

<b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA SOPORTE TÉCNICO DE PROYECTO DE ACTO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>Fecha (DD/MM/AA)</b>	28/04/2025
<b>Dependencia que desarrolla el proyecto de norma</b>	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), de la Agencia de Renovación del Territorio (ART).
<b>Proyecto de resolución</b>	<i>“Por la cual se modifica y adiciona 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”</i>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

El preámbulo de la Constitución Política consagra la paz como un valor fundamental del Estado Social de Derecho y, en su artículo 22, la define como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En concordancia con este mandato, el artículo 213 de la Constitución faculta al Presidente de la República para decretar el Estado de Conmoción Interior cuando se presente una grave perturbación del orden público que amenace la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, y que no pueda ser superada mediante las atribuciones ordinarias. Esta disposición habilita la adopción de medidas excepcionales con el propósito de conjurar la crisis y evitar su propagación.

En desarrollo de dicha facultad, el Gobierno nacional expidió el Decreto 0062 de 2025<sup>1</sup>, mediante el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, dada la persistencia de una situación excepcional de alteración del orden público, producto de enfrentamientos entre grupos armados con presencia en el territorio. Esta declaratoria se extendió a los municipios de Ocaña, Ábrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata; los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra; el área metropolitana de Cúcuta (incluyendo Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander), así como a los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar. La duración del estado de excepción fue establecida por un término de noventa (90) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 137 de 1994, periodo que no fue prorrogado una vez terminado<sup>2</sup>.

Posteriormente, en virtud de esta declaratoria, el Gobierno nacional expidió el Decreto legislativo 0180 de 2025, mediante el cual se establecieron medidas humanitarias excepcionales para la atención de la población campesina de la región. Entre estas medidas, se incluyó el otorgamiento de

<sup>1</sup> Hoy levantado conforme al artículo 1º del Decreto 0467 del 23 de abril de 2025.

<sup>2</sup> Ibidem.

un pago único por erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito, como alternativa transitoria y extraordinaria frente a la situación de riesgo y vulnerabilidad. En desarrollo de tal medida, y en atención a las competencias de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se expidió la **Resolución 0071 de 2025**, que reglamenta los artículos 2 al 5 del Decreto legislativo 0180, estableciendo el procedimiento, términos y condiciones para acceder al pago por erradicación voluntaria. Esta resolución fue publicada en el Diario Oficial 53.058, del 14 de marzo de 2025, y enviada al Consejo de Estado para el control inmediato de legalidad, conforme al artículo 20 de la LEEE, Ley 137 de 1994.

Así las cosas, el Decreto legislativo 0180 de 2025 -reglamentado mediante la Resolución 0071 del 7 de marzo de 2025- creó un pago humanitario y extraordinario por erradicación voluntaria, restringido inicialmente a núcleos familiares propietarios u ocupantes con expectativa de dominio. En particular, la Resolución 0071 de 2025 reglamentó los artículos 2° a 5° del Decreto 0180, definiendo (i) el procedimiento de inscripción y validación de núcleos familiares, (ii) los criterios de priorización con enfoque diferencial —mujeres cabeza de hogar, comunidades étnicas y condición de vulnerabilidad—, (iii) la metodología de verificación técnica y satelital para la erradicación de cultivos, (iv) el esquema de pagos en tres cuotas iguales equivalentes cada una al 90 % del SMMLV y (v) las causales de suspensión, terminación y restitución del beneficio. Además, estableció la obligación de vincular a los beneficiarios a proyectos productivos lícitos y ambientalmente sostenibles.

Este marco operativo, ya vigente<sup>3</sup>, limitó la entrega del pago extraordinario por erradicación voluntaria a aquellos núcleos familiares que, en condición de vulnerabilidad, tuvieran pretensiones de consolidar el derecho real de dominio sobre un predio ubicado dentro del ámbito de aplicación de la declaratoria del estado de conmoción interior.

En este orden de ideas, con base en los resultados preliminares del proceso de inscripción adelantado por la DSCI, se evidenció que un gran porcentaje de los postulantes explotan los predios como tenedores (amediería, aparcería) sin pretensión actual de dominio; por lo que mantener la restricción vigente -para propietarios o quienes pretendan el dominio del predio- excluiría muchos núcleos familiares vulnerables, frustrando el propósito constitucional de ruptura de la base económica lícita en la región del Catatumbo mediante la medida de impacto de reemplazar el ingreso económico inmediato de las familias que dependen de ese tipo de cultivos.

Por lo anterior, y al revisar el diagnóstico sobre la titularidad y formalización de la tierra para la región del Catatumbo, se encuentra que la informalidad en su relación jurídico-patrimonial en los municipios del departamento de Norte de Santander cobijados por la Conmoción Interior alcanza el 62,49 % (siendo específicamente del 67,74 % para toda la subregión). Esta información aparece recogida también en el *Documento Técnico – Pacto Social para la Transformación del Catatumbo* que confirma la “histórica y estructural informalidad” en la tenencia, que impide a campesinos acceder a programas estatales y agrava la dependencia del cultivo de coca. En efecto, este documento se estableció:

<sup>3</sup> La temporalidad de las medidas adoptadas por el Decreto legislativo 0180 de 2025 fue prorrogada conforme al artículo 2° del Decreto 0467 del 23 de abril de 2025.

*“Según el índice de informalidad elaborado por la Unidad de Planificación Agropecuaria Rural – UPRA, para 2019–2020, la región de Catatumbo presenta en promedio una informalidad del 60 % en la tenencia de tierra, superior al promedio nacional (52,7%). No obstante, existe una heterogeneidad importante en la región. Los municipios con el mayor porcentaje de informalidad son: San Calixto (86,85%), Teorama (78,61%), El Tarra (75,23%), Hacarí (73,49%) y Tibú (71,73%).”*

Considerando además que los recorridos de verificación territorial también han permitido advertir dinámicas intrafamiliares específicas, tales como: numerosas familias extensas que han subdividido predios de su propiedad, fenómenos de posesión u ocupación para permitir que los diferentes núcleos surgidos por uniones y nueva descendencia exploten parcelas con cultivos ilícitos; se ha determinado que en la práctica los hijos o hermanos llevan a cabo la siembra y recolección bajo acuerdos meramente verbales o informales, mientras la expectativa de derecho (real o eventual) sobre el fundo continúa en cabeza de la persona mayor de la línea familiar. Esta realidad genera vínculos de explotación sustentados en la tenencia – no en la titularidad – y se reproduce de generación en generación.

Así, atendiendo los propósitos humanitarios y de seguridad perseguidos por el Estado de Comisión Interior y por el esquema de pago extraordinario, resulta imperativo cobijar a estos cultivadores vulnerables, aun cuando no aspiren a consolidar dominio sobre la tierra que trabajan; en la medida en que su producción descansa sobre acuerdos formales o informales –gratuitos u onerosos– basados, entre otros, en lazos de consanguinidad, por lo que la política pública debe reconocer su calidad de poseedores, ocupantes o tenedores para garantizar que la erradicación voluntaria sea íntegra y sostenible.

Por lo tanto, se justifica ampliar el ámbito subjetivo para incluir a núcleos familiares tenedores que dependan económicamente de los cultivos ilícitos, garantizando igualdad real y efectividad de la medida, conforme a los artículos 13, 64 y 213 de la Constitución y al principio de no discriminación previsto en la Ley 137 de 1994.

A continuación, se presenta una síntesis general de la estructura del proyecto de resolución para mejor comprensión de la necesidad y conveniencia de su expedición:

Artículo/ Sección	Descripción
<b>Parte considerativa</b>	Justifica la ampliación del pago por erradicación a tenedores, con fundamento en el derecho a la paz, la vigencia de la comisión interior y la alta informalidad de la tierra en el Catatumbo.
1	Modifica la Resol. 0071/2025 para permitir la postulación conjunta de propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores.
2	Sustituye los núm. de la Resol. 0071/2025. 14-17: admite varios núcleos por predio, fraccionamiento con acuerdo familiar y prueba sumaria de dominio o tenencia.
3	Añade núm. de la Resol. 0071/2025- 19-20: obliga a cumplir directrices de la DSCI por cinco (5) años y prohíbe nuevas tenencias ilícitas tras la postulación.
4	Aggrega párrafos 3-4: limita máximo tres tenedores por predio y solo una postulación por núcleo familiar.
5	Indica que la resolución entra en vigencia desde su publicación.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación de este proyecto de resolución, conforme lo establecido en el Decreto legislativo 0180, del 14 de febrero de 2025<sup>4</sup>, se enfoca específicamente en los núcleos familiares que dependan de cultivos de uso ilícito y que cumplan con las condiciones establecidas. En este caso se extiende a núcleos familiares propietarios, **poseedores, ocupantes o tenedores –a cualquier título oneroso o gratuito–** de predios o parcelas con presencia de cultivos de uso ilícito establecidos con anterioridad al 24 de enero de 2025, que manifiesten voluntad de erradicación voluntaria y tránsito a economías lícitas, acogiéndose voluntariamente al pago humanitario por erradicación en las zonas objeto de la declaratoria de conmoción interior, es decir, la región del Catatumbo, 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; en las cuales exista presencia de cultivos de uso ilícito, que cumplan con las condiciones establecidas y que voluntariamente quieran acceder al pago condicionado.

## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia para expedir la resolución en cuestión deriva principalmente de las atribuciones conferidas en los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto-ley 0180 de 2025, que disponen la adopción de medidas a cumplir por parte de la DSCI y la obligación que impone a cargo de esta Dirección de fijar procedimientos, términos y condiciones para la implementación expedita de la convocatoria de acceso a los pagos extraordinarios y humanitarios.

### 3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 0180 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*” cobró vigencia a partir de su publicación y sus efectos se continuarán desplegando por noventa (90) días calendario más, contados a partir del 24 de abril de 2025.

Lo anterior, considerando que si bien el estado de conmoción interior fue levantado conforme al artículo 1º del Decreto 0467, del 23 de abril de 2025, que señala: “*Levántese el Estado de Conmoción Interior declarado por medio del Decreto 0062 de 24 de enero de 2025 a partir del día 24 de abril de 2025*”, las medidas extraordinarias adoptadas mediante el Decreto legislativo 0180 de 2025 fueron prorrogadas por noventa (90) días calendario adicionales, a partir del 24 de abril de 2025, mediante el artículo 2º del mismo decreto, que señala: “*Prorróquese por noventa (90) días*

<sup>4</sup> Ibidem.

*calendario, a partir del 24 de abril de 2025, la vigencia de los Decretos Legislativos 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 134, 137, 180 Y 433 de 2025.”* [Énfasis fuera del texto original], por lo que la competencia requerida para expedir esta resolución continúa vigente.

Así mismo, la Resolución 0071 de 2025 “*Por 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*” está vigente desde el 14 de marzo de 2025, esto es, desde su publicación en el Diario Oficial y no ha sido objeto de declaratoria de ilegalidad inmediata -conforme al art. 20 de la LEEE-, por lo que continúa vigente.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El proyecto de resolución modifica la Resolución 0071 de 2025, vigente conforme lo señalado anteriormente y expedida por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, de la Agencia de Renovación del Territorio.

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-174 de 2020, las transferencias monetarias condicionadas son constitucionalmente admisibles bajo determinados escenarios, estableciendo la necesidad de satisfacer un juicio de proporcionalidad de la medida.

Bajo el análisis propuesto, se encuentra que, en el marco de una problemática excepcional de violencia que, por su naturaleza y gravedad, justificó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el pago por la erradicación de cultivos de uso ilícito -a propietarios, poseedores u ocupantes- se justifica como una medida proporcional, en razón a que pretende la materialización a fines constitucionalmente válidos, entre otros, la garantía de un mínimo vital de población vulnerable desplazada y víctima de violación sistemática de derechos en la Región del Catatumbo, cuyo efecto sea, romper su dependencia de la cadena del narcotráfico.

De otra parte, se encuentra que tanto el Decreto legislativo 0062 de 2025, como el Decreto legislativo 0180 de 2025, este último siendo el fundamento normativo para la expedición del presente acto administrativo, se encuentra en revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional; decisión que podría impactar los efectos jurídicos del acto administrativo objeto de expedición. En todo caso, si bien el estado de conmoción interior fue levantado conforme al artículo 1º del Decreto 0467 del 23 de abril de 2025, como ya se dijo, las medidas extraordinarias adoptadas mediante el Decreto legislativo 0180 de 2025 fueron prorrogadas por noventa (90) días calendario adicionales, a partir del 24 de abril de 2025.

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

El proyecto de resolución resulta viable jurídicamente toda vez que: (i) no es contraria a la Constitución Política o a la ley, (ii) la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tiene, dentro

de sus funciones, las facultades legales y reglamentarias para expedirla conforme lo señalado por el Decreto legislativo 0180 de 2025.

#### 4. IMPACTO ECONÓMICO

El impacto económico del proyecto normativo que modifica la reglamentación de los artículos 2 al 5 del Decreto 0180 de 2025, de los que se ocupa la Resolución 0071 de 2025, tiene idéntica implicación que la señalada norma que está directamente relacionada con la financiación estatal para la transición de comunidades campesinas de economías ilícitas a actividades legales.

La medida ampliada a otras formas de relacionamiento jurídico-patrimonial con la tierra (la admisión de tenedores con diversos títulos) implica altos costos iniciales para el alistamiento de los pagos de emergencia y la asistencia técnica que pueda requerirse. Además, el Decreto 0135 de 2025 permite la reorientación de rentas de destinación específica y modificaciones presupuestales para atender la crisis, lo que afectará la sostenibilidad fiscal de algunas entidades territoriales. Si bien estas medidas buscan garantizar el pago señalado conforme al artículo 13 del Decreto legislativo 0180, también generan desafíos en la ejecución eficiente de los recursos y el mantenimiento del equilibrio fiscal.

Por su parte, la presente iniciativa normativa tiene como propósito garantizar la sostenibilidad fiscal y, al mismo tiempo, promover la estabilidad económica de los núcleos familiares en condición de vulnerabilidad que voluntariamente decidan desvincularse del circuito del narcotráfico, incluso los que no tengan necesariamente vinculación con la tierra en condiciones de propietarios, extendiendo sus efectos a poseedores, ocupantes e incluso tenedores con diversos títulos.

Para ello, se propone la adopción de un esquema de apoyo financiero que concilie **el principio de suficiencia económica con la necesidad de incentivar la integración de estas familias a economías lícitas y ambientalmente sostenibles**. En este contexto, se establece un beneficio económico destinado a los núcleos familiares beneficiarios, cuya cuantía se fija en un monto equivalente al noventa por ciento (90%) del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), garantizando así un nivel de ingresos adecuado para la transición hacia actividades productivas lícitas sin generar una dependencia económica prolongada.

Adicionalmente, la implementación de este esquema financiero responde a la necesidad de estructurar un **mecanismo que no solo promueva la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos y la participación en estrategias de sustitución productiva, sino que también permita maximizar el número de beneficiarios atendidos con los recursos disponibles**. La prestación económica debe ser entendida como un beneficio social del Estado, sujeto al cumplimiento de condiciones específicas, tales como la erradicación efectiva de cultivos de coca y el compromiso de los beneficiarios con actividades productivas lícitas. Para lograr un equilibrio entre la cobertura y la suficiencia del incentivo, se adopta el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) como unidad de medida, estableciendo el beneficio en el noventa por ciento (90 %) de dicho valor. Esto permite garantizar una contraprestación que resulte atractiva para la desvinculación del circuito del narcotráfico sin generar una dependencia económica que desincentive la integración real y efectiva de los beneficiarios a actividades lícitas y sostenibles en el tiempo.

## 5. IMPACTO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El presente proyecto no genera un impacto sobre el ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación.

## 6. EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONSULTA Y PUBLICIDAD CUANDO HAYA LUGAR A ELLO

En cumplimiento de los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de resolución se publicó entre el XX de abril y el XX de mayo, en la sección de 'Transparencia y Acceso a la Información Pública' del sitio web de la ART, sección: 'PROYECTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO', con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, modificado por el Decreto 270 de 2017, y conforme los términos descritos en la Resolución 000423 de 2017, expedida por la Dirección General de la Agencia de Renovación del Territorio. Así, para el caso de esta resolución, el término de publicación será de ocho (8) días calendario, conforme la normativa señalada.

## 7. CUALQUIER OTRO ASPECTO QUE LA ENTIDAD CONSIDERE RELEVANTE O DE IMPORTANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN

Los Decretos legislativos 0062 y 0180 de 2025, como se expuso, se encuentran en revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, decisiones que podrían impactar los efectos jurídicos del acto administrativo objeto de expedición, teniendo en cuenta que en caso de ser declarada inexistente traería como consecuencia jurídica el decaimiento de esta resolución. En todo caso, si bien el estado de conmoción interior fue levantado conforme al artículo 1º del Decreto 0467 del 23 de abril de 2025, las medidas extraordinarias adoptadas mediante el Decreto legislativo 0180 de 2025 fueron prorrogadas por noventa (90) días calendario adicionales, contados a partir del 24 de abril de 2025.

**8. SEGURIDAD JURÍDICA:** Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia: SI:  NO:

**9. EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO No. 1081 de 2015:** SI  NO

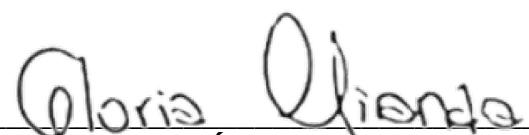
Proyectó: Diana Gutiérrez – Abogada Equipo Jurídico DSCI.

Revisó: Giovanni Andrés Páez – Asesor despacho DSCI.

Lisseth Angélica Benavides Galván – Jefe Oficina Jurídica ART.

Juan Manuel Toro Zapata – Coordinador Jurídico DSCI.

Aprobó:



GLORIA MARÍA MIRANDA ESPITIA

Directora Técnica

Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Agencia de Renovación del Territorio