mayo de 2025 proferidas por la Agencia de Renovación del Territorio. En concreto, debe definir si, desde el punto de vista formal y material, se encuentran conforme con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior con los decretos legislativos que le sirvieron de fundamento y con las demás normas superiores que resulten aplicables.

2.3. Alcance del medio de control inmediato de legalidad

11. El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 «[p]or la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia» dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo donde se expidan. A su turno, el artículo 136 del CPACA prevé que el control inmediato de legalidad de las medidas que emanen de autoridades del orden nacional le corresponde al Consejo de Estado, de acuerdo con el trámite previsto en el artículo 185 *ibidem*.

12. De las normas en cita, se desprenden los presupuestos del control inmediato de legalidad, estos son:

- 12.1. Que se trate de una medida de contenido general.
- 12.2. Que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa.
- 12.3. Que su propósito sea el de desarrollar los decretos legislativos de los estados de excepción.

13. En cuanto a sus características principales, las mismas disposiciones permiten identificar las siguientes:

- 13.1. Es jurisdiccional puesto que se realiza a través de un proceso judicial que se resuelve con una sentencia con los efectos que le son propios.
- 13.2. Es inmediato y automático porque debe ser remitido por la autoridad administrativa, es decir, no se requiere de la presentación de una demanda.
- 13.3. Es oficioso, toda vez que el juez está facultado para asumir el conocimiento en caso de incumplirse el deber de remitirlo.

14. Ahora, las disposiciones que regulan el control inmediato que realiza la jurisdicción de lo contencioso-administrativo no delimitan su alcance. Sin embargo, la jurisprudencia lo ha precisado de manera tal que se armonice con la finalidad del medio de control y el análisis propio de legalidad de los actos administrativos. En



efecto, la Corte Constitucional sostuvo que «[d]icho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales»⁶.

15. Por su parte, el Consejo de Estado ha tenido en cuenta la dificultad de realizar una confrontación del acto con todo el ordenamiento jurídico lo que impide un control total o absoluto. Ello es razonable en atención a que no se excluye la procedencia de los otros medios de control previstos en el CPACA a través de los cuales se puede desvirtuar la presunción de legalidad del mismo acto. Así lo corrobora el artículo 189 del CPACA, en cuanto dispone los efectos de cosa juzgada solamente en relación con las normas superiores frente a las cuales se efectúe el examen.

16. En ese orden, este ejercicio se contrae al examen de los requisitos formales y materiales en el marco del estado de excepción o de emergencia que se desarrolla y desde ese punto de vista se le ha dado la connotación de un control integral⁷. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime al señalar que el control material se centra en la relación de conexidad que debe existir con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para superar el estado de excepción, así como la proporcionalidad de sus disposiciones⁸. Sin embargo, en cuanto al aspecto formal, se observa que se han destacado varios elementos que deben ser objeto de control, así:

- competencia, motivación y requisitos formales propiamente dichos⁹;
- competencia y los requisitos de forma (procedimiento para su expedición y forma del acto)¹⁰;
- competencia, motivación o causa, comprobación (fundamentos fácticos) y finalidad, aparejados está con los requisitos formales¹¹;
- competencia y sujeción a las formas¹²;
- órgano competente, formas y procedimiento; motivo y motivación; finalidad, objeto o contenido¹³; y
- elementos formales del acto administrativo: encabezado, número, fecha,

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

⁷ En este sentido, se pueden consultar: Consejo de Estado, Sala Trece Especial de Decisión, sentencia del 30 de noviembre de 2021, radicado: 11001-03-15-000-2020-04089-00 (6636).

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 10 Especial de Decisión, sentencia del 11 de mayo de 2020, radicación: 11001-03-15-000-2020-00944-00; Sala 17 Especial de Decisión, sentencia del 3 de junio de 2022, radicación: 11001-03-15-000-2021-04664-00.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 17 Especial de Decisión, sentencia del 3 de junio de 2022, radicación: 11001-03-15-000-2021-04664-00.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala 10 Especial de Decisión, sentencia del 11 de mayo de 2020, radicado: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

¹¹ Consejo de Estado, Sala 4 Especial de Decisión, sentencia del 18 de junio de 2020; radicado: 11001-03-15-000-2020-01201-00.

¹² Consejo de Estado, Sala 18 Especial de Decisión, sentencia del 22 de marzo de 2022, radicado: 11001 03 15 000 2021 05921 00.

¹³ Consejo de Estado, Sala 13 Especial de Decisión, sentencia del 14 de marzo de 2022, radicado: 11001-03-15-000-2020-03485-00 (5508).



epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe¹⁴.

17. De acuerdo con lo anterior, se infiere que en algunos casos se ha considerado que deben ser materia de estudio algunos aspectos propios de los elementos que integran la estructura del acto administrativo. En efecto, en algunas providencias solo se destaca el análisis de la competencia (elemento subjetivo) y la forma (elemento formal), mientras que, en otras, el control debe extenderse a los siguientes:

- Subjetivo (competencia)
- Objetivo (objeto)
- Causal (causa)
- Formal (procedimiento para su expedición, contenido, forma y suscripción del acto)
- Finalístico o teleológico (finalidad del acto)

18. En esas condiciones, con el propósito de definir el alcance del análisis formal del acto objeto de control, en esta oportunidad se estima que un parámetro importante para delimitar los elementos que deben ser objeto de control formal lo ofrece el CPACA, en sus artículos 136, que impone el control inmediato en razón de la relación con los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y 189, que delimita los efectos de cosa juzgada de las sentencias que mantengan la presunción de legalidad de las medidas sometidas a control, pero solamente respecto de las normas jurídicas superiores con las cuales se hayan confrontado, ejercicio que lógicamente debe comprender los decretos que desarrolla.

19. Lo anterior quiere decir que la confrontación de legalidad a realizarse debe estar relacionada con los decretos que el acto desarrolla. Por tanto, los elementos objetivo, causal y teleológico se subsumen en el análisis material del acto, referidos a la conexidad y proporcionalidad de la medida. Esto conlleva a que el aspecto formal comprenda el elemento subjetivo (competencia) y el formal, en cuanto a los puntos ya referidos.

20. Otro aspecto que conviene puntualizar es el relacionado con el análisis de la conexidad, pues si bien en el auto inicial se efectúa un estudio preliminar de este supuesto contenido en el artículo 136 del CPACA, aquel se contrae a constatar que el acto haya sido expedido «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción». Por otra parte, en la sentencia se verifica «la relación temática directa de la motivación y las medidas que adopta el acto que se controla, tengan

¹⁴ Consejo de Estado, Sala 24 Especial de Decisión, sentencia del 13 de diciembre de 2022, radicación: 11001-03-15-000-2020-02024-00.



fundamento en la declaratoria del Estado de excepción respectivo y en los decretos legislativos devenidos de ese Decreto Declaratorio y que se expiden para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar la crisis»¹⁵.

21. En suma, el control inmediato de legalidad regulado por el artículo 136 del CPACA se concreta en el análisis formal (elementos subjetivo y formal) y material, este último referido al estudio de la conexidad y proporcionalidad en los elementos objetivo, causal y teleológico del acto.

2.4. Análisis del caso concreto

2.4.1. Análisis formal

22. La Agencia de Renovación del Territorio invocó los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto 180 de 2025 y 23 del Decreto 1223 de 2020, como normas que la facultaban para la expedición de las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo, ambas de 2025¹⁶. Pues bien, se verificará si en efecto tales disposiciones le otorgan la competencia para expedir los actos administrativos referidos y lo en ellos reglamentado.

23. En primer lugar, se precisa que la agencia aludida fue creada con el Decreto 2366 del 7 de diciembre de 2015 como una agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva nacional con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y como respuesta a la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y a la necesidad de cubrir las funciones que este desempeñaba en materia de promoción de la consolidación económica, social e institucional de los territorios afectados por el conflicto armado.

24. Según el artículo 3 de ese decreto la agencia tiene como objeto «[...] coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país [...]». A su vez, las funciones de la entidad las establece el Decreto 1223 de 2020 que modificó en tal aspecto el Decreto 2366 del 7 de diciembre de 2015.

25. Dentro de la estructura de la entidad existe la Dirección de Sustitución de Cultivos

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 4 Especial de Decisión, sentencia del 18 de junio de 2020, radicado: 11001-03-15-000-2020-01201-00.

¹⁶ Índices 2 y 16.



de Uso Ilícito. Sus funciones las determina el artículo 23 del Decreto 1223 de 2020 y entre ellas se encuentran las siguientes:

«[...] 1. Diseñar los lineamientos de funcionamiento y puesta en marcha de los procesos para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, (PNIS), en los territorios intervenidos bajo las directrices establecidas por la Presidencia de la República y la normativa vigente aplicable en la materia.

2. Coordinar, con las autoridades competentes la planeación de la estrategia de erradicación manual voluntaria y forzosa de cultivos ilícitos, y coordinar con estas su desarrollo.

[...]

4. Coordinar con las entidades del Gobierno nacional la implementación de los planes y proyectos que se adelanten dentro del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en las áreas afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, incluidos Parques Nacionales Naturales.

5. Coordinar la estructuración y ejecución de los proyectos que se adelanten en el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito del PNIS con las comunidades rurales, agencias nacionales y entidades territoriales.

6. Formular los proyectos de inversión que permitan la operación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y hacer seguimiento y control.

7. Diseñar e implementar nuevos modelos y proyectos alternativos de sustitución de cultivos ilícitos para ser aplicados a aquellos territorios que para el efecto determine el Consejo Directivo de la ART [...]».

26. Como se advierte, la Agencia de Renovación del Territorio a través de su Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito se encarga de coordinar los planes y proyectos relacionados con la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos.

27. La función anterior fue complementada con la reglamentación que el Decreto 180 del 14 de febrero de 2025 introdujo sobre la materia. Esta norma se expidió como desarrollo del Decreto 062 del 24 de enero de 2025 que declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo. Se dictó con la finalidad de adoptar medidas para beneficiar a los núcleos familiares de las zonas cubiertas por la declaratoria del estado de excepción con presencia de cultivos ilícitos. Entre estas creó el pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario y extraordinario condicionado a la sustitución de tales cultivos para la transición a economías lícitas¹⁷.

28. Aquel decreto en su artículo 4 estableció que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito era la encargada de fijar «[...] los procedimientos, términos y

¹⁷ Artículos 2 y 3.



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 [...]». De igual manera, en su artículo 5 facultó a tal dirección para implementar mecanismos para garantizar el cumplimiento de las condiciones para que proceda el pago.

29. Aunque el Decreto 180 de 2025 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-268 del 18 de junio de 2025, se encontraba vigente cuando la Agencia de Renovación del Territorio expidió las resoluciones objeto de control. Además, según la sentencia de constitucionalidad fijó sus efectos hacia el futuro, salvo en lo referido al pago de los subsidios entregados, según se explicará más adelante.

30. Así las cosas, en virtud de las anteriores normas, la Agencia de Renovación del Territorio tenía competencia legal para proferir las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo, ambas de 2025, a través de su Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

2.4.2. Elementos formales

31. En cuanto al aspecto formal, se advierte que las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo, ambas de 2025, son actos administrativos de contenido general, impersonal y abstracto, proferidos por una autoridad del orden nacional, esto es la Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en ejercicio de la función administrativa (reglamentaria) y es desarrollo directo de los decretos legislativos 062 del 24 de enero de 2025 y 180 del 14 de febrero de 2025. Además, fueron publicadas en el Diario Oficial 53.058 del 14 de marzo de 2025 y 53.122 del 19 de mayo de 2025, respectivamente¹⁸.

32. Asimismo, en los instrumentos jurídicos objeto de estudio se identifican el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive, vigencia y la firma de quien lo suscribe, esto es, la directora técnica de la dirección mencionada en el párrafo anterior.

33. De igual forma se constata que contiene la motivación de las medidas que se adoptan, fundadas esencialmente, en las consideraciones que llevaron a la declaratoria del estado de conmoción interior para la región del Catatumbo. Igualmente, el acto señala que su objetivo «exclusivo es conjurar la crisis humanitaria derivada del contexto de conmoción interior y facilitar la transición hacia economías lícitas».

¹⁸ Índices 12 y 16.



34. El objeto de la Resolución 0071 del 7 de marzo de 2025 está descrito en su artículo 1 y consiste en establecer los criterios de acceso y los requisitos para el pago por erradicación voluntaria de carácter humanitario, condicionado a la eliminación de raíz de cultivos de uso ilícito dirigido a los núcleos familiares vulnerables, campesinos y pertenecientes a comunidades étnicas que dependen económicamente de tales cultivos dentro del territorio declarado en estado de conmoción interior.

35. A su vez, el objeto aludido comprende en su naturaleza el de la Resolución 0084 del 12 de mayo de 2025 y esta, además, en su artículo 1 lo determinó en modificar los numerales 14, 15 y 17, y adicionar dos párrafos al artículo 2 de la primera resolución, con el fin de permitir la postulación al programa de núcleos familiares propietarios, ocupantes, poseedores o tenedores que mantengan cultivos de uso ilícito en un solo predio.

2.4.3. Análisis material

36. En este apartado se procede a verificar que la motivación y las medidas adoptadas por los actos sometidos a control tengan relación temática directa y estén fundamentados en la declaratoria del Estado de conmoción dispuesto por el Decreto Legislativo 062 de 2025 y en el Decreto Legislativo 180 de igual año dictados para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar la crisis.

37. Pues bien, con el Decreto Legislativo 062 del 24 de enero de 2025 el presidente de la República declaró el estado de conmoción interior por el término de 90 días en la región del Catatumbo¹⁹. En su parte considerativa se justificó la medida adoptada en la perturbación del orden público que atravesaba la región debido a la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) conocido como los «Pelusos», y la intención de ingresar al territorio del grupo armado organizado Clan del Golfo. Grupos financiados con economías ilegales, entre ellas los cultivos de coca.

38. De igual manera, se explicó que desde que el Estado colombiano suscribió el

¹⁹ «[...] Ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar».



acuerdo final de paz²⁰ con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia²¹ asumió el compromiso de su implementación. No obstante, que la Corte Constitucional en la sentencia SU-020 del 27 de enero de 2022 declaró el estado de cosas inconstitucional por incumplirse con «el componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del acuerdo final de paz en proceso de reincorporación a la vida civil y de sus familias», aspecto que dificultó su reincorporación a la vida civil.

39. Por tal virtud, se señaló que con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026²² se promovió la presencia institucional en regiones como el Catatumbo y programas de sustitución de los cultivos ilícitos y vinculación a actividades de economía productiva legal. Y que, no obstante, en tal región para el año 2023 los cultivos de coca concentraban 43.178,86 hectáreas cultivadas, y que desde tal fecha se incrementaron «habida cuenta de la reactivación del mercado de la coca para fines ilícitos». Además, que el ELN aumentó sus ataques contra la población civil financiado con la economía ilegal de la región.

40. Se afirmó que, por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo emitió la «Alerta Temprana de Inminencia 026 de 2024 el 15 de noviembre de 2024» en la que formuló recomendaciones al Gobierno para implementar medidas de mitigación de los efectos ante la inseguridad. Por esa razón las Fuerzas Militares y de Policía aumentaron su presencia para la protección de la población civil. Sin embargo, desde el 16 de enero de 2025 se intensificó tal situación por el despliegue militar del ELN en contra de la población civil y las instituciones, lo que dio lugar al aumento de acciones violentas como homicidios, desapariciones forzadas y el desplazamiento de 16.842 personas, lo que desbordó la capacidad institucional para su atención.

41. En virtud de lo descrito, el Gobierno nacional efectuó en el decreto un «presupuesto valorativo» de la situación de orden público en la región del Catatumbo. En él indicó que aquella generó una «grave e imprevisible» crisis humanitaria que afectó a poblaciones especialmente vulnerables. Además, que ella impidió acatar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo y «[...] el despliegue institucional requerido para atender las causas y los graves efectos de la presencia de organizaciones armadas ilegales en la región [...]».

42. Se subrayó que todo lo anterior afectó las funciones básicas del Estado como la prestación de servicios públicos y el acceso a la justicia y puso en peligro la infraestructura energética y vial de la región, el sector de hidrocarburos, la

²⁰ Denominado «Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo (FARC-EP)».

²¹ FARC.

²² «Colombia Potencia Mundial de la Vida».



producción de la cuenca petrolera del Catatumbo, y la seguridad alimentaria de la población. Lo cual explicitó en los siguientes términos:

«[...] Que, dada la exacerbación del contexto de la acción armada del ELN, existe un riesgo inminente de afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos que pueden causar crisis alimentaria, situación particularmente importante en la región del Catatumbo que registra un inventario de 139.721 cabezas de ganado, con una producción diaria estimada de 163.132 litros de leche, lo que equivale a una producción mensual de 4.893.962 litros. La subregión del Catatumbo produjo en 2023 el 33,6% del pepino del país, el 23,4% de la cebolla de bulbo, el 10,7% del pimentón, el 6,4% del tomate, el 6,4% del frijol y el 5,6% de la producción de la palma de aceite del país.

Que, asimismo, se enfrenta el riesgo de ataques en contra de la infraestructura energética y vial de la región, especialmente en el oleoducto Caño Limón -Coveñas, vías nacionales como el eje vial Ocaña -Cúcuta y Ocaña -Aguachica, subestaciones de energía y torres de comunicaciones, puentes y edificaciones públicas y privadas que se localizan cerca de guarniciones militares y comandos de policía, las cuales vienen siendo regularmente atacadas [...]

Que la grave situación de orden público genera riesgo de afectaciones en el sector de hidrocarburos y en la producción de la cuenca petrolera del Catatumbo [...]

Que las inminentes amenazas a la seguridad y la posible interrupción de las operaciones impactan de manera grave y extraordinaria el desarrollo y la gestión eficiente de los hidrocarburos en la región, con riesgo de afectación de los activos de los campos de Tibú, Sardinata y Oripaya [...] Además, está en inminente riesgo la producción de gas para la cuenca del Catatumbo [...]

Que, de llegarse a interrumpir la explotación dinámica de gas en la referida cuenca, los yacimientos perderían presión, lo que disminuiría el límite técnico y afectaría la gestión de las reservas en el país, tanto en gas como en petróleo.

Que, en el sector de energía eléctrica, existen amenazas graves e inminentes de afectaciones al Sistema Interconectado Nacional operado en esta región por la empresa Centrales Eléctricas del Norte de Santander (GENS), que se abastece del Sistema de Transmisión Nacional (STN) [...]

Que la seguridad energética, como componente esencial de la seguridad y convivencia ciudadanas, así como del bienestar y la calidad de vida de las personas, se encuentra bajo amenaza grave por los actos violentos, que han implicado la suspensión de labores de mantenimiento en la región del Catatumbo, la alteración de las operaciones y la afectación de la capacidad de las empresas para garantizar un servicio continuo y seguro.

Que la referida escalada reciente de violencia también ha puesto en peligro la institucionalidad ambiental, toda vez que los funcionarios de las autoridades competentes se han visto en la necesidad de proteger sus vidas como consecuencia de los eventos mencionados y, por tanto, no han podido cumplir con su misión constitucional y legal relativa a la vigilancia, control y seguimiento ambiental.

Que el accionar del ELN ha escalado de manera imprevisible a una magnitud que desborda la capacidad ordinaria del Estado e impacta de manera grave la prestación de servicios de salud en los primeros niveles de atención en los municipios afectados [...]».



43. En virtud de lo anterior se declaró el estado de conmoción interior con el fin de «[...] adoptar mecanismos y utilizar herramientas inmediatas que permitan conjurar la crisis y evitar su agravamiento, sin perjuicio de las políticas públicas necesarias para abordar las causas estructurales a largo plazo [...]», por cuanto las actuaciones administrativas, de investigación judicial y militares ordinarias desplegadas para tal fin eran insuficientes. Al explicar el «presupuesto de necesidad e insuficiencia de las medidas ordinarias» y para justificar las extraordinarias en el decreto se señaló lo siguiente:

«[...] Que el Estado colombiano ha desplegado su capacidad institucional en la región del Catatumbo de manera progresiva y creciente, lo que ha permitido morigerar el impacto de las conductas de las organizaciones armadas ilegales con presencia en el territorio.

Que, sin embargo, el escalamiento de las acciones armadas del ELN y su particular direccionamiento contra la población civil del Catatumbo constituye una situación excepcional de agravamiento del orden público y de afectación de la seguridad humana que, por una parte, impide de manera considerable la continuidad de la oferta institucional instalada en los municipios de la región y, por otra, amenaza con la destrucción del tejido social y comunitario, y de los procesos organizativos y participativos que se requieren para la atención de las condiciones estructurales que han afectado históricamente al territorio.

[...]

Que las acciones adelantadas para la recuperación del control del territorio necesitan ser reforzadas, ante la magnitud de la crisis humanitaria causada por el escalamiento abrupto e imprevisible del accionar violento del ELN.

[...]

Que las atribuciones ordinarias de la Fuerza Pública y de las autoridades de policía no resultan suficientes para prevenir la ocurrencia de nuevos hechos de violencia y para conjurar la situación de grave perturbación del orden público [...]

Que, en consecuencia, se hace necesario adoptar herramientas jurídicas y materiales extraordinarias para fortalecer el control del espacio aéreo en general, las capacidades de los servicios de inteligencia y policía judicial de la Fuerza Pública, así como el funcionamiento de la rama judicial para que su actividad sea efectiva y oportuna.

Que, así mismo, se hace imperativo adoptar medidas extraordinarias para la restricción de la comercialización y transporte de servicios, bienes e insumos utilizados por los grupos armados en la región para el financiamiento de sus actividades criminales.

[...]

Que, en la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas no resultan suficientes para asegurar la atención humanitaria y la prestación de los servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, entre otros.



[...]

Que, debido a las difíciles condiciones administrativas, técnicas y presupuestales que presentan las entidades territoriales, es necesario que el Gobierno nacional provea a la población afectada de la infraestructura y la capacidad administrativa y de gestión necesarias para afrontar la emergencia.

[...]

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 de derechos humanos [...]]».

44. De este modo, en el Decreto Legislativo 062 de 2025 describió la necesidad de acudir a medidas extraordinarias para conjurar la crisis de orden público padecida en la región del Catatumbo. Además de las mencionadas, también se consideró necesario dotar a las entidades territoriales de infraestructura y capacidad administrativa para afrontar la emergencia de seguridad y desplazamiento. Igualmente, que era urgente la adopción de acciones presupuestales ante la falta de recursos en el presupuesto general de la Nación para promover condiciones de vida dignas y sostenibles para las comunidades y fortalecer la capacidad de respuesta de la Fuerza Pública.

45. Del contenido de las consideraciones del decreto se infiere que la situación que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior fue la grave perturbación del orden público que atravesaba la región del Catatumbo. De igual modo, que tal afectación tuvo origen en el aumento de la actividad militar del ELN desde el 16 de enero de 2025 en la zona. Tal incremento en las operaciones militares dio lugar a enfrentamientos con otros grupos armados ilegales que afectó de manera desproporcionada a la población civil y a los firmantes del acuerdo de final de paz con las FARC con múltiples homicidios y desplazamiento forzado lo que generó una grave crisis humanitaria. Asimismo, impidió que las instituciones del Estado ejercieran sus funciones con normalidad.

46. En tal sentido, la declaratoria del estado de conmoción interior tenía como



finalidad implementar medidas para conjurar la crisis descrita y evitar así su agravamiento, al ser insuficientes las que normalmente se desplegaban para atender la problemática. Y así se indicó en la parte considerativa del Decreto 062 de 2025, según lo indicado.

47. De este modo, la normativa con la cual se debía desarrollar el estado de conmoción interior declarado estaba dirigida a implementar mecanismos que solucionaran o disminuyeran de manera efectiva y rápida la problemática del incremento de la violencia que afectaba la región del Catatumbo. En ese orden, eran procedentes medidas como el fortalecimiento de la Fuerza Pública para responder ante las operaciones militares ilegales o la atención humanitaria inmediata de la población civil afectada por aquellas, por ser las que se relacionaban de manera directa con la causa de la declaración del estado de excepción.

48. Bajo ese entendido, cualquier otra medida que no tuviere una correlación inmediata con la situación de alteración de orden público que dio lugar a la expedición del Decreto Legislativo 062 de 2025 no puede considerarse que lo desarrolló. Es así porque no existiría una correspondencia temática entre la motivación que sustentó el estado de conmoción interior y la medida acogida. Luego, no son instrumentos adecuados para conjurar la crisis a resolver.

49. En este punto cabe precisar que la Corte Constitucional decidió en la sentencia C-148 de 2025 sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025 en el sentido expuesto. Si bien el texto de la providencia no se conoce, de acuerdo con el comunicado de prensa 14 del 29 de abril de 2025 publicado en la página web de la entidad esta declaró inexecutable la parte del decreto relacionada con «[...] (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos [...]».

50. Según el comunicado, la Corte consideró que «[...] la conmoción interior era acorde con la Constitución, pero solamente en lo relativo a los hechos y medidas relacionadas con la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos armados organizados, así como con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil, entre esta, la población firmante del Acuerdo Final de Paz con las extintas FARC-EP, y la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad del Estado para atenderla [...]». En ese orden, señaló que los temas antes descritos eran «situaciones y problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria de conmoción interior», y que en este no se permite la utilización de facultades excepcionales para resolver este tipo de problemas.

51. El efecto jurídico de lo anterior es la inconstitucionalidad por consecuencia de los decretos legislativos que desarrollaron el Decreto 062 de 2025 en los puntos



declarados inexecutable. Si bien la propia Corte Constitucional en su jurisprudencia ha indicado que los comunicados de prensa que publica no son sentencias ni las sustituyen y que carecen de fuerza vinculante²³, de ellos es posible deducir la decisión definitiva al publicitar la parte resolutoria de la decisión. ~~En tal sentido, aunque no es posible tener en cuenta su contenido, la anunciación del sentido de la decisión sí influye en la que se deba tomar en otras instancias, como la presente.~~

52. Ahora bien, en el caso que aquí se analiza, el Gobierno nacional desarrolló la parte del Decreto 062 de 2025 que la Corte Constitucional anunció sería declarada inexecutable con el Decreto Legislativo 180 del 14 de febrero 2025. En esta norma se dictaron medidas para beneficiar a los núcleos familiares de las zonas del Catatumbo como el pago por erradicación voluntaria de cultivos ilícitos prevista en su artículo 1 «[...] como una medida humanitaria y extraordinaria, gestionada por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito [...]» y delegó en la Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito su reglamentación.

53. El Decreto Legislativo 180 de 2025 citó en sus consideraciones para justificar la medida los apartes del Decreto Legislativo 062 de 2025 alusivos al número de hectáreas cultivadas con hoja de coca en la región del Catatumbo, el descenso del valor de aquella, la crisis alimentaria sufrida por las familias de la zona que derivaban su sustento de ello, la terminación del pacto entre grupos ilegales en la repartición del manejo de ese negocio ilícito, el incremento de la violencia por tal razón y la insuficiencia del programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos [PNIS] para atender la problemática y la necesidad de expandirlo. Todas estas razones que la Corte Constitucional consideró inexecutable en la sentencia C-148 de 2025 según el comunicado de prensa 14 del 29 de abril de 2025.

54. Luego, en el Decreto Legislativo 180 de 2025 se indicó lo que se cita a continuación, con fundamento en los artículos 13 y 64 Constitucionales que declararon al campesinado sujeto de especial protección y el contenido del Acuerdo Final de Paz en el punto relacionado con la erradicación de cultivos ilícitos, múltiple jurisprudencia constitucional que avaló la existencia de subsidios a la población vulnerable²⁴ :

«[...] 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 párrafo

²³ En este sentido lo sostuvo en el Auto 12 de 2007 al manifestar lo siguiente: «[...] que los comunicados de prensa son un medio expedito para dar a conocer a los ciudadanos las sentencias que profiere la Corte, pero no reemplazan la decisión misma, la que documentada y firmada y notificada por edicto, da cuenta de su contenido así como del número y nombre de los magistrados que la adoptaron, por haber sido quienes intervinieron en la deliberación y decisión respectiva, según así igualmente lo corroborarán las actas respectivas. [...]»

²⁴ Citó el texto de las sentencias C-159 de 1998, C-042 de 2006, C-508 de 2008, C-174 de 2020, C-142 de 2022.



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, 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 [...]

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 [...]».

55. El Decreto Legislativo 180 de 2025 fue declarado inconstitucional por consecuencia en la sentencia C-268 de 2025 con fundamento en la sentencia C-148 de 2025 que declaró inexecutable el Decreto 062 de 2025 en lo relacionado con la necesidad de sustituir los cultivos ilícitos. En aquella providencia, que sí se encuentra publicada en la página de la Corte Constitucional, se señaló lo siguiente:

«[...] 15. La Sala Plena considera que el Decreto 180 de 2025 debe ser declarado inexecutable por consecuencia porque los hechos que lo sustentan fueron declarados



inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-148 de 2025.

Según se indicó más arriba, en la Sentencia C-148 de 2025 la Corte declaró inexecutable 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)** [...]

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 [...]

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 [...]

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 [...]

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 [...].

56. Por lo anterior, en la sentencia C-268 de 2025, la Corte Constitucional declaró inexecutable por consecuencia el Decreto Legislativo 180 de 2025 con efectos hacia el futuro, y resguardó las situaciones consolidadas durante su vigencia, entre las que incluyó «[...] (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 [...]». Esto último lo justificó del siguiente modo:

«[...] 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 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.

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 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 [...].»

57. Significa lo anterior que las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo, ambas de 2025, y que son objeto de control deben ser declaradas nulas por consecuencia porque desarrollaron el contenido del Decreto Legislativo 180 de 2025. Ciertamente, la declaratoria de inexequibilidad de este dispuesta en la sentencia C-268 de 2025 conlleva la consecuente nulidad de los actos administrativos generales que lo desarrollaron. Así lo ha indicado la jurisprudencia de esta corporación en los siguientes términos:

«[...] En efecto, los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias conservan unidad jurídica con la norma que autorizó las mismas, así como con los decretos a través de los cuales éstas se desarrollan; por ello, declarada la inexequibilidad de la norma habilitante y el decreto ley respectivo con efectos *ex tunc*, los decretos reglamentarios y actos administrativos derivados de ello deben seguir la misma suerte, independientemente de que las reglas que consagren en su fuero interno sean o no constitucionales en sí mismas; de donde surge, no sólo el fenómeno de decaimiento por la desaparición de su fundamento jurídico en los términos previstos en el artículo 66 del C.C.A.-que opera de pleno derecho sin que requiera declaración judicial-, sino además, en sede jurisdiccional, el decreto de su nulidad por consecuencia, como quiera que al preceder un pronunciamiento proferido por la Corte Constitucional acerca de la inexequibilidad de las normas que le sirven de sustento, no se exige al respecto un control integral de legalidad sino limitado a la revisión formal de la cadena de validez de los actos afectados por la inconstitucionalidad de la norma base [...]»²⁵ (sic).

²⁵ Consejo de Estado, Sala 14 Especial de Decisión, sentencia del 7 de junio de 2016, radicación: 11001-03-15-000-2004-01662-00.



58. En consideración a que la sentencia C- 268 de 2025 indicó que sus efectos debían surtirse hacia el futuro salvo en lo relacionado con los pagos y solicitudes que enlistó, se hace necesario precisar que la nulidad de las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo de 2025 tendrá iguales efectos. Es decir, se declarará que no sean retroactivos desde su expedición solo para las situaciones jurídicas consolidadas a las que la Corte Constitucional hizo mención en la sentencia de constitucionalidad.

59. Con todo, además de la declaratoria de inconstitucionalidad por consecuencia del Decreto 180 de 2025 en la sentencia C-268 de 2025, la nulidad de los actos administrativos se justifica en que la problemática de la financiación de grupos armados ilegales y la vinculación de las familias de la zona a la economía cimentada en cultivos ilícitos ya existía con antelación a la declaratoria del estado de conmoción interior²⁶. Ello se infiere de las consideraciones del Decreto 062 y del Decreto 180 de 2025 en las que precisó que el Gobierno nacional inició programas de sustitución de tales cultivos en la región del Catatumbo desde antes de la ocurrencia del recrudecimiento inusitado de la violencia [enero de 2025] generadora de la crisis humanitaria que sustentó la declaratoria del estado de conmoción interior.

60. En ese orden, la necesidad de implementar el programa para sustituir los cultivos ilícitos adoptadas en el Decreto Legislativo 180 de 2025 declarado inconstitucional y que fue desarrollado por las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo, ambas de 2025, no constituyó la causa de la declaratoria del estado de conmoción interior y, por lo tanto, estas no guardan conexidad con él.

61. Ciertamente, según la motivación del Decreto Legislativo 062 de 2025 y el comunicado de prensa 14 del 28 de abril de 2025 de la Corte Constitucional el estado de excepción tuvo como razón la perturbación del orden público en la región del Catatumbo por la intensificación inusual de los enfrentamientos entre el ELN y otros grupos ilegales, los ataques y hostilidades contra la población civil y a los firmantes del Acuerdo Final de Paz, circunstancias que afectaron a la población y a las instituciones del Estado de manera tan grave que se desbordó la capacidad institucional para responder.

62. Al ser así, las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo 2025 no guardan una relación temática directa con los motivos que dieron lugar a la

²⁶ En este sentido, se destaca que la sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintiséis Especial de Decisión, sentencia del 26 de febrero de 2021, radicado: 11001-03-15-000-2020-01909-00 (acumulados 2020-02018-00 y 2020-02608-00) consideró: «la declaración de inconstitucionalidad de normas con fuerza de ley surte efectos hacia el futuro, sin que esto implique la inconstitucionalidad o nulidad para las decisiones administrativas adoptadas al amparo de su vigencia y de su presunción de constitucionalidad», por esta razón aquella sala realizó el examen material de las medidas sometidas a control en aquella oportunidad.



declaratoria del estado de conmoción interior declarado en el Decreto Legislativo 062 de 2025. En esa medida, la reglamentación que contienen no está dirigida a conjurar las causas anormales de violencia que dieron lugar a aquel. Por el contrario, representan el desarrollo de políticas que atienden problemáticas estructurales de la zona y del conflicto que en ella se padece y que existen de tiempo atrás.

63. Las anteriores consideraciones, llevan a la conclusión de que se deben anular las resoluciones expedidas por la Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. No obstante, se precisa que los efectos de la nulidad no afectarán las siguientes situaciones: i) los pagos humanitarios y condicionados a la eliminación de cultivos de uso ilícito, realizados con anterioridad a la comunicación de esta sentencia; ii) las obligaciones de eliminación de cultivos de uso ilícito contraídas por sus beneficiarios en virtud de aquellos; y iii) las vinculaciones a las estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito diseñadas por la DSCI²⁷ que hubieran efectuado. Esta decisión se acompasa con lo resuelto en la sentencia C-268 de 2025 y atiende a la naturaleza de los pagos dispuestos en la Resolución 0071 de 2025 que obedecieron a ayudas o subvenciones recibidas por particulares de buena fe y a las condiciones que se debían someter para acceder a ellos.

64. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Diez Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. Declarar la nulidad de las resoluciones 0071 del 7 de marzo y 0084 del 12 de mayo, ambas de 2025, expedidas por la Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Los efectos de la nulidad no afectarán las siguientes situaciones: i) los pagos humanitarios y condicionados a la eliminación de cultivos de uso ilícito, realizados con anterioridad a la comunicación de esta sentencia; ii) las obligaciones de eliminación de cultivos de uso ilícito contraídas por sus beneficiarios en virtud de aquellos; y iii) las vinculaciones a las estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito diseñadas por la DSCI que se hubieran efectuado.

Segundo. Archivar el expediente del control inmediato de legalidad, previas las anotaciones pertinentes en el sistema de información de gestión de procesos y SAMAI.

²⁷ Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.



Radicado: 11001 03 15 000 2025 02200 00 (3433)
Control inmediato de legalidad
resoluciones 0071 del 7 de marzo y 084 del 12 de mayo 2025
Agencia de Renovación del Territorio

Tercero. Notificar esta providencia en los términos del artículo 205 del CPACA.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
(Firmado electrónicamente)

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
(Firmado electrónicamente)

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
(Firmado electrónicamente)

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
(Firmado electrónicamente)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.