ACUERDOS COLECTIVOS PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Pacto plurilateral vinculante

(…) la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desconoció la buena fe en torno al carácter vinculante de los acuerdos colectivos pues, al igual que en la Sentencia SU-545 de 2023, las autoridades accionadas negaron su carácter vinculante y esta negativa tiene implicaciones como la imposibilidad de inscribir núcleos familiares que participaron en el acuerdo colectivo, mientras se profundiza el retraso en la implementación de los componentes colectivos del programa.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Aplicación en Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)

(La entidad accionada) asumió las suspensiones y retiros como un asunto rutinario, sin estándares adecuados para la protección del debido proceso y, por esa vía, ha afectado los demás derechos de los afiliados. La suspensión, definida por las autoridades como un acto de trámite, opera sin garantía alguna. Más aún, según la posición de la ART, las personas se enteran porque dejan de recibir la atención estatal, lo que ocurre en escenarios de vulneración económica… la suspensión, con absoluta carencia de garantías, no es una actuación conforme al debido proceso. La suspensión implica, en el ámbito territorial, una seria amenaza a los derechos de las familias campesinas y las comunidades étnicas inscritas en el PNIS, pues tiene como consecuencia la privación de recursos imprescindibles para la sustitución, concebida como el tránsito a otros cultivos o alternativas de generación de ingresos.

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Enfoque étnico

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Deber de protección del Estado con relación a la vida y a la seguridad personal de líderes sociales

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Jerarquía entre los medios de erradicación en el Acuerdo Final de Paz

(…) la regla de jerarquía de los medios de sustitución es el resultado de una concepción de la política respetuosa de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Desconocerla intensifica las tensiones entre las políticas de erradicación, la seguridad e integridad de personas y comunidades relacionadas con los cultivos, el respeto por los territorios de pueblos étnicos y por la cultura de quienes sostienen un vínculo ancestral con la hoja de coca, y el ambiente sano. La trasgresión constante de la regla frustra la implementación del Programa y mina la confianza de las comunidades que se vincularon de manera voluntaria. Los operativos mencionados ponen en riesgo además el mínimo vital de las comunidades y comprometen su seguridad alimentaria

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Evaluación del componente Plan de Atención Inmediata

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Comunidades negras

PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ FRENTE A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Juez debe ser más flexible, en desarrollo del principio de igualdad, aplicando un tratamiento diferencial positivo

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Alcance y contenido

PRINCIPIO DE LA BUENA FE, PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Reiteración de jurisprudencia

HOJA DE COCA-Uso ancestral en las comunidades indígenas

ESTRATEGIA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Exige respeto de los derechos fundamentales y protección del medio ambiente

ESTRATEGIA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO-Acuerdos voluntarios de sustitución con la población campesina y comunidades étnicas

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Beneficiarios

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Participación de las entidades del orden nacional

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCION DE CULTIVOS DE USO ILICITO-Instancias territoriales de coordinación y gestión

ERRADICACION DE CULTIVOS ILICITOS-Métodos

EXHORTO-Agencia de Renovación del Territorio, Gobierno nacional y Congreso de la República

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Tercera de Revisión-

SENTENCIA T-172 DE 2024

Referencia: expedientes T-9.078.318 y T-9.363.089 (Acumulados)

Asunto: acciones de tutela de Évulo Baltazar Molano Castillo, en calidad de representante legal del Consejo Comunitario del Río Mejicano; y Ricaurte Ocampo, en condición de representante legal del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, contra la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Presidencia de la República – Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Agencia de Renovación del Territorio (Acumuladas).

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najar, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de las sentencias dictadas (i) en el expediente T-9.078.318: el 24 de agosto de 2022 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de San Andrés de Tumaco, y el 6 de octubre de 2022 por la Sala Unitaria Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto; y (ii) en el expediente T-9.363.089: el 27 de octubre de 2022 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y el 3 de febrero de 2023 por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C.

Síntesis de la decisión y jurisprudencia relevante

1. En el caso objeto de estudio la Corte Constitucional revisó decisiones adoptadas a raíz de la acción de tutela presentada por dos consejos comunitarios ubicados en Nariño (Alto Mira y

Frontera y Ancestros del Río Mejicano).

1. Estos denunciaron el desconocimiento del principio de buena fe y la confianza legítima, debido a que el Gobierno nacional niega el carácter vinculante de los acuerdos colectivos firmados en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Además, explicaron que la ausencia de orientación y el cambio del lugar de suscripción de los formularios individuales impidieron la vinculación de un amplio número de núcleos familiares. Plantearon que, en desarrollo del programa, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) han irrespetado el debido proceso en la suspensión y retiro del programa de un amplio número de familias beneficiarias, por la falta de causales claras para dichas medidas, la comunicación inadecuada de las decisiones y la ausencia de garantías para el derecho de defensa y contradicción. Sostuvieron que estas actuaciones desconocen el derecho a la igualdad, pues la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) ha tratado de manera distinta a núcleos familiares en la misma situación de hecho. También plantearon que el incumplimiento notorio y crónico del Estado ha puesto a los líderes y representantes legales de los consejos en situación de grave riesgo en los territorios.

1. La Sala Tercera de Revisión recordó los aspectos centrales de la Sentencia SU-545 de 2023, donde la Sala Plena concluyó que, en efecto, el Gobierno nacional ha desconocido la buena fe, su deber de cumplir los acuerdos y las normas implementadas a raíz del Acuerdo Final de Paz; y que ha violado el debido proceso de un amplio número de familias, poniendo en riesgo, no solo su integridad personal, sino también su mínimo vital y seguridad alimentaria.

1. Al abordar el estudio del caso concreto, la Sala Tercera presentó un contexto de la historia de la relación de los pueblos andinos con la hoja de coca, la síntesis de la cocaína y el enfoque prohibicionista que condujo a una política represiva centenaria a nivel nacional e internacional frente a los cultivos de uso ilícito. Dicho panorama ha suscitado, de manera

reciente, fuertes críticas a la política bélica desde voces autorizadas en distintos niveles, desde las comunidades hasta los órganos y relatores de Naciones Unidas, y desde instancias gubernamentales hasta la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. En ese contexto, ubicó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): una política estatal derivada del Acuerdo Final de Paz para promover la superación de las condiciones de vida de las poblaciones que han ingresado en los cultivos por hallarse en situación de vulnerabilidad o marginación, y que debe integrarse con la reforma rural integral para lograr sus fines de transformación y desarrollo alternativo. Luego, habló sobre la manera en que las personas, familias y comunidades ingresaron al PNIS, los enfoques diferenciales que lo atraviesan y su dimensión colectiva, ambiental, territorial, étnica y de género.

1. Finalmente, la Sala abordó el estudio de los dos casos concretos y concluyó que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) violó los derechos invocados por los accionantes al debido proceso, la seguridad y la vida, al tiempo que desconoció el enfoque étnico y territorial del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Por lo tanto, declaró el carácter vinculante de los acuerdos colectivos, dejó sin efecto las decisiones de retiro y avanzó en la implementación de la ruta étnica. Además de reiterar las órdenes de la Sentencia SU-545 de 2023 acerca de la satisfacción del componente familiar del Plan de Atención Inmediata (PAI), insistió en la relevancia del PAI comunitario. Así mismo, por el contexto en el que se encuentran las comunidades de los consejos comunitarios accionantes, se refirió a la jerarquía en los medios de erradicación forzosa, según la jurisprudencia constitucional, los impactos de su desconocimiento, y la importancia que revisten para atender las situaciones denunciadas.

Base jurisprudencial relevante1

1. La base jurisprudencial más importante de esta providencia es la Sentencia SU-545 de

20232, pues en ella la Sala Plena acumuló distintos casos relacionados con problemas de implementación del PNIS. La decisión resulta fundamental en torno a los dos problemas jurídicos centrales, el carácter vinculante de los acuerdos colectivos y el debido proceso. La decisión también se refirió a otros puntos relevantes, como la implementación de la ruta étnica, las garantías de participación, los problemas de seguridad que amenazan la integridad y la vida de líderes y comunidades, y las consecuencias del incumplimiento estatal para el mínimo vital. En todo caso, esta providencia explica en qué puntos ha decidido profundizar frente a lo decidido en dicha sentencia.

1. Sobre la hoja de coca, la Sala utilizó, en especial, la Sentencia C-176 de 19943, y, como apoyo, las sentencias T-080 de 20174, T- 236 de 20175 y T-300 de 20176. En estas se ha desarrollado, además de la relación de la hoja con pueblos étnicos y el impacto de la erradicación en sus territorios, aspectos como la consulta previa y el principio de precaución ambiental, en torno a la fumigación con glifosato.

1. En relación con la regla de estricta jerarquía en los medios de erradicación, además de las fuentes legales y reglamentarias, se tomaron como base el Auto 387 de 20197 y la Sentencia SU-545 de 2023 (citada). El primero, adoptado en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, declarado por la Sentencia T-025 de 20048. La segunda, en relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

1. Sobre los problemas de seguridad para ciertas poblaciones, se hizo referencia a autos de la Sala de Seguimiento de la situación de Desplazamiento Forzado y a las sentencias SU-020 de 20229 y SU-546 de 202310 que declararon, respectivamente, el estado de cosas inconstitucional en la seguridad de los firmantes del Acuerdo Final de Paz y el estado de cosas inconstitucional en la seguridad de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos. Ambas sentencias resultan relevantes en torno al concepto de seguridad humana y la no estigmatización de comunidades cocaleras y otros actores que participaron o

se vieron especialmente afectados en el conflicto armado interno. La Sentencia T-469 de 202011 fue utilizada como fuente de apoyo, al igual que la Sentencia T-030 de 2016, en lo que tiene que ver con la seguridad colectiva.

1. En relación con la consulta previa como derecho de los pueblos y, en especial, sobre su procedencia previa la fumigación aérea de cultivos, la Sala recordó las sentencias SU-383 de 200312, T-080 de 201713, T-236 de 201714, T-300 de 201715 y T-413 de 202116.

I. Antecedentes

Primero. Fundamentos fácticos y jurídicos de las demandas acumuladas17

1. Los consejos comunitarios de las comunidades negras de (i) Alto Mira y Frontera y (ii) Ancestros del Río Mejicano (ubicados en Nariño) presentaron sendas acciones de tutela en contra de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Presidencia de la República, la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Los Consejos mencionados solicitan la protección a sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida. Los hechos de ambas acciones, así como la estructura de los escritos, son semejantes, razón por la cual se narrarán de manera conjunta18.

1. El 24 de noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, el Acuerdo Final de Paz) entre el Gobierno nacional y la entonces guerrilla de las FARC-EP19. El Punto 4 del Acuerdo Final de Paz habla sobre el problema de las drogas ilícitas, el cual –según el escrito de tutela– intensificó un conflicto armado ya existente.

1. La estrategia central para enfrentar el problema de las drogas ilícitas es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Este surge de la consideración según la cual los cultivos utilizados para la producción de drogas o sustancias psicoactivas prohibidas se insertan en un contexto de necesidad de las comunidades, ausencia del Estado en determinadas regiones y existencia de un mercado que demanda la producción de sustancias psicoactivas. En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, el 29 de mayo de 2017 fue expedido el Decreto Ley 896 de 201720, el cual desarrolló, en términos normativos, el PNIS como la política pública de sustitución que debe adelantar el Gobierno nacional.

1. Este Programa se edifica en los pilares de voluntariedad y participación de las comunidades; y se materializa mediante la firma de acuerdos colectivos e individuales en los que se prevén obligaciones para la población destinataria y el Gobierno nacional. A la suscripción de los acuerdos sigue la entrega de apoyos económicos por parte del Gobierno nacional, la participación en acciones de erradicación manual y el compromiso de no sembrar de nuevo, por parte de los cultivadores. Para ingresar al PNIS, el Decreto 896 de 2017 exige que los interesados (i) tengan la condición de familia21 campesina; (ii) estén en situación de pobreza; (iii) obtengan ingresos de sustancias de cultivos ilícitos; (iv) no hayan realizado siembras después del 10 de julio de 2016; y (v) cumplan lo pactado en los referidos compromisos.

1. En el marco del Acuerdo Final de Paz y las normas de implementación se prevén medidas para promover la prestación de servicios sociales, como guarderías y planes de atención a la tercera edad, hasta llegar a una estrategia de desarrollo alternativo y transformación territorial, a través de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativa (PISDA).

1. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) supone una articulación con los Planes de Desarrollo Territorial (PDET) y, en buena medida, los territorios priorizados para el primer programa coinciden con los municipios priorizados en el marco de

los segundos.

1. En esencia, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) persigue la eliminación de los cultivos utilizados para la producción de estupefacientes a través de incentivos que incluyen apoyo económico y generación de alternativas productivas lícitas para la población campesina, así como la provisión de servicios sociales para que las comunidades puedan transitar hacia otro tipo de cultivos y proyectos, sin ver afectada su subsistencia22. En relación con los pueblos étnicos, el Capítulo 6 del Acuerdo Final de Paz estableció que las comunidades y sus organizaciones representativas deben ser consultadas para el diseño y la ejecución del PNIS, que se respetará y protegerá el uso y consumo cultural de plantas tradicionales, y que no se impondrán políticas unilaterales sobre el uso del territorio y sus recursos naturales23.

1. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) incluye cuatro estrategias: primero, el Plan de Atención Inmediata (PAI) individual o familiar, con asistencia alimentaria de doce millones de pesos durante un año –dos millones cada dos meses–, bajo la condición de que, tras el primer desembolso, las personas inscritas arrancarían la totalidad de sus cultivos; segundo, el Plan de Atención Inmediata Comunitario o PAI-Comunitario para comunidades que están haciendo el tránsito a economías lícitas, y que incluye la provisión de servicios sociales; tercero, los Planes de Sustitución con Desarrollo Alternativo (PISDA), con componentes de acceso a tierras, educación, salud, vías y vivienda, con participación de las comunidades y en articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco de la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo Final); y cuarto, el Tratamiento Penal Diferencial, según el cual corresponde al Gobierno nacional promover una legislación que excluya a pequeños cultivadores y a eslabones débiles de la cadena de comercio de drogas de los delitos de producción y tráfico de cultivos de uso ilícito.

1. La Hoja de Ruta del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), diseñada por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), prevé los siguientes pasos: (i) la

socialización, (ii) firma de acuerdos colectivos, que incluyen compromisos del Gobierno, las FARC y las comunidades; (iii) suscripción de acuerdos individuales o por familia, a través de la suscripción de formularios; (iv) creación de un mecanismo para el desembolso de dos millones de pesos para la asistencia alimentaria del PAI individual y la eliminación voluntaria de cultivos dentro de los siguientes 60 días; (v) verificación a cargo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) al proceso de eliminación de las plantas; (vi) segundo pago a las familias y pagos bimensuales sucesivos; y (vii) entrega de componentes de seguridad alimentaria y proyectos productivos de ciclo corto24 y ciclo largo25.

1. Los representantes de los consejos Comunitarios accionantes sostienen que ni los compromisos asumidos por el Gobierno se han cumplido, ni la ruta se ha seguido, pues (i) no todas las familias interesadas pudieron hacer parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) porque la inscripción se realizó únicamente en el casco urbano de Tumaco; (ii) el Gobierno ha incumplido sus obligaciones en torno a los apoyos económicos, la generación de ingresos y los proyectos productivos; (iv) este incumplimiento desconoce los principios de buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio y (v) ha generado riesgos y amenazas en la integridad y la vida de los líderes que suscribieron los acuerdos y promovieron el Programa (PNIS) dentro de sus territorios, convirtiéndolos en objetivo de actores armados.

Situación de los consejos comunitarios accionantes

1. El Consejo Comunitario del Río Mejicano informa a la Corte Constitucional que (i) el 14 de febrero de 2017 fue firmada una carta de intención entre delegados del Gobierno nacional, de las FARC y representantes de consejos comunitarios reunidos en la Corporación Red de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras del Pacífico Sur, Recompas, con el fin de asumir los compromisos de sustitución voluntaria; (ii) el 4 de marzo de 2017 se suscribió un acuerdo colectivo entre representantes del Gobierno nacional, delegados de las FARC y líderes sociales para implementar el programa en Nariño; y (iii) el 29 de mayo de 2017 se firmó un acuerdo colectivo en Tumaco, “por el Bienestar y Desarrollo, un Tumaco sin coca”.

Ruta del Programa en el Consejo Comunitario del Río Mejicano

1. Los acuerdos26. El 7 de marzo de 2018 se firmó acuerdo colectivo entre el representante del Consejo Comunitario del Río Mejicano, los funcionarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y distintas autoridades locales, el cual incluía a 1.651 personas (1.071 cultivadores, 527 no cultivadores y 53 recolectores). La inscripción de familias a través de formatos individuales ocurrió en el segundo semestre de 2018; fueron inscritas 1.273 familias, de modo que quedaron por fuera 400 de las cobijadas por el acuerdo colectivo. Esto sucedió –según los accionantes– porque la inscripción no se realizó en territorio colectivo, sino en el casco urbano de Tumaco (Nariño), a una hora de distancia en lancha del territorio colectivo, cambio que no fue anunciado con suficiente antelación y muchas familias no pudieron acudir por falta de recursos.

1. Incumplimientos denunciados por el Consejo Comunitario Del Río Mejicano. (i) Solo 674 familias han recibido la totalidad de los pagos bimensuales de asistencia alimentaria, mientras que 348 familias no han recibido ningún pago. A las restantes, el Gobierno les debe entre uno y cinco pagos. (ii) No hay avances en contratación de asistencia técnica y desarrollo del proyecto de seguridad alimentaria. (iii) No existe desarrollo alguno en los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo.

1. Retiros y suspensiones en el Consejo Comunitario de Río Mejicano. Según la información contenida en el escrito de demanda, para 2021, de 1.273 familias inscritas, solo 868 están activas, mientras que 365 fueron retiradas del programa y 35 restaban suspendidas (para el 2021), según cifras envidas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en respuesta a peticiones de las comunidades.

Ruta dentro Programa en el Consejo de Alto Mira y Frontera

1. Los acuerdos. El 12 de septiembre de 2017 se suscribió Acuerdo Colectivo para sustitución voluntaria entre el Gobierno nacional y el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, para

la atención de 4.810 familias, que tenían cerca de 5.156 hectáreas de coca; del 20 al 24 de noviembre de 2017, se realizó la vinculación individual de las familias, mediante el Formulario para núcleos familiares. Se inscribieron 4.919 núcleos familiares con los perfiles de cultivador, no cultivador y recolector.

1. Incumplimientos denunciados por el Consejo Comunitario del Río Alto Mira y Frontera. Solo 3.389 familias han recibido la totalidad de los pagos de asistencia alimentaria a 2021. Los recursos de seguridad alimentaria fueron recibidos por 4.719 personas, lo que excluye a 114 cobijadas por los acuerdos colectivos. Los proyectos de ciclo corto y ciclo largo no se han ejecutado y, según los datos del programa, solo 165 personas recibieron recursos del proyecto de ciclo corto.

1. Retiros y suspensiones en el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera. Solo 3.719 familias se encuentran en el programa; 1.052 han sido retiradas y 819 se encontraba suspendidas a 2022. Los retiros y suspensiones han sido arbitrarios y se han basado en motivaciones que no coinciden con los compromisos adquiridos por el Consejo Comunitario en el Acuerdo colectivo ni en los formularios individuales. Las jornadas de inscripción estuvieron marcadas por dificultades en la entrega de información y orientación por parte de los funcionarios, problemas reconocidos por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Debido a estos errores y otros en la inscripción se afiliaron las familias con un perfil inadecuado. En lugar de hacerlo como no cultivadores aparecieron como cultivadores y las familias fueron suspendidas por este error. También hubo suspensiones porque el titular del núcleo familiar cotiza al régimen de seguridad social en salud y pensiones, una causal no prevista en las normas e instrumentos de política pública del PNIS, de acuerdo con los accionantes.

1. Los Consejos Comunitarios demandantes consideran que (i) el Estado no actúa de buena fe al negar el carácter vinculante de los acuerdos colectivos y los formularios individuales; (ii) viola el principio de legalidad, al no cumplir sus funciones legales derivadas del Programa

Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS); (iii) desconoce el mandato y derecho a la igualdad entre las distintas comunidades, en relación con la inscripción de los destinatarios y en especial en los motivos que conducen a la suspensión o retiro de beneficiarios; (iv) transgrede el debido proceso administrativo por dilaciones injustificadas y violación de los derechos de defensa, contradicción y a aportar pruebas.

1. Los incumplimientos denunciados (v) afectan la calidad de vida de las personas de la comunidad, su mínimo vital, al no recibir el apoyo alimentario, ni avanzar en los proyectos económicos y productivos de ciclo corto y ciclo largo; y (vi) genera riesgos de seguridad, en especial, en la integridad y vida de los líderes que apoyaron la suscripción de los acuerdos.

Pretensiones de amparo constitucional

1. Los Consejos Comunitarios demandantes presentaron las mismas pretensiones en sus acciones de tutela. Solicitaron que se ampararan sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso, al mínimo vital y los intereses prevalentes de los miembros de comunidades campesinas, que consideran vulnerados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos DSCI), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Presidencia de la República. En consecuencia, pidieron que se le ordene a dichas entidades que (i) cumplan con urgencia con los procedimientos de asistencia técnica y el proyecto de seguridad alimentaria del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito para sus comunidades, con el propósito de evitar un perjuicio irremediable; (ii) realicen los pagos bimensuales de seguridad alimentaria del referido programa para las familias beneficiarias de aquellas comunidades; (iii) reintegren a las personas suspendidas y retiradas del programa, o que reinicien los procedimientos de retiro, con especial respeto al debido proceso; (iv) desarrollen los proyectos de ciclo corto y largo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito para las familias inscritas de sus comunidades; (v) inscriban a las personas y familias de sus comunidades que no firmaron los formularios por las distintas barreras administrativas denunciadas, pero que hacen parte de los acuerdos colectivos firmados por los Consejos Comunitarios accionantes con el Gobierno nacional; y (vi) cumplan la totalidad

de lo pactado en los acuerdos individuales y colectivos del programa, al ser vinculantes.

Segundo. Respuesta de las accionadas e intervenciones recibidas durante el trámite de instancia27

Respuesta de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

1. A grandes rasgos para ambos expedientes, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) pone de presente que diversas instituciones han tenido a cargo la implementación del PNIS, lo que ha generado confusión en torno a competencias y funciones estatales. Plantea que los acuerdos colectivos asociados al Programa son un instrumento de socialización, e indica que los accionantes presentan una interpretación inadecuada de los hechos y las normas invocadas, pues pasa por alto que la situación de cada familia es distinta, y por esa razón no son válidas las generalizaciones asumidas por los accionantes. Indica que la suspensión ha sido conocida, pues las familias dejan de recibir la atención por no cumplir sus compromisos y que, desde 2020, antes de la suspensión se envía una conminación escrita para que cumplan, de manera que no existe violación al debido proceso. A continuación se desarrollan las respuestas recibidas en cada expediente.

Expediente T-9.363.089 – Caso Alto Mira y Frontera

Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

1. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República28 alegó su falta de legitimación y la de todas las Consejerías Presidenciales para ser parte del proceso. Señaló

que la implementación del PNIS le correspondió a la Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización hasta diciembre de 2019, y que desde el 1 de diciembre de 2020 la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) asumió dichas labores, en virtud del parágrafo 4 del art. 281 de la Ley 1955 de 2019. Alegó que no existe ningún hecho u omisión que les sea atribuible frente a los derechos fundamentales invocados.

Pronunciamiento del accionante sobre la respuesta del DAPRE

1. El accionante29 alegó que los incumplimientos de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación durante el tiempo en el que estuvo a cargo del PNIS la convierten en un sujeto pasivo de la acción, y que la afectación de los derechos de las comunidades son una consecuencia de eso. Por lo tanto, no debe ser desvinculada. Señaló que entre 2017 y 2019 hubo incumplimientos en las jornadas de inscripción, porque de los 19 municipios de Nariño que contaban con acuerdos colectivos solo hubo vinculación individual en 2, y del compromiso de inscribir 61.651 familias solo se permitió el ingreso de 17.235. Además, en dicho período se dictó la línea de interpretación sobre la vinculatoriedad de los acuerdos colectivos e individuales. El Concepto MEM19-00021615 / IDM 1207001 del 27 de diciembre de 2019 de dicha Consejería los trata como “convenios instrumentales de derecho administrativo” que no generan obligaciones, ni originan derechos individuales, ni son exigibles judicialmente. Por último, resaltó que la Consejería también realizó varias suspensiones y exclusiones injustificadas del programa que vulneraron la igualdad y el debido proceso. A 2019 había aproximadamente 10 mil familias suspendidas y 6 mil que ya habían sido retiradas completamente.

Respuesta de la Agencia de Renovación del Territorio

1. El jefe de la oficina Jurídica de la Agencia30 pidió que se declare improcedente la acción de tutela o, en su defecto, se nieguen las pretensiones de la demanda. Consideró que la acción es improcedente pues los representantes del Consejo Comunitario pretenden actuar como agentes oficiosos de los beneficiarios del PNIS sin demostrar su imposibilidad física para actuar directamente. En su criterio, tampoco se satisface el requisito de subsidiariedad pues

para ello existe el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o la acción popular para garantizar el derecho colectivo a la paz. Además, indicó que no se satisfizo el requisito de inmediatez pues la acción involucra hechos ocurridos desde 2017, cuando se llevó a cabo la inscripción en el programa.

1. Sobre el fondo, señaló que la hoja de ruta contempló una etapa previa o de alistamiento, y que fue allí donde se suscribieron los acuerdos colectivos como instrumentos de socialización del Programa. Después se adelantó la suscripción individual o por familias mediante formularios específicos. El diseño del programa garantiza su sostenibilidad fiscal gracias a la priorización de territorios y el financiamiento mediante el marco de gasto de mediano plazo, lo que exige que las familias vinculadas no presenten cultivos después del 10 de julio de 2016. En Alto Mira y Frontera se inscribieron 4.851 familias; 3.322 se encuentran activas y, por incumplimiento permanente y continuo de los requisitos del programa 452 núcleos se encontraban suspendidos y 1.077 habían sido retirados.

1. En relación con el procedimiento para las suspensiones y exclusiones señaló que desde el 1º de enero de 2020 se dispuso la aplicación del procedimiento administrativo general, pues el Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se creó el PNIS, no contempló uno especial y autorizó a la entidad para hacerlo. La actuación inicia con la suspensión previa y temporal para no arriesgar los recursos públicos. Esta no se notifica porque no es de carácter definitivo, pero el beneficiario la conoce al ser sustraído de la ruta de atención y por la comunicación con los equipos de terrenos. En la Resolución No. 24 de 2020 se incorporó un trámite conminatorio, que a través de comunicaciones en los territorios pretende persuadir a los beneficiarios para que cumplan los compromisos, de modo que las familias suspendidas que subsanen las novedades puedan reingresar. En caso de no hacerlo aplica el procedimiento administrativo general. Se expide un acto administrativo de contenido particular y concreto, debidamente motivado, el cual se notifica de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

1. Después, se refirió a cada una de las estrategias del programa y al nivel específico de cumplimiento y sostuvo que “la implementación del PNIS no implica una ejecución inmediata

de los diferentes componentes del Programa ya que esto depende de los trámites que se vayan surtiendo, los cuales son propios de la ejecución de un programa de Gobierno que desarrolla una política pública", en ese marco, todas las estrategias se encuentran conectadas a la Reforma Rural Integral que previó el punto 1 del Acuerdo Final.

1. Explicó las actividades de verificación realizadas por la entidad, al igual que las visitas efectuadas por la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y sostuvo que la administración ha permanecido activa en la Ejecución del PNIS y que las irregularidades que conducen a la suspensión y posterior exclusión pueden ser subsanadas por los beneficiarios.

1. En el marco de lo expuesto, aseveró que la Administración ha permanecido activa en la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), y que en las irregularidades que originan las exclusiones y suspensiones del programa pueden ser subsanadas por los beneficiarios, a lo que agregó que los procedimientos administrativos que se adelantan en esa materia responden a la noción de plazo razonable, y pidió tener en cuenta que en el caso del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera "no pudo evidenciar el cumplimiento del compromiso de sustitución de cultivos ilícitos por parte de los beneficiarios inscritos como cultivadores y a su vez se presentó una alternativa de subsanación del incumplimiento con la certificación complementaria expedida por el Consejo Comunitario, y sin embargo a la fecha no la han allegado".

1. También resaltó la falta de actividad procesal del interesado, pues a pesar de las continuas comunicaciones enviadas a los miembros de la comunidad no se ha logrado la subsanación de las circunstancias que deviene en incumplimiento de los compromisos del programa, por ejemplo 365 personas a quienes se les permitió validar el compromiso de erradicación a través del certificado expedido por el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, no lo han enviado. Afirmó que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) recibió la ejecución del programa en el año 2020 ha efectuado actuaciones tendientes a disminuir el número de

suspendidos, maximizar los recursos en relación con la atención a los núcleos familiares atendidos por el programa, y comunicarse efectivamente con los consejos comunitarios en aras de lograr la subsanación de la situación de los núcleos familiares frente al PNIS, sin que se pueda evidenciar inactividad por parte del programa. Explicó que para disminuir el número de suspendidos y excluidos ha publicado oficios conminatorios para que los beneficiarios suspendidos subsanen los yerros o inconsistencias en la información y requisitos del programa.

1. A manera de conclusión, señaló que no se ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de los beneficiarios del programa por haber impedido supuestamente el ejercicio del derecho de contradicción y defensa, en tanto una vez se adopta la decisión sobre la permanencia en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), se le comunica al afectado y contra esa decisión procede el recurso de reposición. Precisó, que no se tiene previsto un procedimiento administrativo especial ni sancionatorio para la suspensión o exclusión. Indicó que se aplica el procedimiento administrativo general, sin que se tenga prevista una etapa de descargos previa, que consiste en la verificación del cumplimiento de los compromisos aceptados por los beneficiarios del programa desde la vinculación, y frente la inobservancia se procede a la suspensión permitiendo subsanar la irregularidad y en caso de que ello no ocurra se procede a la exclusión.

1. Sobre los demás puntos de la acción de tutela, sostuvo que no existe información suficiente para conceder el amparo a la igualdad y el mínimo vital.

Amicus curiae de la Universidad del Rosario

1. La Sección Cuarta del Consejo de Estado solicitó la intervención de la Universidad del Rosario como amicus curiae en el trámite de instancia. El director del Observatorio de Tierras, la directora y miembros de la Clínica Jurídica de Propiedad Agraria, Restitución de Tierras y Víctimas de dicha universidad solicitaron que se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, mínimo vital e integridad física del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, y que se ordene cumplir los compromisos establecidos en

los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación individual al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

1. Aseguraron que la evidencia sobre el incumplimiento de los compromisos del Gobierno nacional con el programa la han obtenido en el desarrollo del proyecto de investigación "Drugs and (dis)order: Building sustainable peacetime economies in the aftermath of war", financiado por el instituto "UK Research and Innovation", sobre el incumplimiento sistemático y masivo del Gobierno nacional del punto cuatro del Acuerdo Final. Particularmente, se refirieron al caso de Tumaco a partir de estudios realizados en los años 2019 y 2021.

1. Manifestaron que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), se ha constituido en la estrategia de erradicación total de cultivos de uso ilícito y presentaron una descripción general de las etapas en las que debía desarrollarse y sus componentes principales. Frente a los acuerdos colectivos, en los que participaron representantes de instituciones nacionales y locales, representantes de diferentes organizaciones y líderes comunitarios, así como también a los formularios de vinculación individual, señalaron que el Gobierno Nacional les ha dado un alcance que no tienen, esto es, como "convenios instrumentales de derecho administrativo" que no son vinculantes para el Estado, lo que en su criterio, desconoce los principios de buena fe y legalidad.

1. Indicaron que en el departamento de Nariño la población inscrita en el programa ha demostrado la voluntad de cumplir los compromisos adquiridos en torno a la erradicación de los cultivos de uso ilícito y ha renunciado a esa actividad. Según el Informe n.º 23 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que da cuenta de un porcentaje de cumplimiento del 99%, en Tumaco de 99% y el porcentaje de resiembra es del 1%. No obstante, a pesar de que las personas que basaban su sustento económico en esos cultivos renunciaron a esa actividad, el Gobierno no les ha cumplido con los pagos de los beneficios económicos acordados.

1. La Universidad del Rosario resaltó distintos escenarios de incumplimiento por parte del Gobierno nacional en el departamento de Nariño, que habrían vulnerado los derechos de las comunidades, tales como: (i) en las inscripciones de formularios de vinculación individual solo se firmaron en los municipios de Tumaco e Ipiales, dejando 17 municipios por fuera los cuales habían sido incluidos en los acuerdos colectivos, (ii) no se vinculó a todas las familias, pues de 61.651 núcleos identificados en ese departamento, solo 17.235 hacen parte del programa; (iii) no se respetan las instancias de participación de las comunidades; (iv) no se cumplió el PAI, al haberse realizado pocos pagos parciales y no haberse proporcionado el componente de asistencia técnica; (v) no se ha expedido una norma que permita un tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores; (vi) no se ha respetado el escalonamiento en las medidas de erradicación de cultivos, porque el Gobierno Nacional ha privilegiado las de carácter forzado sin el fracaso de las voluntarias; (vii) se ha desprotegido a los líderes sociales que han apoyado el programa en distintas etapas31; (viii) se han presentado exclusiones injustificadas del programa y por razones que no fueron acordadas previamente, como la falta de actualización de la información en el Sisbén; y (ix) el procedimiento de exclusión y suspensión no ha respetado los parámetros fijados por la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación en cumplimiento a una orden judicial dada en 2020 por la Sala de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá.

Expediente T-9.078.318 – Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano

Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

1. Al igual que en el expediente T-9.363.089 (ver §33), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República32 alegó su falta de legitimación por pasiva y la de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, al considerar que no hay ningún hecho relacionado con la vulneración de los derechos alegados que les sea atribuible.

Respuesta de la Agencia de Renovación del Territorio (ART)

1. La Agencia de Renovación del Territorio (ART)33 pidió que se declare improcedente la acción de tutela o, en su defecto, se nieguen las pretensiones de la demanda. Indicó que 1.273 familias del Consejo del río Mejicano fueron vinculadas por medio de acuerdos

individuales de sustitución, y que 870 están activas al haber dado cumplimiento permanente a los requisitos y compromisos del PNIS. Señaló que 3 están suspendidas y 400 fueron retiradas por el incumplimiento de dichos requisitos y compromisos. Por lo tanto, no cuentan con la atención y beneficios brindados por el Programa a través de la Dirección.

1. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) considera que el Consejo accionante presentó afirmaciones descontextualizadas y sin fundamento, dado que las entidades que han estado a cargo del PNIS han adelantado sus funciones respectivas en el marco de sus competencias y la buena fe. En su criterio no es posible generalizar, como se pretende en la demanda, porque cada núcleo familiar debe cumplir sus propios compromisos de forma progresiva para mantenerse en el programa y obtener los beneficios, y que algunos de ellos han sido negligentes y no han mostrado voluntad en cumplir con este componente esencial del PNIS.

Respuestas de las Alcaldías de Linares, de Cumbitara y de Los Andes, Nariño

1. La Alcaldía de Linares34 manifestó que las pretensiones de la acción debían prosperar, debido a que las autoridades accionadas debían garantizar los derechos fundamentales a todos los municipios que formaron parte del acuerdo colectivo. La Alcaldía de Cumbitara35 presentó los mismos argumentos.

1. La Alcaldía de los Andes36 solicitó su desvinculación, por falta de legitimación por pasiva: (i) la acción no fue dirigida en su contra, (ii) en ninguno de los hechos que allí se narran se hace referencia a alguna conducta del municipio de los Andes, y (iii) dicha entidad territorial no ha tenido participación en el cumplimiento del PNIS con el consejo comunitario accionante.

Respuesta de la Gobernación de Nariño

1. La Gobernación de Nariño37 solicitó su desvinculación por falta de legitimación por pasiva. Alegó que no le es atribuible ningún incumplimiento del acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria de cultivos suscrito por el consejo comunitario accionante, y que no puede interferir en las competencias propias de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), que es la encargada de la gestión y la puesta en marcha del PNIS. La Gobernación solo realiza gestiones de apoyo, y no ha tenido omisiones en tales actividades. Resaltó que a la fecha hay 16.552 familias vinculadas al programa en Tumaco, que el Gobierno Nacional destinó $228.684 millones para el PAI, y que está trabajando de manera articulada con la Alcaldía Distrital de Tumaco y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) para formular “hechos a la medida” para implementar líneas productivas de cacao, coco y vainilla preliminarmente con 1.500 familias. La Gobernación manifiesta que ha participado en varias mesas de trabajo y está gestionando la consecución de recursos para proyectos de construcción de muelles y mejoramiento de procesos de transporte para la cosecha de cacao. También ha trabajado con las alcaldías de Barbacoas, El Charco, La Tola y la Cordillera Nariñense en distintas acciones.

1. La Gobernación señaló que también ha dado acompañamiento a delegaciones campesinas en las instancias de gestión y coordinación del PNIS, como el Consejo Asesor Territorial y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, donde se ha hecho seguimiento y evaluación de dicho programa y de los PISDA. También han buscado una articulación interinstitucional con los PDET para garantizar la continuidad y secuencialidad de las inversiones en las 16 regiones priorizadas. Indicó que no se han presentado solicitudes de subsidiariedad por los municipios en materia de seguridad de líderes y lideresas en riesgo, pero que ha diseñado rutas de prevención y protección para garantizar su vida, seguridad y libertad. En cuanto a la erradicación de cultivos ilícitos, indicó que es una política de Estado que se direcciona desde la Presidencia de la República, que tiene la discrecionalidad para el proceso de erradicación forzosa. Señaló que le ha solicitado al Gobierno Nacional que respete la decisión de las comunidades de erradicar de manera voluntaria sus cultivos de uso ilícito.

1. La Gobernación también resaltó que incluyó un programa de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional para el departamento en su plan de desarrollo, y destinó $480.000.000 del presupuesto 2020-2023 para el apoyo financiero a proyectos productivos. Expuso sus planes de contingencia para la prevención y atención de violaciones de derechos humanaos relacionadas con la erradicación forzosa. Finalmente, argumentó que no se cumplía el requisito de subsidiariedad, porque se puede acudir a la acción de cumplimiento para la ejecución de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz.

Respuesta del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019

1. El Consorcio38, como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz39, manifestó que los hechos narrados en la tutela se escapan de su resorte y son de competencia exclusiva de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI)40. Precisó que realiza contratos y pagos relacionados con el PNIS de acuerdo con las indicaciones de su comité fiduciario. La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) supervisa y controla la ejecución de las relaciones contractuales, y no ha reportado al Fondo ningún incumplimiento. El Consorcio considera que la acción es improcedente, porque el accionante puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para la protección de sus derechos, dado que no se demostró la inminencia de un perjuicio irremediable. Solicitó su desvinculación por falta de legitimación, dado que no se le puede atribuir ningún hecho u omisión de los alegados en la acción de tutela, y porque no es el llamado a responder por las pretensiones allí formuladas.

Respuesta del Ministerio de Hacienda

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público41 contestó que no ha vulnerado los derechos

fundamentales del accionante respecto del PNIS, al no ser la entidad obligada al reconocimiento y pago de sus componentes. Solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa. Argumentó que, en virtud del principio de legalidad, no se le pueden exigir acciones que estén por fuera de las competencias que expresamente señalen las normas. Indicó que tiene funciones específicas para la asignación de recursos a las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, que no es discrecional, sino que depende de los mandatos constitucionales y del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Además, la incorporación de los gastos se supedita a la disponibilidad de recursos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal. Las entidades estatales tienen autonomía presupuestal, en la que no puede interferir.

1. El Ministerio de Hacienda autoriza la ejecución de las apropiaciones presupuestales financiadas con el impuesto nacional al carbono para el DAPRE y el Fondo Nacional Ambiental. El DAPRE es el responsable de tramitar la solicitud de recursos por el impuesto al carbono, según los requerimientos que realice el Fondo Colombia en Paz, que es el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Cada subcuenta del fondo Colombia en Paz tiene una entidad ejecutora líder, la cual, junto con el administrador fiduciario, se encarga de efectuar los trámites para celebrar contratos, convenios o solicitudes que comprometan los recursos asignados. El Ministerio también se refirió a los antecedentes normativos del impuesto nacional al carbono, su recaudo y distribución de recursos42.

Tercero. Decisiones de instancia

Caso Alto Mira y Frontera (Expediente T-9.363.089)

Sentencia de Primera Instancia. Sección Cuarta del Consejo de Estado

1. La Sección Cuarta del Consejo de Estado profirió sentencia de primera instancia el 27 de

octubre de 202243, en la que tuteló los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la vida digna de las familias que integran el consejo comunitario accionante. Concluyó que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) no demostró que hubiera individualizado en cada caso concreto a los núcleos familiares que incumplieron los compromisos de los acuerdos colectivos, ni que hubiera respetado las garantías mínimas del debido proceso, ni desvirtuó lo alegado por el consejo comunitario sobre la omisión en la entrega de los componentes del plan de atención inmediata44.

1. La Sección Cuarta evidenció graves carencias en el debido proceso administrativo, debido a que los canales de comunicación utilizados para dar a conocer las decisiones de suspensión y retiro no eran adecuados, porque (i) no permiten comprobar que la información hubiera llegado a su destinatario; y (ii) no son idóneos para el contexto de la comunidad, dado que no tienen en cuenta las barreras geográficas, las condiciones de movilidad y traslado a Tumaco –donde se publican los edictos–, el acceso real y material a tecnologías, el grado de alfabetización de sus miembros, y el impacto que este tipo de decisiones tienen en su subsistencia. Destacó que la comunicación efectiva entre la administración y los beneficiarios es un pilar fundamental para definir la permanencia de un núcleo familiar en el programa, por lo que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) debió (i) notificar personalmente a los afectados, y (ii) realizar un ejercicio doble de conminación previo a la suspensión y la exclusión45. Esto implica que (i) no se garantizaron las etapas del proceso conminatorio establecidos por dicha entidad en su Resolución 24 de 2020; (ii) no se permitió conocer el alcance de las decisiones ni las razones de los retiros; y (iii) tampoco se dio una oportunidad real para que los afectados presentaran subsanaciones y aclaraciones, en un trámite que trae la consecuencia de su exclusión del programa.

1. En consecuencia, le ordenó a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) que (i) determinara cuáles familias tenían derecho al Plan de Atención Inmediata (PAI) y realizara los pagos correspondientes; (ii) estableciera cuáles familias no tenían derecho a la atención y expidiera actos administrativos motivados donde explicara las razones de la negativa, con respeto por el debido proceso46; (iii) continuara las actividades para garantizar la ejecución

de proyectos productivos de corto y largo plazo y; y (iv) tomara las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del acuerdo colectivo respecto de recolectores vinculados de manera individual al PNIS. Le ordenó al Consejo accionante remitir un listado de los núcleos familiares que no accedieron al PAI a la ART. Sin embargo, no concedió el reintegro de todos los suspendidos y excluidos del programa, ni la apertura de una nueva etapa de inscripción, al considerar que no existen pruebas suficientes para tal efecto. A su juicio, esto implicaría el otorgamiento de un amparo general que desconocería la acción de tutela, y podría implicar rehacer actuaciones que se ajustan a lo dispuesto en el CPACA. Por lo tanto, indicó que cada núcleo familiar afectado debía acudir de forma individual al sistema judicial para exponer las particularidades de su caso, y que se determine si las decisiones de exclusión, suspensión o negativa de ingreso fueron válidas.

Impugnación

1. La Agencia de Renovación del Territorio (ART48) impugnó la decisión y pidió que se declarara la improcedencia del amparo porque lo considera un mecanismo inadecuado para solicitar la protección de derechos de manera abstracta, y formuló diversas objeciones acerca de los efectos de la acción de tutela, y, como según la entidad los destinatarios del amparo no fueron individualizados, el consejo comunitario no está legitimado por la causa. Indicó que los accionantes no cumplieron la carga procesal de delimitar de manera específica a quiénes se les vulnera el derecho. Insistió en que la inscripción y cumplimiento de compromisos del PNIS es de carácter individual por núcleo familiar y que los oficios conminatorios han sido anunciados en lugares de acceso público y por medio radial, de modo que se otorgó la oportunidad a los interesados para subsanar “sus asuntos”, y así lo han hecho muchas familias. La orden de tutela de reiniciar trámites administrativos propicia un trato desigual frente a quienes sí se han ajustado a los lineamientos del programa.

1. Planteó, una vez más, que no se cumplió el requisito de subsidiariedad y desconoció que los formularios individuales tienen siete compromisos y requisitos adicionales y contiene la declaración de los firmantes de aceptarlo. Los retiros se materializan por actos individuales que fueron notificados conforme a las normas del CPACA, de modo que podrían ser

controvertidos por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Esta decisión, en su criterio, lesionó el principio de separación de poderes dentro de la estructura del Estado al ordenar que se realicen pagos y se implementen proyectos en un plazo perentorio, sin la identificación e individualización de las familias, así como sin tener en cuenta la disponibilidad presupuestal y que los recursos deben ser gestionados previamente ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Más aún, al tener en cuenta que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha obrado con atención a los principios de sostenibilidad fiscal y de progresividad. En particular, en 503 casos, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos realizó el respectivo giro por concepto de asistencia alimentaria a núcleos de familias, sin embargo, estas no comparecieron para recibirlo, lo que evidencia la ausencia de diligencia y voluntariedad de permanecer en el programa. Respecto de los proyectos de corto plazo, fueron suscritos 4 contratos con terceros, operadores a través de los cuales se da cumplimiento a este componente conforme a las pruebas aportadas al trámite constitucional y que no fueron valoradas por el juez de tutela.

1. Considera que se debió tener en cuenta que, dado los problemas de orden público que se han presentado en la zona, la verificación de cumplimiento de compromisos ha sido compleja, lo que llevó a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a adoptar las siguientes medidas: i) con visitas por parte de la Dirección de Tumaco; ii) visitas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); iii) certificaciones emitidas por el Consejo Comunitario; y, iv) con imágenes satelitales de alta resolución. Pese a lo anterior, los usuarios no han acudido a subsanar o probar el cumplimiento de sus compromisos, lo que impone la suspensión o exclusión una vez agotado el procedimiento administrativo.

1. Finalmente, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) expuso que otro problema que ha tenido que afrontar la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) es que en muchos casos se desconocen los datos de contacto de los núcleos familiares, y en otros solo se cuenta con los datos del predio que está inscrito ante el PNIS. No obstante, la dirección del programa realiza los esfuerzos pertinentes para lograr ubicar a los afectados, incluso con

jornadas de notificación masiva que son informadas con antelación, y que durante la pandemia fueron suspendidas. Frente a los recolectores, ha habido un avance significativo, porque están siendo atendidos 275 núcleos familiares de los 301 vinculados, con una inversión de 4.973 millones de pesos.

Pronunciamiento sobre la impugnación

1. El accionante, el Observatorio de Tierras y la Clínica Jurídica de Propiedad Agraria, Restitución de Tierras y Víctimas de la Universidad del Rosario49 se pronunciaron sobre la impugnación, y solicitaron que se confirmara la sentencia de primera instancia. Resaltaron que (i) se cumplen los requisitos de legitimación por activa y subsidiariedad, porque el incumplimiento generalizado del gobierno afectó los derechos fundamentales de la comunidad, y nos e cuenta con otro mecanismo idóneo para su protección; (ii) no se quebranta el equilibrio de poderes, ni se crean gastos nuevos ni se afecta altamente el presupuesto de la ART, porque solo se ordena el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado con la comunidad accionante en 2017, los cuales se deben incluir en el presupuesto anual para ejecutar programas derivados del Acuerdo Final de Paz por mandato constitucional. Consideran que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) no demostró la afectación presupuestal alegada ni precisó su alcance, y de su respuesta se aprecia que no pretende cumplir sus obligaciones con la comunidad para 2022 y 2023, porque en su presupuesto no incluyó los rubros correspondientes; y (iii) sí hubo una acreditación del incumplimiento de los compromisos del PNIS y su impacto en derechos fundamentales, mientras que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) no demostró su cumplimiento y que no generó afectaciones.

Sentencia de segunda instancia, Consejo Estado, Sección Tercera, Subsección C

1. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, revocó la decisión de primera instancia y declaró la improcedencia del amparo en la sentencia del 3 de febrero de 202350. En su criterio no fue posible dar por probados los requisitos de legitimación, subsidiariedad e inmediatez, debido a que la acción de tutela no aportó los elementos de juicio necesarios.

Resaltó que el estudio de la posible vulneración de derechos fundamentales exigía la especificación de las irregularidades que se presentaron en cada caso, dado que involucran procedimientos administrativos concretos para cada familia excluida o suspendida del PNIS. Por lo tanto, no es posible individualizar a los titulares de los derechos invocados ni establecer el contenido y alcance de los derechos en cada caso, para así establecer las distintas medidas de protección que se podrían ordenar en el fallo, teniendo en cuenta que existen diferentes requisitos y obligaciones según la actividad que estuvieran desempeñando en relación con los cultivos de uso ilícito.

Expediente T-9.078.318 – Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano

Consejo Comunitario ancestros del Río Mejicano

Sentencia de primera instancia

1. El Juzgado Primero Civil del Circuito de San Andrés de Tumaco51, el 24 de agosto de 2022, declaró improcedente la acción, porque, en su criterio, no se acreditó la legitimación por activa. Señaló que la demanda involucraba a 1651 personas que no están individualizadas y no son determinables en las condiciones en que fue presentada la tutela, por lo cual no es posible establecer qué miembros de la comunidad puedan ser beneficiarios concretos de la acción constitucional. Consideró que era imposible vincular mediante una decisión a un número de personas sin identificar y que, según lo describe el accionante, se encuentran en situaciones disimiles. Por lo tanto, no es posible restablecer sus condiciones específicas.

1. El representante legal del Consejo Comunitario del río Mejicano impugnó la decisión52. Insistió en que está legitimado para defender los derechos de la comunidad. La jurisprudencia constitucional53 admite la titularidad de derechos fundamentales en cabeza de sujetos colectivos étnicos, y ha puntualizado que sus representantes pueden ejercer la

defensa de estos derechos, así como de los derechos de sus miembros. Señaló que el contexto sociocultural en el que se desarrollan las prácticas afrocolombianas es relevante, porque se trataba de forma comunitaria y la vida se desarrolla en torno a la comunidad, por lo que las afectaciones de una persona o familia se convierten en las afectaciones de los demás. Por lo tanto, no es pertinente individualizar las afectaciones producidas por el incumplimiento del gobierno del PNIS, porque las afectaciones se presentan a nivel comunitario y colectivo, y el Consejo Comunitario también firmó un acuerdo con el Gobierno Nacional.

1. Recordó los antecedentes de la suscripción de acuerdos colectivos y su naturaleza jurídica vinculante, y afirmó que, en caso de necesitar la individualización de todos y cada o uno de los firmantes y excluidos, el juez de primera instancia debió pedir la prueba a la Agencia de Renovación del Territorio (ART), pues la entidad cuenta con las bases de datos y toda la información pertinente, "dado que es la que cuenta con la información acerca del cumplimiento de sus obligaciones y tiene un seguimiento de cada uno de los sujetos inscritos en el PNIS".

1. Finalmente, se refirió a la causal de desvinculación por pertenencia al programa de Familias Guardabosques. Indicó que, primero, no es cierto que se siguieran dando vinculaciones, pues estas terminaron en 2010 en el municipio de San Andrés. Así, aunque admitió que los representantes legítimos de los pueblos étnicos tienen capacidad legal para la defensa de los derechos fundamentales del sujeto colectivo y sus miembros, en el caso objeto de estudio no resultaba posible individualizar a los afectados:

Sentencia de segunda instancia

1. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Sala Unitaria Civil Familia, confirmó la decisión de primera instancia en la sentencia de 6 de octubre de 202254. A su juicio, los

destinatarios del amparo debían ser individualizados o determinables para que fuera procedente la acción, por lo que el accionante no tiene legitimación en la causa.

Cuarto. El trámite ante la Corte Constitucional

1. El expediente T-9.978.318 fue seleccionado para revisión mediante el Auto del 28 de febrero de 2023 de la Sala de Selección de Tutelas Número Dos55, integrada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas56. Fue remitido al despacho de la magistrada sustanciadora el 14 de marzo de 2023. El expediente T-9.363.089 fue seleccionado en el Auto del 30 de mayo de 2023 de la Sala de Selección Número Cinco57, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y el magistrado Juan Carlos Cortés González, donde se dispuso su acumulación. Fue enviado a la magistrada sustanciadora el 13 de junio de 2023.

1. En el Auto del 11 de septiembre de 2023, la magistrada sustanciadora decidió (i) integrar debidamente el contradictorio para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de todos los que pudieran tener interés en el asunto, por lo que vinculó al Ministerio de Defensa, la unidad Nacional de Protección, la Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Agricultura; y (ii) practicar pruebas, por lo que requirió información a los accionantes, accionadas y vinculadas, e invitó a algunas organizaciones para que remitieran conceptos en calidad de amicus curiae. La magistrada sustanciadora también ordenó una suspensión de términos por dos meses en el Auto del 12 de septiembre de 2023. A continuación se sintetiza el contenido de las respuestas recibidas.

Resumen de las intervenciones remitidas a la Sala Tercera de Revisión

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público envió su respuesta el 19 de septiembre de 2023,58 en la que expuso el marco normativo que limita su actividad de gestor de la política fiscal y económica del país, y que condiciona la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto. Informó que con base en la Resolución 2285 de 2023 en esta vigencia se asignaron $682.642.717.416 para el proyecto de implementación del PNIS, administrado por el Fondo Colombia en Paz. Indicó que la coordinación interinstitucional del PNIS se hace de acuerdo con el Decreto 362 de 2018, que faculta a su director general para citar a las entidades del orden nacional relacionadas con su desarrollo para que brinden el apoyo necesario. Manifestó que no tiene competencia para articular el PNIS y las entidades territoriales, y que no puede interferir en la ejecución de su presupuesto, por lo que no dio información sobre las barreras y obstáculos del proceso de articulación, ni sobre la implementación del programa en los consejos comunitarios de Nariño.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respondió el 19 de septiembre de 2023 que no tiene competencia directa en la implementación del PNIS, ni en su evaluación, por lo que no tiene información oficial específica de las barreras u obstáculos, ni sobre cómo concibe la articulación de las demás entidades relacionadas con el programa59. Informó que ha participado en la estructuración del Plan de zonificación ambiental derivado del Acuerdo Final de Paz, formulado para las 16 subregiones y 170 municipios priorizados por los PDET para la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) para la Reforma Rural Integral. Señaló su relación con el cierre de la frontera agrícola y el uso adecuado de las tierras. Indicó que el Gobierno debe dar directrices para la integración de los Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), creados en el marco del PNIS, mediante los PATR. Solicitó su desvinculación del proceso.

Agencia de Renovación del Territorio (ART)

1. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) envió su respuesta el 26 de septiembre de 202360. Se refirió al marco normativo del PNIS, e indicó que los acuerdos colectivos son instrumentos de priorización y de socialización que se utilizan de manera previa para el

acercamiento y posible alistamiento de comunidades al programa. A su juicio, los acuerdos individuales son vinculantes frente al Estado, y rigen la relación entre el PNIS y los beneficiarios del programa. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) manifiesta que realizó un proceso de consulta para los acuerdos, en el que se priorizaron las zonas con cultivos de uso ilícito para que las comunidades manifestaran su voluntad de vincularse al PNIS, y que fue el paso previo para la firma de los acuerdos individuales.

1. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) explicó que, al no existir un procedimiento especial, las decisiones de suspensión o expulsión del programa se rigen por el CPACA. Informó que la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que luego se transformó en la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, fue la dependencia originalmente encargada de aplicar suspensiones preventivas y retiros en los casos en los que constató incumplimiento de requisitos y compromisos establecidos en los formularios de vinculación. Esto fue asumido por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desde el 1 de enero de 2020, con apego a las garantías del debido proceso administrativo. Se han reintegrado beneficiarios que han acreditado situaciones de fuerza mayor que impidieron cumplir los requisitos o compromisos del programa. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) incorporó un trámite conminatorio mediante la Resolución 24 de 2020, en el que se garantiza la comunicación del inicio de la actuación administrativa y el derecho de defensa.

1. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) presentó cifras sobre el número total de núcleos familiares inscritos en el PNIS61, los que están activos62, y los que han sido retirados63 y suspendidos64 del programa. También precisó esta información respecto de los consejos comunitarios Alto Mira y Frontera65, y Río Mejicano66, e indicó distintos motivos de retiro, y el número de casos por cada uno. Destacó que en los distintos acuerdos individuales se incluye la posibilidad de retiro inmediato del PNIS y la pérdida de beneficios por el incumplimiento de los acuerdos y compromisos correspondientes, y aseguró que las decisiones que se adoptan en dicha materia son debidamente motivadas.

1. Por otra parte, la Agencia remitió el informe de cumplimiento del PNIS con corte a diciembre de 2022. En ese sentido, resaltó que (i) se han gestionado $2.6 billones de pesos para su implementación, y que a la fecha del informe se habían comprometido $2.3 billones para la operación del programa; (ii) se han erradicado 46.151 hectáreas de cultivos ilícitos de forma voluntaria y asistida, con una inversión en monitoreo de $36.937 millones; y se han comprometido (iii) $900.559 millones para asistencia alimentaria inmediata de 76.338 familias de 14 departamentos y 56 municipios67; (iv) $201.878 millones para asistencia técnica integral de 77438 familias; (v) $158.724 para bienes para implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria con 70.680 familias68; (vi) $718.265 millones para la operación de proyectos productivos de ciclo corto para 66.684 familias69; y (vii) $35.265 millones para proyectos productivos de ciclo largo con 1.986 familias.

1. Sobre la articulación y coordinación con otras entidades, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) hizo referencia al Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, en el que se detallan las autoridades del orden nacional que lideran la implementación de los PNIS. El manejo de los recursos le corresponde al fondo Colombia en Paz, que los ejecuta mediante planes y proyectos operativos. Considera que dentro de los obstáculos para lo anterior se destacan la complejidad de las acciones, la cantidad de entidades involucradas, y las dificultades operativas que impiden la articulación entre las entidades. Se intentan superar con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 del Plan Nacional de Desarrollo.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

1. En su respuesta del 27 de septiembre de 202370, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) resaltó que en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyeron distintas estrategias para dar garantías de seguridad en el marco del acuerdo de paz. Se reactivó el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el 7 de septiembre de 2023 se adoptó el documento

programático y el plan de acción permanente de la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz, que se aportó como anexo, y se está alistando su implementación para la vigencia 2024. Al finalizar esta etapa, el DAPRE iniciará un despliegue territorial de la Comisión y tendrá en cuenta las providencias judiciales que demandan protección especial sobre comunidades étnicas, como las accionantes. Para el DAPRE, el primer obstáculo que enfrenta lo anterior es el rezago en la implementación de los compromisos de los puntos 3 y 4 del Acuerdo Final de Paz, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo se formularon acciones para atender dicha situación.

1. El DAPRE informó que la Unidad de Implementación del Acuerdo Final y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) realizaron dos mesas de articulación interinstitucional de seguridad en Tumaco en abril y mayo de 2023, en respuesta a lo ordenado por el Consejo de Estado en su sentencia a favor de ASOPORCA, y en atención a las necesidades de seguridad para líderes sociales y comunidades PNIS en Nariño. Informó que se llevaron 13 talleres presenciales y virtuales de seguridad en dicho territorio. El resultado de los talleres fue tomado como insumo para el diagnóstico y diseño de rutas y protocolos de seguridad, que se encuentran en elaboración. Se han realizado eventos con las comunidades étnicas y campesinas de la región. El DAPRE también anexó la política nacional de drogas para 2023-2033.

Ministerio de Justicia y del Derecho

1. El 4 de octubre de 202371, el Ministerio de Justicia y del Derecho contestó que lideró la formulación de la nueva política de drogas con la que se busca atender los compromisos del acuerdo de paz. Señaló que se establecieron estrategias para el tránsito progresivo y sostenible a economías lícitas, que requieren una acción integral con participación del Estado, el sector privado, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. Describió brevemente el modelo con acciones para romper la dependencia de economías lícitas desde el desarrollo humano que diseñó a partir de la articulación con líderes y actores comunitarios directamente afectados por la problemática.

1. Para el ministerio, los programas de sustitución de cultivos no han resultado eficaces a sus propósitos, porque se han centrado en atenciones desarticuladas e individuales ligadas a acuerdos de baja escala y corta duración, y han dejado de lado la complejidad y heterogeneidad de factores que han causado la dependencia de economías ilícitas. Estos programas también han pasado por alto a quienes dependen indirectamente de ellas, o que por sus condiciones de vulnerabilidad están en riesgo de vincularse. El ministerio considera que las metas e indicadores deben ser diferentes para cada territorio, y que las comunidades deben tener un papel activo y principal. Sin embargo, el Estado tiene una capacidad presupuestal y logística limitada. Frente a la implementación de las estrategias del PNIS en los consejos comunitarios de Nariño, indicó que no cuenta con información, al ser un asunto manejado por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI).

Unidad Nacional de Protección

1. La Unidad Nacional de Protección (UNP) contestó el 6 de octubre de 202372 que las autoridades municipales son las primeras llamadas a atender las problemáticas de seguridad. En caso de requerir medidas adicionales pueden acudir a las autoridades departamentales, y, en última instancia, ante la UNP cuando no tengan capacidad. Expuso el marco normativo del programa de prevención y protección de la entidad, las características de las rutas de protección colectiva e individual, sus requisitos, y los criterios jurisprudenciales que orientan el proceso de evaluación del riesgo. La UNP dio un reporte sobre las rutas colectivas frente al Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, los recursos adoptados y las medidas sugeridas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas a otras entidades para salvaguardar sus derechos entre 2016 y 2023. Indicó que se está realizando un estudio de riesgo colectivo a favor del Consejo Comunitario del Río Mejicano, que aún no cuenta con acto administrativo, y que los representantes de los dos consejos comunitarios accionantes son beneficiarios del programa de prevención y protección de la UNP.

1. Frente a los obstáculos en materia de seguridad, la UNP indicó que los grupos al margen de la ley aumentaron los hostigamientos y acciones criminales a partir del anuncio del proceso para la “paz total”. Por lo tanto, las solicitudes de protección incrementaron. Señaló que hay escasez de vehículos, que el 31% de los disponibles en el marcado para el servicio

de protección son obsoletos, y que hay problemas de corrupción, porque han sido utilizados para fines distintos a los previstos. Las rutas de protección colectiva son procesos complejos, que requieren coordinación entre distintos actores, y existe una dificultad de llegar a todo el territorio por la situación de violencia que atraviesa el país. Sin perjuicio de esto, la UNP solicita a la Corte que sus esfuerzos sean tenidos en cuenta, dado que están ajustando la ruta de protección para mayor efectividad, y que tienen una capacidad operativa y presupuestal limitada. Por lo tanto, pide que se inste al Ministerio de Hacienda para que apruebe el presupuesto para contratar nuevo personal para tal fin, y su desvinculación del proceso.

Ministerio de Agricultura

1. El Ministerio de Agricultura envió su respuesta el 13 de octubre de 202373. Indicó que dicha cartera tiene un enfoque en la promoción del desarrollo rural, agropecuario y productivo desde el que se identifica la necesidad de coordinación y articulación con las demás entidades con competencia en sustitución de cultivos ilícitos. Para el ministerio el PNIS es un compromiso sustancial del acuerdo de paz para el tránsito efectivo a la legalidad, por lo que participó en la formulación de la nueva política de droga, en la que se reconoce su relación con la inequidad agraria y la falta de acceso a bienes y servicios. Explicó brevemente la estrategia de tránsito a economías lícitas en zonas rurales y de manejo especial, en la que tiene una participación directa. Para iniciar su implementación identificó con el Ministerio de Justicia dos zonas piloto, en Tumaco, Nariño, y Sardinata, Norte de Santander. Señaló que está en proceso de recopilar información sustancial para caracterizar los núcleos de intervención del PNIS, con apoyo de la ART. Resaltó que la articulación y sinergia entre entidades es un elemento transversal para el cumplimiento del acuerdo de paz.

1. El ministerio manifestó que la solución de la problemática de los cultivos de uso ilícito es una apuesta ambiciosa en la que se requiere un esfuerzo sustancial de toda la institucionalidad, y la intervención de otras entidades nacionales, regionales y municipales. A su juicio, los esfuerzos institucionales para el levantamiento de información de contexto, caracterizaciones económicas y el acompañamiento de la fuerza pública no siempre

coinciden o se aprovechan. Aunque el Ministerio de Agricultura no hace parte de las instancias de coordinación y participación del PNIS, considera que se podría habilitar una articulación armónica con las entidades de los distintos órdenes territoriales para mejorar las condiciones del campo colombiano, incluyendo los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, a través del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Comercial y Desarrollo Rural (CONSEA), el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

1. El ministerio también se refirió a la ruta de restitución de derechos territoriales para comunidades étnicas. Señaló que actualmente se gestiona el proceso de restitución con 34 territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en Nariño: 21 en etapa administrativa, y 13 en etapa judicial (16.218 familias beneficiarias en 346.493 hectáreas). Presentó un informe con ejemplos de mesas técnicas adelantadas con dichas comunidades para tales efectos. El Ministerio considera que los planes de acción para la transformación regional y la adopción de los planes de vida de los Consejos Comunitarios son elementos estructurales para el progreso de los programas que pretendan desarrollar el territorio y el impacto afirmativo n el sector agropecuario.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame

1. El Instituto Kroc presentó el 11 de octubre de 2023 un informe sobre el estado efectivo de la implementación del punto sobre solución al problema de drogas ilícitas en relación con el PNIS74. Concluyó que sus niveles de avance son disímiles, y que hay inconsistencias en la información que no permiten observar con claridad los beneficios que las familias han recibido de cara a una transición a economías lícitas sostenibles. El Instituto destaca que los compromisos a corto plazo han avanzado lentamente, dado que se esperaba completarlos en el 2020, y aún falta cerca del 10% de familias para recibir dichos beneficios. Los compromisos a largo plazo tienen bajos niveles de implementación. Si bien se han conformado los programas o constituido las instancias, no se evidencian acciones para su conclusión antes del término del acuerdo de paz, en 2031. A su juicio, la oferta institucional ha sido insuficiente para focalizar a la totalidad de familias que suscribieron acuerdos

colectivos. Hay falencias en los compromisos que requieren enfoque de género, dada la ausencia de medidas materiales para hacerlo posible, y los componentes del PNIS no han tenido un enfoque colectivo étnico.

1. El Instituto Kroc resaltó que hay 35 disposiciones relacionadas con la implementación del PNIS, y explicó la metodología para su monitoreo: (i) 21 están asociadas directamente al PNIS y (ii) 14 a la construcción participativa de los PISDA. El 46% está en estado mínimo, el 31% intermedio, y el 23% completo. No hay ninguna iniciativa pendiente de inicio. En el siguiente gráfico preparado por el Instituto se aprecia el grado de avance en ambos subtemas:

1. A continuación se incluye un resumen de las consideraciones particulares presentadas por el Instituto Kroc respecto de las disposiciones del Acuerdo de Paz que se relacionan con la implementación del PNIS:

Disposición

Ejecución

Consideraciones

1.

Participación con pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS

Mínima

El Decreto 896 de 2017 que creó el PNIS no fue consultado con las comunidades.75

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) acordaron la concertación de unos

“lineamientos para la implementación del enfoque diferencial étnico del PNIS”, que aún no han sido aprobados. En 2021 se conoció el borrador, y durante 2022 se discutieron en la Mesa de Derechos Humanos de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos indígenas. Están en suspenso por el cambio de gobierno.

1.

Sostenibilidad, protección ambiental y mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos en parques nacionales naturales y medidas especiales para la sustitución de los cultivos de uso ilícito

Mínima

El MADS y PNN publicaron una guía con la ruta para determinar actividades productivas compatibles en las áreas protegidas en el proceso de sustitución. Hay reuniones periódicas con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y capacitación de operadores en su implementación. El MADS estableció el modelo de pago de servicios ambientales, con directrices para la construcción de paz. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) adoptó un modelo de conservación para áreas protegidas, con un esquema diferencial de sustitución de cultivos de uso ilícito, y lineamientos para su implementación.

Las acciones no presentan avances significativos que permitan concluir que se completarán antes de 2031.76 Uno de los principales obstáculos son los brotes de violencia en las zonas de especial interés ambiental, donde los grupos armados impiden la presencia estatal. Se debe actualizar el catastro multipropósito, articularse con el Plan de Zonificación Ambiental y priorizar constantemente las iniciativas PISDA.

1.

Proyectos productivos con visión de largo plazo

Mínima

La cantidad de familias beneficiarias es residual y distante de la meta: de las 71.011 activas para el componente, 1.986 (el 2,8%) han implementado proyectos productivos en la fase de ciclo largo a marzo 31 de 2023.

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) está implementado la estrategia Hambre Cero (Resolución 0014 de 2023), con una única transferencia por 2 millones de pesos por familia PNIS a quienes el programa adeuda compromisos pactados en los acuerdos individuales. No es clara su relación con el propósito de sostenibilidad de los componentes del PNIS.

1.

Opciones de empleo temporal para los recolectores asentados y no asentados en la región

Mínima

A diciembre de 2022, el 39,74% de recolectores inscritos activos en el PNIS estaba vinculado a programas de empleo rural temporal. El 48% de estos fue vinculado a opciones de empleo temporal. La documentación encontrada no permite evidenciar avances sobre asistencia alimentaria.

El Instituto cree que es viable que se complete antes de 2031. Es necesario que se continúen integrando recolectores como gestores comunitarios a la implementación de iniciativas PISDA.

1.

Programas de guarderías infantiles rurales y programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres

Mínima

El Ministerio de Educación reportó que a diciembre 31 de 2022 52.196 niños y niñas de un total de 145.193 contaron con 6 o más atenciones en zonas rurales que coinciden con los 56 municipios donde se adelantaron acuerdos colectivos para sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargo, no se observa que las acciones sean diferenciadas para quienes viven en municipios PNIS, no informes de seguimiento a los Planes de Acción Inmediata Comunitarios.

1.

Mecanismos de información para facilitar el acceso a las oportunidades laborales

Mínima

23 de los 33 municipios priorizados tenían cobertura de red del Servicio Público de Empleo. Sin embargo, la cobertura debe darse en los 56 municipios PNIS. No se observa un componente diferencial que beneficie o favorezca la vinculación laboral de mujeres rurales.

1.

Implementación de programas contra el hambre para la tercera edad

Mínima

Se formuló una política pública de envejecimiento y vejez, con oferta para atender el hambre, e iniciativas PISDA con este propósito. Actualmente se está elaborando el proyecto de resolución para el plan de acción de dicha política. Hay 447 iniciativas PISDA PDET con la etiqueta de adulto mayor. A 30 de junio de 2023, 168 de estas (37,5%) contaban con uno o más proyectos asociados.

1.

Brigadas de atención básica en salud

Mínima

Ningún municipio PNIS ha solicitado brigadas de salud. El canal de demanda no ha sido

efectivo. No se evidencia viabilidad de implementación antes de 2031.

De las 3.555 iniciativas que componen el pilar de salud rural de los PISDA-PDET asociadas a brigada de salud, a 3 de junio de 2023 312 de estas hacían parte del Plan de Acción Inmediata, y 175 de estas estaban asociadas a uno o más proyectos. El Instituto no tiene información sobre iniciativas PISDA no PDET.

1.

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) que se integrará a la Reforma Rural Integral

Intermedia

Los marcos normativos e institucionales necesarios para la implementación del PNIS han sido adoptados, y algunos de sus componentes han beneficiado a un porcentaje significativo de destinatarios. Se deben aumentar los recursos para la implementación de los compromisos para finalizar los procesos de sustitución, y mejorar la articulación con la Reforma Rural Integral.

1.

Celebración de acuerdos entre las comunidades y el Gobierno Nacional

Intermedia

En el informe de resultados de septiembre de 2020 de la CPEC se indicó que había 106 acuerdos colectivos que cobijan 98 municipios, 3.785 veredas, 188.036 familias y 166.774 hectáreas. En 56 municipios hay intervención del PNIS con familias vinculadas individualmente. Hay 99.097 familias vinculadas por acuerdos individuales en 56 municipios de 14 departamentos.

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) reportó que el 14% (13.738) de las familias han sido retiradas a junio de 2023. En los registros del SISPNIS no se puede observar el motivo del retiro. Se ha documentado falta de información hacia las familias del programa

sobre las razones correspondientes. Aún hay familias que no pudieron ingresar, y algunas fueron desvinculadas sin claridad en el proceso.

Se debe aclarar el número de familias vinculadas al componente del PAI Familiar del PNIS y asegurar que todas las que cumplieron el acuerdo de sustitución voluntaria accedan a los beneficios.

1.

Núcleos familiares de los cultivadores vinculados a los cultivos de uso ilícito con asistencia alimentaria inmediata

Intermedia

Hay 82.242 familias cultivadoras y no cultivadoras elegibles para este componente. A 31 de diciembre de 2022 76.338 familias (92,8%) recibieron al menos un pago por concepto de asistencia alimentaria inmediata y 72.760 (88,4%) recibieron los seis pagos.

Hay irregularidades en los reportes de información de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), que deben solventarse.

1.

Núcleos familiares de los cultivadores vinculados a los cultivos de uso ilícito, establecimiento de huertas caseras y entrega de especies

Intermedia

A 30 de septiembre de 2022, 70.663 (85,8%) de las 82.242 familias cultivadoras y no cultivadoras elegibles recibieron insumos y herramientas para auto sostenimiento y seguridad alimentaria.

Para avanzar se deben solventar las irregularidades en los reportes de información. Se deben aclarar los retiros y suspensiones del programa.

1.

Núcleos familiares de los cultivadores vinculados a los cultivos de uso ilícito proyectos de generación de ingresos rápidos con asistencia técnica

Intermedia

A 30 de septiembre de 2022, 77.500 (94,2%) de las 82.242 familias elegibles se beneficiaron de asistencia integral. La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) también reportó 60.550 (73,6%) familias beneficiarias con el componente de proyecto productivo de ciclo corto e ingreso rápido. Sin embargo, se evidencian inconsistencias en la información reportada sobre el número de familias activas, que deben solventarse. Tampoco hay evidencia de que se hayan implementado de forma articulada la asistencia técnica y el proyecto de ciclo corto establecidos en el acuerdo de paz.

1.

Acceso a la tierra para hombres y mujeres en las áreas donde se cumplan los compromisos adquiridos por los cultivadores con el PNIS

Intermedia

La ANT informó que 321.054,6 hectáreas habían sido formalizadas en municipios PISDA-PDET a diciembre de 2022, beneficiando a 9.614 mujeres y 12.573 hombres (incluye títulos otorgados a parejas). Se regularizaron 80.318,28 hectáreas para mujeres individuales (43% del total de población). 2.914 familias PNIS fueron beneficiarias de los procesos de formalización en 94.336,46 hectáreas. La ANT señaló que no se ha adelantado formalización en municipios PISDA no PDET. Solo una cuarta parte de los municipios que tienen familias inscritas en el PNIS fueron focalizados por la ANT. Dentro de los mecanismos de formalización por la oferta de Planes de Ordenamiento Territorial Social de la Propiedad Rural (POSPR) se priorizaron 59 municipios, de los cuales 10 son parte del PNIS, y de estos cinco están desprogramados por condiciones de seguridad.

Hay un alto rezago en las tierras formalizadas en municipios PNIS, los cuales deben priorizarse con mayor número de hectáreas de cultivo. En los municipios PDET debe acompañarse de una estrategia de producción agrícola y productiva, para que se mantenga a largo plazo y se evite la resiembra.

1.

Protocolo de seguridad para PNIS

Intermedia

Aunque el Plan está formulado, no se evidencia la sostenibilidad de la acción. Hay un aumento de la violencia en los municipios PNIS,77 en especial los que tienen presencia de cultivos ilícito, minería ilegal y grupos armados.

1.

Proyectos de infraestructura comunitaria

Intermedia

A 30 de junio de 2023 518 iniciativas PDET han sido implementadas a través de 1.445 proyectos por medio del mecanismo Obras PDET. 27 de estas iniciativas son PISDA-PDET implementadas a través de 82 proyectos. El Instituto no tiene información sobre iniciativas PISDA no PDET.

1.

Participación de las FARC-EP en el PNIS

Completa

Las extintas FARC-EP participaron en el desarrollo del PNIS.

1.

Estrategia de comunicaciones para promover acuerdos de sustitución y la participación de las comunidades

Completa

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) diseñó la estrategia en 2018. Fue implementada hasta 2021. Se incorporaron mensajes a través de los CAT, las CMPP y los CMES.

1.

Participación de las mujeres en PISDA

Mínima

La ART, ONU Mujeres y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural publicaron una guía para orientar a las mujeres para que participaran en la construcción de los PDET. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) conformó un Equipo Territorial de Género para verificar que el enfoque de género fuese incluido en las iniciativas. Se estableció el proceso de articulación en la construcción de PDET y PISDA (circular 000017 de 2017) y el protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS (resolución 009 del 5 de abril de 2021). Sin embargo, este carece de un plan de acción que permita el seguimiento físico y financiero a las acciones y estrategias propuestas.

1.

Contratación de organizaciones comunitarias en la ejecución de los PISDA

Mínima

A 31 de diciembre de 2022 el 39,74% (5.816) del total de los recolectores inscritos activos (14.632) en el PNIS, se encuentran vinculados a programas de empleo rural temporal. El Instituto no tiene información sobre organizaciones sociales y comunitarias o cooperativas, incluyendo las de mujeres rurales, que hayan tenido vínculos contractuales en el marco de

planes de sustitución.

Seguimiento y evaluación de los PISDA

Mínima

En el Decreto 362 de 2018 se regulan las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS. El Instituto resalta que en el cuatrienio anterior hubo una baja participación de las CMPP y las CMES en los procesos de priorización de iniciativas PISDA, y en el seguimiento de toros componentes del PNIS. Con el cambio de gobierno hubo una reactivación de las instancias, pero la estrategia se ha centrado en las iniciativas PDET y no en la implementación del PNIS o los PISDA. Aunque en la Política de Drogas 2023-2033 se registra participación de organizaciones cocaleras, no hubo una convocatoria específicamente dirigida a las instancias del PNIS, al igual que con la estrategia Hambre Cero.

No ha sido posible identificar acciones que permitan la participación activa de las instancias PNIS en los procesos de implementación, monitoreo y evaluación para los que las crearon. Se requiere una estrategia de fortalecimiento de dichas instancias.

1.

Proceso participativo en los PISDA

Intermedia/completa

El Instituto resalta siete disposiciones en el marco del PISDA que se relacionan con su componente participativo. Resalta que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) expidió la Circular Interna 000017 de 2017 para la articulación del proceso participativo de los PISDA con los Planes de Acción para la Transformación Territorial de los PDET. En los ocho municipios PISDA que no son PDET se estructuraron los planes con iniciativas en los componentes de sostenibilidad y recuperación ambiental, obras de infraestructura social de ejecución rápida, plan de formalización de propiedad y planes para zonas apartadas y con baja concentración de población. Es necesario documentar la participación efectiva de las comunidades en el proceso de implementación y seguimiento, lo cual aún no ha sido dado a

conocer por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) o la ART.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

1. El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) presentó su intervención el 10 de octubre de 202378, en la que sostuvo que el Estado colombiano debe cumplir los acuerdos colectivos y familiares firmados para la implementación del PNIS bajo los principios de buena fe y progresividad, al ser un desarrollo directo del acuerdo de paz. Dejusticia señala que los acuerdos colectivos son jurídicamente vinculantes79, y que los acuerdos familiares son actos administrativos particulares consensuales con obligaciones recíprocas para las familias y el Gobierno80. Por lo tanto, se debe aplicar plenamente el debido proceso administrativo, y cualquier modificación de las obligaciones y contraprestaciones debe ser consultada y autorizada previamente por los beneficiarios. Considera que el Gobierno ha desconocido su valor jurídico81, lo cual es contrario a la Constitución, la jurisprudencia y el marco regulatorio del PNIS.

1. Dejusticia se pronunció sobre los hechos del expediente T-9.078.318. A su juicio, el cumplimiento del programa ha sido deficitario tras cinco años de la suscripción del acuerdo colectivo con el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, y resulta preocupante que los proyectos de ciclo largo y corto no se hayan ejecutado. Se han retirado 1.052 familias del programa y 819 han sido suspendidas, lo cual, a su juicio, ha sido arbitrario y con motivaciones no relacionadas con los compromisos adquiridos. Algunas se han debido a errores involuntarios en los formularios de vinculación, por falta de preparación de los funcionarios locales que acompañaron las jornadas de inscripción.

1. La organización interviniente resalta la importancia de Nariño y de Tumaco para la implementación del PNIS y cualquier modelo de sustitución de cultivos de uso ilícito, porque el número de familias beneficiarias representa el 17,4% del total del país. La situación de seguridad en dicho departamento es alarmante, por el recrudecimiento de la violencia y la recomposición de grupos al margen de la ley. En el primer semestre de 2021 se reportó el desplazamiento de más de 21.000 personas en la zona del Triángulo de Telembí82. Los

asesinatos y desapariciones forzadas han incrementado, y los líderes sociales y defensores de derechos humanos están en riesgo. La violencia en su contra es estructural y sistemática. No hay datos claros sobre la implementación de medidas de seguridad y las acciones y acompañamiento de la UNP y la Defensoría del Pueblo, ni de evaluación de los riesgos de seguridad de las personas amenazadas en el marco de este proceso. Existe un problema estructural que afecta directamente a las personas que ejercen liderazgos dirigidos al cumplimiento del PNIS.

1. Para Dejusticia hay una violación del debido proceso administrativo, por la falta de claridad en el proceso de verificación para ingresar, permanecer y medir el cumplimiento de los compromisos del programa, y sobre los recursos en la vía gubernativa o judicial. Indicó que hay una desconexión entre los beneficiarios y las autoridades del programa, que ni siquiera tienen oficina física en Tumaco, y que no se han cumplido las normas del CPACA en las decisiones de suspensión y retiro, ni los principios de legalidad y tipicidad en las sanciones aplicadas. Alega que también hay una violación del mínimo vital. Las políticas de erradicación de drogas han profundizado la marginalidad socioeconómica de las comunidades campesinas, sin que haya esfuerzos estatales serios y coherentes para asegurar su subsistencia. El PNIS fue diseñado para superar la pobreza y marginalidad de las familias campesinas, indígenas y afrocolombianas dedicadas a los cultivos de uso ilícito, al ser su único medio de subsistencia disponible. Por lo tanto, el incumplimiento del programa afecta sus derechos de forma desproporcionada.

1. Por todo lo expuesto, solicitó a la Corte (i) que se tutelen los derechos invocados en la acción de tutela, (ii) que se ordene el cumplimiento de los pagos pendientes del PAI a favor de las familias del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, (iii) el reintegro de las familias suspendidas y retiradas del programa por causales no contempladas en los acuerdos colectivos e individuales, (iv) que se reinicie el procedimiento administrativos para quienes fueron excluidos del programa sin respeto del debido proceso, (v) que se resuelva la situación jurídica de quienes fueron suspendidos del programa, (vi) el cumplimiento en un plazo razonable de los procedimientos de asistencia técnica, (vii) el desarrollo del proyecto

de seguridad alimentaria y los proyectos productivos de ciclo corto y largo del PNIS, y (viii) el reconocimiento de la fuerza vinculante de los acuerdos colectivos.

Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas (CCI), Elementa DDHH, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), Corporación Viso Mutop, Corporación Acción Técnica Social (ATS) y Universidad de Essex

1. El 14 de septiembre de 2023 Dejusticia, CCI, Elementa DDHH, CAJAR, Viso Mutop, ATS y la Universidad de Essex coadyuvaron la solicitud de audiencia pública y de conocimiento de los expedientes por la Sala Plena83. Enfatizaron en la necesidad de un pronunciamiento unívoco de la Corte en la materia, dado el recrudecimiento de la violencia y la reorganización de grupos al margen de la ley en el departamento de Nariño, la inseguridad alimentaria y vulnerabilidad de las familias cocaleras, y los incumplimientos e inconsistencias del Gobierno en la implementación del PNIS. Resaltaron que la Corte está revisando una acción de tutela promovida por el CAJAR como agente oficioso de familias vinculadas al PNIS en Miraflores, Guaviare, que también enfrentan incumplimientos de las autoridades84. Señalan que hay 6.461 familias afectadas por el incumplimiento del Estado, que son sujetos de especial protección constitucional al ser campesinas o comunidades étnicas, y que han sufrido exclusión socioeconómica históricamente. Consideran que la Sala Plena debe conocer los otros casos que están abordando esta problemática, para evitar decisiones contradictorias o parciales. Con una audiencia pública se conocería de primera mano los testimonios, apuestas y necesidades de los afectados.

Ilex Acción Jurídica

1. El 29 de septiembre de 2023 Ilex Acción Jurídica solicitó un término más amplio para rendir concepto, y la realización de una audiencia pública ante la Sala Plena.85 Señaló la importancia de la política de drogas en las comunidades negras del pacífico colombiano, que no ha tenido un control adecuado, la discriminación estructural que históricamente han enfrentado, la implantación de nuevas dinámicas de sustento y relacionamiento a partir de economías ilegales, y fenómenos como el despojo de tierra y el incremento de acciones de grupos armados. Manifestaron que para 2021 la región pacífica tenía una pobreza multidimensional de 22,7%, y la alta concentración de cultivos de coca en tierras de comunidades negras (el 19% del total) 86.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR)

1. El Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) intervino el 23 de noviembre de 202387. Resaltó que presentó una acción de tutela en junio de 2022 por el incumplimiento de los compromisos del PNIS con de 2629 familias campesinas de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar88, que constituye un precedente relevante y similar al caso bajo estudio89. En dicha oportunidad, el Consejo de Estado amparó en segunda instancia los derechos al mínimo vital, la vida en condiciones dignas, el debido proceso y la participación, y se pronunció sobre el alcance jurídico de los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación al PNIS90, el derecho a la paz en su cumplimiento, y el alcance al debido proceso administrativo91. CAJAR considera que se requiere un pronunciamiento unificado en esta materia.

1. CAJAR enfatizó en la obligatoriedad del Acuerdo Final de Paz y el deber de implementarlo de buena fe, lo cual también se aplica al PNIS al tratarse de uno de sus ejes principales, y un componente de la Reforma Rural Integral. En su criterio, el Decreto Ley 896 de 2017 dotó de fuerza jurídica a los acuerdos y compromisos entre las comunidades y el Estado en el marco de dicho programa, por lo que no son simples instrumentos de socialización como lo alegaron la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y la Agencia Nacional de Defensa. Jurídica del Estado (ANDJE). En el presente caso, los acuerdos colectivos suscritos contienen compromisos específicos en materia de planes de atención inmediata para cada familia que adhiriera al PNIS, y la priorización y desarrollo concertado de los componentes estructurales del Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Su cumplimiento no puede someterse a la voluntad política gubernamental.

1. En cuanto a los procedimientos de exclusión y suspensión de beneficiarios del PNIS, CAJAR resaltó vulneraciones al debido proceso por el desconocimiento de las razones por las que dichas medidas se aplicaron, la ausencia de un listado completo de causales taxativas para tales consecuencias la falta de claridad del procedimiento92, e irregularidades en las notificaciones. Destacó que las suspensiones definitivas no eran notificadas en los términos del Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), debido a que

la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) no las consideraba decisiones definitivas, pese a que era una situación que podía perdurar durante meses. El Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo –CAJAR– indicó que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) expidió la Resolución 024 de 2020 para ajustar el procedimiento en materia de inconsistencias o incumplimientos de los núcleos familiares con el PNIS, que generó ambigüedades frente a la posibilidad de suspender los beneficios sin una verificación previa de las circunstancias y condiciones particulares, y no solucionó el problema de las causales de exclusión y suspensión del programa. Dicho acto administrativo no fue debidamente socializado, teniendo en cuenta que se adoptó durante la pandemia de COVID-19.

1. El CAJAR concluyó que (i) la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre el alcance jurídico delos acuerdos en el marco del PNIS, (ii) los cuales, a su juicio, tienen un alcance jurídico y constitucional; (iii) aunque las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz son de medio y no de resultado, hay un deber de cumplirlas de buena fe; (iv) los datos de carácter cuantitativo, por sí solos, no son suficientes para asegurar su cumplimiento, sino que se requiere un mecanismo de seguimiento sencillo y transparente que determine de forma cualitativa su materialización; (v) dicho mecanismo debe contemplar indicadores multidimensionales; y (vi) al existir una violación al debido proceso, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) debe implementar un procedimiento claro de suspensión y exclusión del PNIS y de cualquier programa de reconversión económica que adelante.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

1. El DNP respondió el 20 de diciembre de 202393. Se refirió a sus funciones y al marco normativo que le aplica a su labor de definición de políticas públicas y priorización de recursos de inversión. Para efectos de la programación del Presupuesto General de la Nación, el DNP se encarga de indicar a cada entidad los cupos máximos de inversión, para que elaboren una propuesta de distribución entre sus proyectos, y las exhorta a que prioricen los recursos para que atiendan las distintas obligaciones que les son aplicables. A dichas entidades les corresponde la planeación, dirección y ejecución de los recursos asignados para el desarrollo e implementación de los proyectos de inversión.

1. El DNP informó los recursos que se han asignado mediante gastos de inversión al PNIS: (i) 150.000 millones para 2020, (ii) 709.341 millones para 2021, (iii) 249.567 millones para 2022 y (iv) 725.900 millones para 2023. Indicó que se habían programado $169.679.862.938 provenientes del impuesto al carbono para la financiación del PNIS,94 pero que dicho monto fue reducido a $70.693.483.79395. También señaló que durante la vigencia de 2023 emitió concepto favorable para operaciones presupuestales para el PNIS por la suma de $682.642.717.416. El DNP manifestó que el Ministerio de Hacienda y el DAPRE acordaron la asignación de $725.900.296.135 para el cumplimiento de compromisos pendientes del PNIS, para así atender a las familias vinculadas a dicho programa en los planes de acción inmediata y los componentes de asistencia técnica integral.96 Para 2024 se programaron $107.063.636.574 del impuesto al carbono en la cuota de inversión del DAPRE para este fin. El DNP aclaró que el Ministerio de Hacienda es el competente para remitir información sobre los montos susceptibles de distribución en dicha vigencia, y que el DAPRE es quien se encarga de establecer el uso de recursos y su respectivo balance en cumplimiento de las metas del PNIS.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala Tercera de Revisión es competente para pronunciarse en el presente asunto, en virtud del artículo 86 de la Constitución Política y los autos de las salas de selección de 28 de febrero de 2022 de la Sala Segunda de Selección y 30 de mayo de 2023, de la Sala Quinta de Selección, que seleccionaron y acumularon los asuntos de referencia.

Procedencia de la acción de tutela

1. Las acciones de tutela acumuladas denuncian la violación de derechos fundamentales de dos consejos comunitarios de comunidades negras, ubicados en Nariño, así como de sus miembros y líderes. Los consejos de Alto y Mira y Frontera y Ancestros del Río Mejicano. La Sala realizará un examen de los distintos aspectos formales de la acción, siguiendo de cerca lo expresado en la Sentencia SU-545 de 2023, donde se acumularon tres expedientes, con diversos problemas relacionados con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). En esa decisión, la Sala Plena concluyó que la acción es procedente para analizar problemas asociados al cumplimiento del Programa.

1. Así, señaló como premisa de análisis que tanto la población campesina como los pueblos étnicos son sujetos de especial protección constitucional. En el caso de los pueblos étnicos, la Corte Constitucional ha sostenido que son titulares de derechos fundamentales en condición de sujetos colectivos y que la tutela es, por regla general, la acción preferente para la defensa de sus derechos fundamentales.

Legitimación en la causa por activa

1. En este caso, la demanda fue presentada por los gobernadores de los consejos de Alto Mira y Frontera y Ancestros del Río Mejicano, quienes, en calidad de representantes están legitimados para la defensa de los derechos de los consejos citados y sus miembros. Los accionantes argumentan, además, que como líderes de sus comunidades, participaron en el proceso que condujo a la suscripción de acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria, lo que ha afectado sus condiciones de seguridad. Este es un argumento relevante para fortalecer la conclusión ya alcanzada. Los peticionarios, claro está, pueden presentar la tutela para defender su seguridad personal, al igual que la de los colectivos que representan.

Legitimación en la causa por pasiva

1. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), como política pública no depende de una única entidad, sino que involucra la participación de múltiples organismos y autoridades del Estado que, por lo mismo, tienen la posibilidad de satisfacer materialmente la protección de los intereses reclamados como se explica a continuación. Así las cosas, es clara la legitimación de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y de la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos (DSCI), como directas llamadas a responder sobre la manera en que viene funcionando el PNIS y la posición del Gobierno sobre algunos de los problemas jurídicos planteados.

1. A su vez, la dimensión étnica del programa, sus consecuencias ambientales, la disposición de recursos para su cumplimiento y la articulación entre distintos niveles territoriales, por mencionar apenas algunos aspectos relevantes de los casos acumulados, explican la decisión de la Sala de vincular otras autoridades públicas, pues todas ellas tienen funciones relevantes para que una política nacional sobre cultivos utilizados para la fabricación de sustancias ilícitas sea exitosa. Además, la acción de tutela es ante todo un escenario para la maximización y eficacia de los derechos y no de atribución de responsabilidad e imposición de sanciones –sin perjuicio de la declaración necesaria de que un derecho ha sido violado o está amenazado–, al tiempo que la vinculación e intervención permite el ejercicio de su derecho a la defensa.

1. En consecuencia, la Sala determinará, al culminar el análisis de los casos acumulados si es pertinente dictar órdenes de protección o prevención a las citadas autoridades, pero no acogerá las solicitudes de desvinculación.

Inmediatez

1. La Sala Tercera considera que las acciones de tutela acumuladas se presentaron en un término razonable, teniendo en cuenta la fecha en la que ocurrieron los hechos o se realizaron las distintas denuncias en cada expediente. Así, en los expedientes acumulados,

los consejos comunitarios accionantes firmaron acuerdos colectivos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en 2017 y, desde entonces, comenzaron a darse los hechos que consideran violatorios de sus derechos, y que se mantienen hasta la actualidad. En particular, el retiro y suspensión de familias, un bajo cumplimiento estatal de las obligaciones derivadas del programa y amenazas y riesgos para los líderes comunitarios.

1. Además, como lo expresó la Sala Plena en la Sentencia SU-545 de 2023 es relevante considerar que la región donde se encuentran los consejos accionantes está intensamente afectada por el conflicto armado y enfrenta condiciones deficientes en materia de infraestructura, lo que exige flexibilidad en el análisis de inmediatez; que enfrentaron restricciones impuestas por el Gobierno nacional en materia de movilidad y libre circulación durante los primeros meses de la pandemia, en 2020; y, en especial, que el incumplimiento denunciado es persistente, de modo que la violación de derechos sería actual.

1. Además, los consejos comunitarios accionantes son sujetos de especial protección constitucional, y se encuentran en un contexto marcado por barreras geográficas y dificultades de transporte, que constituyen una notoria dificultad para acudir ante las oficinas judiciales. Igualmente, el acceso a tecnologías de la información es limitado, especialmente por tratarse de población que habita en zonas rurales que no cuentan con una infraestructura de telecomunicaciones, por lo que no tienen la garantía un acceso adecuado al servicio de internet para buscar protección constitucional por medios digitales97.

1. Por último, debe tenerse en cuenta lo expresado por la Sala Plena en la SU-545 de 2023: está comprobado que aún hoy el programa cuenta con un retraso considerable en algunos componentes, de modo que la potencial vulneración de derechos no se extinguiría con el paso del tiempo.

1. Así las cosas, dada la permanencia en el tiempo del posible incumplimiento en la

implementación del PNIS, las barreras estructurales que impiden una aplicación más estricta del presupuesto de inmediatez, y la profundización de la amenaza que esto genera en la garantía de protección de los derechos fundamentales de las familias que hacen parte de este programa, la Corte considera cumplido el requisito de inmediatez.

Subsidiariedad

1. El análisis de subsidiariedad de la tutela para analizar asuntos asociados al PNIS fue abordado con amplitud en la Sentencia SU-545 de 2023. La Sala Plena sostuvo que la acción de nulidad o restablecimiento del derecho no es procedente, pues no se controvierten actos administrativos específicos y porque una parte central de la controversia tiene que ver con la naturaleza de los acuerdos colectivos y con diversas actuaciones y omisiones del Estado en relación con la ejecución de las fases del PNIS, la suspensión o retiro del programa no cuentan con canales de discusión distintos a la tutela, y no se refieren por lo tanto a un acto administrativo específico.

1. Como indicó la Sala Plena en la decisión citada, no es posible concluir que la acción de nulidad simple o la de nulidad y restablecimiento del derecho sean los mecanismos idóneos para lograr la protección de los derechos invocados. La acción de cumplimiento tampoco resultaría procedente pues su finalidad es lograr el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Al igual que en aquella oportunidad, en el presente caso los demandantes no pretenden cumplir normas para lograr el funcionamiento del programa, sino la protección de derechos vulnerados por omisiones en la implementación del PNIS. Algo similar se advierte frente a la procedencia de la acción popular. La Sala reconoce que es posible alegar que la acción a promover en casos como los analizados, en los que se persigue la protección de un grupo significativo de familias indígenas, sea la acción popular. Sin embargo, en la Sentencia T-302 de 201798 la Corte afirmó que “[l]a tutela es procedente, sin importar que haya dimensiones colectivas de los derechos invocados, que pueden ser objeto de protección mediante una acción popular. Como lo ha dicho la Corte ‘[un] derecho individual no se convierte en colectivo por el sólo hecho de haber sido exigido simultáneamente con el de otras personas’”.

1. En este caso se alegan vulneraciones a derechos fundamentales individuales, de modo que la acción popular tampoco resultaría eficaz para detener la vulneración a derechos fundamentales denunciada por los accionantes dada su dimensión personal. Así las cosas, las acciones de tutela cumplen con el requisito de subsidiariedad.

1. Superados los requisitos formales de procedencia, a continuación, se formularán los problemas jurídicos y, enseguida, se plantearán las consideraciones generales que fundamentarán la resolución de los asuntos.

Definición del problema jurídico y metodología de la decisión

1. El juez de tutela y, en especial, la Corte Constitucional tienen la facultad y obligación de interpretar la acción de tutela y definir los problemas jurídicos de la manera más adecuada a la eficacia de los derechos fundamentales y a la unificación de la interpretación de las cláusulas constitucionales. Ello incluye la protección de derechos no invocados y la necesidad de extender el pronunciamiento sobre aspectos no cuestionados en la acción, así como la facultad contraria de recoger en un problema concreto diversos cuestionamientos elevados por los peticionarios.

1. Primero, si el Gobierno nacional ha desconocido el debido proceso, en relación con los principios de buena fe y respeto por el acto propio, al negar el carácter vinculante de los acuerdos colectivos suscritos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), al afirmar que estos constituyen instrumentos de socialización y que -en consecuencia- solo los acuerdos o formularios individuales o por núcleo familiar tienen carácter vinculante.

1. Segundo, si el Gobierno nacional, y en especial la Agencia para la Renovación del Territorio y su Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, han violado el debido proceso de un amplio número de núcleos familiares de los consejos comunitarios accionantes, a raíz de su suspensión y retiro del programa. Este problema tiene a su vez varias aristas, así: (i) si la exclusión o suspensión se ha realizado por razones previa y claramente definidas en la ley o el reglamento, es decir, si satisface el principio de legalidad; (ii) si estas decisiones se encuentran motivadas y si pueden ser objeto de controversia, en términos adecuados, por parte de los afectados. Es decir, si satisfacen el derecho de defensa; (iii) si las decisiones se han notificado, comunicado o publicado de manera adecuada, lo que redunda en la transparencia de la acción de la administración pública y en la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa por los interesados.

1. La Sala advierte que, en criterio de los accionantes, existe también una violación al derecho a la igualdad, pues las decisiones de suspensión y retiro son aplicadas de manera distinta entre los beneficiarios del PNIS. Sin embargo, considera que este es un cuestionamiento que se enmarca en la presunta violación del debido proceso, de manera que analizará estos argumentos en el segundo problema jurídico.

1. Tercero, si el Gobierno nacional desconoció el enfoque étnico en la implementación del PNIS en los territorios colectivos de los consejos comunitarios accionantes.

1. Cuarto, si el Gobierno nacional ha desconocido el mínimo vital y el derecho al trabajo de personas y familias excluidas del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, como consecuencia de los problemas recién definidos y en virtud del incumplimiento de sus obligaciones.

1. Y, quinto, si el Gobierno nacional generó una situación de amenaza y un riesgo extraordinario en la seguridad personal de líderes y lideresas de los consejos comunitarios accionantes, al propiciar su participación en la promoción del programa para la suscripción de acuerdos colectivos, para después frustrar las expectativas generadas en familias y comunidades.

1. Antes de explicar la estructura de la decisión, es necesario aclarar que, si bien las acciones objeto de estudio presentan diversos problemas de gran complejidad, hace poco tiempo la Sala Plena dictó la Sentencia SU-545 de 2023, en la que abordó algunos interrogantes idénticos, y otros similares. En especial, el problema central en aquella oportunidad consistió en determinar la naturaleza jurídica de los acuerdos colectivos suscritos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, cuya respuesta incide en todos los demás. La Sala Plena puntualizó que tales acuerdos son vinculantes, y encontró diversas violaciones al debido proceso en la suspensión y desvinculación de beneficiarios. Por lo tanto, la Sala Tercera seguirá de cerca este precedente, que no solo es relevante para el caso concreto, sino que además constituye una unificación de jurisprudencia.

1. Con todo, la Sala observa algunas especificidades en el presente caso. Primero, las accionantes son consejos colectivos de comunidades negras, organizaciones comunitarias que no hicieron parte de la Sentencia SU-545 de 2023. Segundo, las respuestas recibidas por las accionadas y amicus curiae tienen puntos en común con las recibidas en el acumulado que dio lugar a la Sentencia SU-545 de 2023, aunque también presentan reflexiones adicionales sobre el contexto y situación de los dos consejos comunitarios accionantes. Tercero, el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera ha sido titular de medidas de protección por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Estos aspectos pueden llevar a variaciones puntuales en el estudio probatorio e impactar el alcance de los remedios, sin perder nunca de vista las bases sentadas desde el precedente de Sala Plena.

1. Así las cosas, la Sala comenzará por (i) contextualizar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), a partir de las reflexiones de diversas autoridades y organismos de la sociedad civil. (ii) Reiterará el precedente que se refiere a (ii.1) el carácter vinculante de los acuerdos colectivos suscritos en el marco del PNIS, (ii.2) las insuficiencias en la implementación y el cumplimiento de lo pactado por parte del Gobierno nacional; (ii.3) el debido proceso administrativo y los principios de buena fe y respeto por el acto propio, aplicables en el PNIS; (ii.4) la necesidad de una ruta étnica; y (ii.5) las amenazas a la seguridad e integridad individual y colectiva que se evidencia en torno al programa, así como en la generación de ingresos para la población campesina y étnica.

1. La Sala seguirá también lo expresado en la Sentencia SU-545 de 2023 acerca del desconocimiento en la jerarquía de los medios de erradicación de cultivos y de los impactos culturales de la guerra contra las drogas. En este aspecto, sin embargo, adelantará consideraciones adicionales, al igual que en torno a los enfoques diferencial y comunitario del PNIS, y la aplicación de la consulta previa en esta materia.

III. Fundamentos normativos

1. En el proceso que dio lugar a la Sentencia de unificación SU-545 de 2023, la Sala Plena acumuló tres expedientes (que a su vez acumulaban un conjunto de casos) relacionados con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Estos se referían a la situación de poblaciones campesinas en los departamentos de Norte de Santander y Putumayo; así como de algunos resguardos del pueblo indígena Nasa, en Nariño. Aunque las demandas analizadas en aquella oportunidad no son idénticas a las que debe estudiar ahora la Sala Tercera de Revisión99, el contenido normativo de esta providencia es esencial para resolver los casos acumulados.

1. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional constató (i) que existen rezagos notorios por parte del Gobierno nacional en la implementación del PNIS; (ii) que se han presentado

problemas en el ingreso al programa por razones imputables a las autoridades públicas; (iii) que se han dado decisiones de suspensión y retiro sin respeto por el debido proceso; (iv) que no existe una ruta de implementación para pueblos étnicos; (v) que la promoción del programa en territorios ha generado serios problemas de seguridad en los territorios, en especial, para los líderes que promovieron la vinculación y suscripción de los acuerdos colectivos.

1. En ese contexto, la Sala Plena dejó en claro (i) que los acuerdos colectivos tienen carácter vinculante; (ii) que se han presentado violaciones al debido proceso en la desvinculación (suspensión o exclusión) de núcleos familiares del PNIS y (ii) que la participación en los acuerdos ha generado serios problemas de seguridad a líderes, familias y comunidades, y ha afectado su mínimo vital.

1. Resulta relevante recordar la tabla donde la Sala Plena sistematizó los hallazgos en torno a cada problema jurídico.

Tomado de la Sentencia SU-545 de 2023

Problemas jurídicos

Hallazgos

Deficiencias en la fase de inclusión o vinculación de los beneficiarios al PNIS

Naturaleza de los acuerdos colectivos100

Los acuerdos colectivos suscritos por las comunidades accionantes son vinculantes para las partes.

Operativos de erradicación forzada101

Desconocimiento de la jerarquía entre los medios de erradicación. Como consecuencia de este hallazgo se presentan las siguientes problemáticas:

-Desconocimiento del mandato de respeto del enfoque de derechos humanos y medio ambiente en el marco de los operativos de erradicación forzada.

-Actuaciones de la Fuerza Pública basadas en la estigmatización de la población campesina.

Deficiencias en la fase de implementación del PNIS en los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo

Cobertura financiera del PNIS102

Déficit presupuestal para la implementación integral del programa.

Interrupción de los programas productivos103

Incumplimiento en la ejecución de los componentes del PNIS por parte del Estado.

Suspensión y retiro de los beneficiarios del PNIS: falta de garantías y protección al debido proceso administrativo.

Enfoque diferencial del PNIS105

Ausencia de un enfoque étnico para la vinculación y ruta de atención de comunidades indígenas y étnicas al PNIS.

Seguridad de participantes en el PNIS106

Se constata el riesgo o el peligro que amenaza la vida de los líderes que han promovido la sustitución de cultivos ilícitos.

1. A partir de estos hallazgos, la Sala Plena desarrolló jurisprudencia en torno al alcance vinculante de los acuerdos comunitarios, la regla de jerarquía en los métodos de erradicación, el debido proceso en el marco del Programa y la situación de seguridad de líderes y lideresas campesinos e indígenas, entre otros puntos relevantes. A continuación, la Sala recordará los aspectos más relevantes de la Sentencia SU-545 de 2023 y, en especial, los que se relacionan con los problemas objeto de estudio.

Primero. Los acuerdos comunitarios o colectivos suscritos en el marco del PNIS tienen carácter vinculante. Reiteración de jurisprudencia

1. En esta oportunidad, al igual que ocurrió en la Sentencia SU-545 de 2023, existe una controversia acerca de la naturaleza jurídica de los acuerdos colectivos o comunitarios suscritos en el marco del PNIS. Las comunidades accionantes –así como la gran mayoría de expertos e intervinientes dentro de este trámite– sostienen que son vinculantes (obligatorios para las partes). Las autoridades gubernamentales vinculadas, en cambio, plantean que se trata de un instrumento de socialización, que debía ser desarrollado. Es decir, que no son pactos de obligatorio cumplimiento.

1. La Sala Plena, después de un amplio análisis acerca de los actos administrativos, los contratos administrativos y otras figuras, concluyó que existe una similitud entre los acuerdos alcanzados en el marco de una consulta previa y los acuerdos colectivos del PNIS. Estos son pactos plurilaterales vinculantes, pues contienen no solo la expresión de voluntad de los cultivadores decididos a hacer parte de la sustitución voluntaria. Por lo menos desde el año 2012 la Corte Constitucional ha sostenido que (i) más allá de la discusión sobre los eventos en que es obligatoria la consulta previa y las consecuencias de los desacuerdos, (ii) aquellos acuerdos que son protocolizados al final del proceso consultivo deben cumplirse y (iii) la acción de tutela es, en principio, el medio judicial idóneo para perseguir su eficacia, la Corte concluyó que las mismas características se predican de los acuerdos colectivos107.

1. Además, precisó la Sala Plena, dentro de los acuerdos colectivos, se plasman los compromisos para todos los que intervienen de su suscripción. Frente a las comunidades, los compromisos de (1) levantar la totalidad de los cultivos de uso ilícito en un plazo máximo de 89 días contados a partir del primer desembolso por concepto de Asistencia Alimentaria Integral (AAI). (2) No resembrar, cultivar ni involucrarse en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, ni participar la comercialización ilegal de las materias primas de ellos se deriven. (3) Participar activamente en el Programa Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA. (4) Participar en las instancias territoriales del PNIS. (5) Participar en las actividades relacionadas con la asistencia técnica desde la postulación hasta su acompañamiento. (6) Participar con el PNIS en el censo de reconocimiento y validación de los recolectores, amedieros o aparceros y verificar el cumplimiento de las actividades que se les asignen. (7) Desarrollar las actividades que se requieran en el predio para el establecimiento de los proyectos de auto sostenimiento, generación de ingresos y el proyecto productivo con visión de largo plazo. (8) Hacer buen uso de las herramientas, recursos, materiales e insumos entregados por el programa. (9) Promover y participar en las veedurías de control social. (10) Suministrar información veraz en los procesos de vinculación al PNIS y permitir la verificación del cumplimiento de realizar el levantamiento total de los cultivos. (11) Informar oportunamente las situaciones que puedan afectar el cumplimiento del acuerdo. (12) Impulsar la promoción de la cultura de integración social y paz en su comunidad en pro del cumplimiento del presente acuerdo. (13) Y participar y promover el impulso de estrategias asociativas.

1. A su vez, el contenido del Decreto 896 de 2017 fue vertido en los acuerdos colectivos allegados al expediente. Por lo tanto, estos reconocen que la erradicación forzada solo se podrá adelantar: (1) cuando los núcleos familiares de una comunidad que ha suscrito el acuerdo colectivo no se vinculen en el programa y se nieguen a sustituir voluntariamente los cultivos de uso ilícito; (2) cuando los núcleos familiares incumplan los compromisos adquiridos a través de la vinculación en el programa sin que medie caso fortuito o fuerza mayor; y (3) cuando se trate de cultivos de uso ilícito “sin dueño”, es decir, sin responsable identificable.

1. El cumplimiento de los acuerdos -sentenció la Sala Plena- hace parte de los principios de buena fe, en relación con la confianza legítima y el respeto por el acto propio. Así, el principio de buena fe rige las relaciones entre la administración y los ciudadanos, sirve de fundamento al ordenamiento, da forma a la labor del intérprete y es un instrumento decisivo para la integración de las fuentes jurídicas (art. 83, C.P.)108.

1. La confianza legítima y el respeto por el acto propio son manifestaciones concretas del principio de buena fe109. La primera "busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, que afecten situaciones respecto de las cuales, si bien el interesado no tiene consolidado un derecho adquirido, sí goza de razones objetivas para confiar en su durabilidad"110. No significa pues que haya una situación jurídica inmodificable, sino que dicha situación esté protegida de cambios que se hagan "de manera súbita [e] inopinada lo que defrauda las expectativas que su proceder había provocado"111. El respeto por el acto propio se traduce en un deber de coherencia entre las actuaciones que ya ha llevado a cabo la administración a lo largo del tiempo y que, por lo mismo, generan en los interesados una expectativa de que dicha coherencia se siga manteniendo112.

1. Ahora bien, la importancia de los principios de la buena fe, confianza legítima y respeto por el acto propio en contextos de estabilidad jurídica, atienden a que el Estado es el referente de legalidad y de este se espera que mantenga las reglas del juego; en contextos transicionales su importancia es aún mayor, pues contribuyen a la generación de confianza entre los firmantes y a la estabilidad de lo pactado. En ese sentido, debe recordarse que el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017 estableció que las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo pactado, preservando sus contenidos, compromisos, espíritu y principios. En el caso concreto, esta buena fe cobija a los beneficiarios113, en tanto dicho

programa desarrolla el punto 4 del Acuerdo Final de Paz.

1. Defraudar la buena fe de las comunidades conlleva el riesgo de aumento de los cultivos de uso ilícito, puesto que persiste la necesidad de sustento de las familias que tuvieron voluntad de sustituir pero que no alcanzaron a hacer el tránsito a una economía legal; y profundiza la condición de vulnerabilidad de las familias que han perdido el sustento económico y que se encuentran en municipios con presencia de grupos al margen de la ley114.

1. Por lo tanto, la Sala Tercera reitera que los acuerdos colectivos suscritos en el marco del PNIS tienen carácter vinculante y que su cumplimiento puede ser demandado por vía de tutela.

Segundo. Sobre el debido proceso en el retiro o suspensión de beneficiarios del PNIS. Reiteración de jurisprudencia

1. El debido proceso es un derecho fundamental que contiene, a su vez, diversas garantías. En términos amplios, se refiere a que las situaciones jurídicas se resuelvan de acuerdo con las formas propias de cada juicio. Es decir, que se respeten las reglas procedimentales. En términos específicos, incluye la garantía general de ser oído, el derecho de defensa y contradicción y la posibilidad de aportar pruebas. En materia penal, otras garantías relevantes incluyen la presunción de inocencia, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria o la garantía de no autoincriminarse.

1. Una de las características más relevantes del orden constitucional construido a partir de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso constitucional a todas las actuaciones administrativas y no solo a las judiciales. Esta garantía

se acompasa con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, reconocidos ya en las normas del derecho administrativo con anterioridad a la Constitución Política.

1. En ese sentido, la Corte Constitucional ha sido clara al señar que el debido proceso administrativo incluye, al menos, las siguientes garantías: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”115.

1. Otra garantía relevante del debido proceso es la motivación de las sentencias y los actos administrativos. La motivación exige que los actos de poder ejercidos por las autoridades públicas se basen en razones y no en la arbitrariedad y el capricho y que estas razones se presenten, por regla general, a la persona interesada y a la sociedad. Para la persona interesada la motivación es una condición para el ejercicio adecuado de contradicción y de la posibilidad de impugnar las decisiones ante el superior jerárquico, cuando ello es posible. Para la sociedad, la motivación refleja una posibilidad de ejercer control social y una veeduría crítica sobre los órganos que ostentan el ejercicio del poder público. En ese orden de ideas, la motivación de las decisiones es esencia de la actuación pública en un Estado constitucional de derecho.

1. En la Sentencia SU-545 de 2023 la Corte Constitucional concluyó que en el marco del PNIS se han presentado diversas violaciones al debido proceso de la población campesina y los núcleos familiares retirados y suspendidos del Programa. Estas se relacionan con (i) la suspensión por razones no previstas en el programa y las normas que lo desarrollan; (ii) la ausencia de verificación sobre las razones del incumplimiento (por ejemplo, fuerza mayor o

caso fortuito); (iii) la deficiente comunicación, notificación o publicidad de las decisiones; (iv) por la imposibilidad de presentar recursos. En consecuencia, adoptó dos medidas, que consisten en la revisión oficiosa de las decisiones y la creación de un portal de Internet para la comunicación con la ciudadanía.

1. En el estudio del caso concreto, la Sala analizará si se presentaron situaciones similares y determinará si adopta los mismos remedios, o si es posible prever medidas adicionales en atención a la información disponible.

1. Hasta el momento, la Sala se ha referido a los dos problemas jurídicos esenciales en materia de PNIS. El primero hace referencia al cumplimiento de lo acordado. El segundo, al respeto por el debido proceso en toda actuación estatal. Si estos dos pilares no se cumplen, el PNIS no puede ser calificado como una política de Estado ni ser tomado seriamente como una vía para enfrentar el problema de las drogas. Por el contrario, puede convertirse en un ilusión capaz de causar intensos daños en las vidas de familias y comunidades que apostaron por la sustitución voluntaria y conducir a diversas violaciones de derechos humanos, al proyectar una conducta errática en la política pública, por ejemplo, en caso de perseguir la vinculación voluntaria de la población para, a la vez, mantener una política de erradicación forzada. Este problema fue abordado en la decisión SU-545 de 2023, desde la perspectiva de la regla de jerarquía de los medios de eliminación de cultivos.

Tercero. Sobre la jerarquía de medios de eliminación de cultivos. Reiteración de jurisprudencia

1. Antes de recordar las conclusiones de la Sentencia SU-545 de 2023 sobre la jerarquía de los medios de eliminación de cultivos para la fabricación de estupefacientes, es oportuno recordar, de manera esquemática, que existen distintos métodos utilizados en las políticas públicas de Colombia para la eliminación de los cultivos utilizados para la fabricación de estupefacientes. Existe la sustitución voluntaria y la erradicación forzada. La sustitución

voluntaria puede ser llevada a cabo por los propios campesinos cultivadores o por terceros, mientras que la erradicación forzada suele ser asumida por la Fuerza Pública, en especial, el Ejército y la Policía Nacional. La erradicación forzada puede ser, a su vez, manual o por aspersión de glifosato y la segunda puede darse por vía terrestre o por vía aérea116.

1. Cada uno de los medios enumerados es menos invasivo que el anterior. Es decir, la sustitución voluntaria tiene impactos menos intensos para la población cultivadora que la forzada; la forzada manual es menos intensa que la que involucra el uso del glifosato o de otros herbicidas, y la terrestre menos que la aérea, pues la segunda permite que los químicos se expandan sobre el territorio de manera menos controlada que la primera. Los impactos colaterales de la fumigación aérea son tan preocupantes que en la Sentencia SU-383 de 2003 la Corte Constitucional ordenó la consulta previa con los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana; mientras que en la Sentencia T-236 de 2017 ordenó su suspensión mientras se surten procesos de consulta previa y mientras se avanza en el conocimiento científico sobre sus consecuencias.

1. La Corte Constitucional entonces ha ordenado la suspensión de la fumigación por respeto a los derechos de los pueblos y con el fin de proteger el ambiente mediante el principio de precaución.

1. Por ello, desde antes de la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, esta Corporación estableció la regla de respeto por la jerarquía de los medios de eliminación, que privilegia los menos intensos frente a los de mayor impacto. La razón de esta decisión es clara, desde un punto de vista constitucional. Los impactos citados se proyectan sobre derechos humanos fundamentales y colectivos. Por lo tanto, a la luz del principio de proporcionalidad resulta obligatorio utilizar los medios que menos pueden afectarlos y, solo en caso de que estos resulten por completo ineficaces, pasar a otros que pueden generar mayores afectaciones.

1. De acuerdo con la Sala Plena, en la Sentencia SU-545 de 2023, la Agencia para la Renovación Territorial viene indicando117 que desde el 2020 coordina, planea el desarrollo y hace seguimiento semanal en los puestos de mando táctico a la estrategia de erradicación utilizada por la Fuerza Pública. En estas visitas, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) indica cuáles son las áreas donde funciona el PNIS y comparte la información sobre las zonas con cumplimiento del compromiso de sustitución voluntaria, para excluirlas de la de carácter forzado. En el mismo sentido, el Ministerio Defensa afirmó que la Fuerza Pública adelanta labores de erradicación de cultivos ilícitos con plena observancia de la exclusión de las áreas con acuerdos vigentes del PNIS y de conformidad con la información remitida por la Agencia de Renovación del Territorio (ART). En consecuencia, consideran que estas labores de erradicación de cultivos ilícitos ejecutadas no son contrarias a lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz.

1. Sin embargo, varios intervinientes coincidieron en que este orden de jerarquización de las estrategias de reducción de los cultivos de uso ilícito establecido en el Acuerdo Final de Paz ha sido incumplido118. Después de contrastar la información probatoria disponible, la Sala Plena concluyó que la Fuerza Pública sólo se ha abstenido de realizar operaciones de erradicación forzada en aquellos bienes inmuebles que se encuentran relacionados en los acuerdos individuales. Además, indicó que los informes suministrados por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) para coordinar estas actividades con la Fuerza Pública no han incluido aquellos predios que pertenecen a campesinos o habitantes de los municipios que, aunque cuentan con acuerdos colectivos, no han sido vinculados formalmente al programa. Para la Sala Plena, como la Agencia de Renovación del Territorio (ART) –y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), que es una dependencia de la anterior– negaron el carácter vinculante de los acuerdos colectivos, la Fuerza Pública no excluyó a las áreas cobijadas por acuerdos comunitarios o colectivos de las tareas de erradicación forzada.

1. La Sala concluyó que esta situación desconoce lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz, en

el sentido de que los acuerdos celebrados con las comunidades incluyen la formalización de compromisos para estas y para el Gobierno en la ejecución de los planes de asistencia inmediata y el proceso de construcción participativa de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

1. Es necesario enfatizar entonces en que la regla de jerarquía de los medios de sustitución es el resultado de una concepción de la política respetuosa de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Desconocerla intensifica las tensiones entre las políticas de erradicación, la seguridad e integridad de personas y comunidades relacionadas con los cultivos, el respeto por los territorios de pueblos étnicos y por la cultura de quienes sostienen un vínculo ancestral con la hoja de coca, y el ambiente sano. La trasgresión constante de la regla frustra la implementación del Programa y mina la confianza de las comunidades que se vincularon de manera voluntaria. Los operativos mencionados ponen en riesgo además el mínimo vital de las comunidades y comprometen su seguridad alimentaria119.

1. En la Sentencia SU-545 de 2023 la Corte habló también sobre la situación específica de Nariño. Con base en información de la Procuraduría General de la Nación120 destacó que, dentro de los departamentos en los que más hubo veredas con acuerdos colectivos sin individualizar y que registraron erradicaciones forzadas uno fue Nariño, con 138 veredas en los municipios de Olaya Herrera, Barbacoas, Roberto Payán y Policarpa. El caso de Olaya Herrera, dijo, es especialmente preocupante porque allí los cultivos de coca están en ascenso (de 1.696 hectáreas en 2016 a 2.075 hectáreas en 2019), al igual que la situación de Roberto Payán que, con 15 veredas con acuerdos colectivos sin individualizar, registró 2.615 hectáreas de coca en 2019 y 2.423 hectáreas erradicadas forzadamente.

1. Llama la atención de la Sala que el Gobierno nacional ejecute operaciones de erradicación forzada en territorio de municipios que manifestaron su voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito. En estos eventos, si bien los acuerdos suscritos con las comunidades no implicaban la inclusión inmediata o automática de los habitantes de los municipios en el PNIS, sí generaron en ellos la expectativa legítima de que el Gobierno no ejecutaría acciones de erradicación forzada en estos territorios, priorizando la sustitución voluntaria. De manera

que está demostrado que en estos municipios del departamento de Nariño no se respetó la regla de jerarquía entre los medios de erradicación de que trata el punto 4 del Acuerdo Final de Paz.

Tercero. Enfoque étnico, participación, consulta y adecuación cultural. Reiteración de jurisprudencia

1. En uno de los expedientes acumulados en la Sentencia SU-545 de 2023, se estudió la situación de ocho resguardos indígenas Nasa, ubicados en Putumayo. La Sala Plena consideró que se desconocieron sus derechos fundamentales a la integridad étnica y cultural, a la participación y el enfoque diferencial étnico por parte de las autoridades estatales competentes en la implementación y ejecución del PNIS.

1. El PNIS, dijo la Sala, no cuenta con lineamientos de naturaleza étnica para ejecutar el programa de manera acorde a los usos, costumbres y necesidades de las comunidades indígenas. Ello condujo al desarrollo de operativos de erradicación forzada sin cumplir los requisitos exigidos por la Constitución Política (en particular, el respeto por la jerarquía de los medios y también la ausencia de participación y consulta). Además, las comunidades accionantes denunciaron que la implementación del programa no contó con participación real y efectiva de los pueblos121 y sostuvieron que en los distintos escenarios de interlocución con el Gobierno nacional defendieron la necesidad de crear programas de sustitución que respeten la vida Nasa y garanticen los derechos de la comunidad en un proceso de reconversión económica122. La Defensoría del pueblo coadyuvó la acción y señaló que la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) no ha vinculado al programa a ningún grupo étnico como sujeto colectivo a nivel de pueblo, cabildo, resguardo u organización123.

1. En el mismo sentido, advirtió que “no existe una ruta étnica diferencial en el programa de

sustitución voluntaria”124. Con base en lo anterior, afirmó ante la Corte que “[a] la fecha, se requiere que la DSCI revise la implementación del programa en cuanto a los grupos étnicos en el departamento de Putumayo como sujeto colectivo, ya sea a nivel de pueblo, cabildo, resguardo u organización étnica. Aunado a ello, la Defensoría del Pueblo ha encontrado que no existe una ruta étnica diferencial en el programa de sustitución voluntaria, razón por la cual reviste especial importancia la incorporación transversal del componente étnico del Acuerdo Final en la implementación regional del PNIS, fundado en la autonomía, en el respeto por los usos tradicionales de la hoja de coca, y en la consulta previa”125. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) confirmó que de las familias vinculadas mediante acuerdos individuales no se precisó, al momento de la inscripción, si pertenecían a alguna comunidad étnica, pues en el programa se indicó que los beneficiarios son núcleos familiares campesinos, concepto que incluye a indígenas y afrodescendientes. Por eso emitió la Circular 08 de 2020 con directrices para funcionarios y contratistas para identificar las condiciones poblacionales y territoriales de todos los vinculados.

1. La entidad manifestó que las comunidades Nasa, en espacios de socialización, manifestaron que no tenían intención de participar en el PNIS, pero que, por orden del juez de tutela de segunda instancia dentro de ese trámite se analizó la posibilidad de incluirlos. La evaluación indicó que no cumplían con el criterio de densidad y de población y que se trataba de cultivos posteriores a 2016, en contravía de lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 896 de 2017126.

1. Así, concluyó la Sala, el PNIS no contempló una ruta con enfoque étnico. Las familias vinculadas no fueron identificadas por su pertenencia a una comunidad, cabildo o resguardo. Por lo tanto, existe un subregistro que debe ser corregido, pues la falta de información precisa invisibiliza a la población étnica y un desconocimiento a sus derechos a la diversidad y autonomía étnica y cultural y al territorio colectivo. La Sala aclaró que, si bien en la Sentencia C-493 de 2017 se indicó que no era necesaria la consulta previa a la expedición del Decreto 896 de 2017, al momento de implementar el programa sí se debió prever una ruta con enfoque étnico, pues estas comunidades tienen una relación especial con sus

territorios y los cultivos de hoja de coca representan un elemento clave de su cultura, tomando en consideración, además, que el capítulo 6.3 del Acuerdo Final de Paz establece que:

“d. En materia de solución del problema de drogas ilícitas [s]e garantizará la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto de los Territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello”127.

1. Refiriéndose de nuevo a la situación de las comunidades accionantes, la Sala Plena consideró esencial diseñar un programa de sustitución con enfoque étnico:

“[l]a ausencia de un enfoque étnico del PNIS ha dejado a las comunidades en una situación de especial vulnerabilidad pues al no estar vinculados formalmente en el programa son objeto de todas las estrategias forzadas de erradicación. Como ha ocurrido en los resguardos de Puerto Guzmán en 2021, aun cuando están en proceso de consulta previa para dar inicio al programa y tienen permiso de cultivar para el consumo tradicional de hoja de coca. Para el pueblo Nasa la consulta previa es fundamental para diseñar un esquema diferencial de vinculación al programa. De hecho, la sustitución de la coca no debería ser el propósito principal del programa. Según uno de sus miembros, el PNIS podría enfocarse en apoyar el cultivo de hoja de coca para usos alimenticios y medicinales”128.

1. Es posible extraer tres conclusiones de la exposición efectuada por la Sala Plena. Primera, si bien la consulta previa no resultaba obligatoria para la expedición del Decreto 896 de 2017, pues este tiene alcance nacional, sí es el estándar de participación activa y efectiva

para la implementación en territorios étnicos. Segunda, la implementación del programa no cuenta con una ruta étnica. En efecto, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ni siquiera se preocupó en la etapa inicial de implementación por determinar la pertenencia o identidad étnica de los vinculados al PNIS. La tercera es que el programa tampoco ha considerado el valor cultural o nutricional de la hoja de coca, u otros usos permitidos (por ejemplo, la fabricación y comercialización de té de coca) para a los pueblos étnicos. En este punto, es claro que la tradición andina no abarca, prima facie, a los pueblos afrodescendientes. Pero solo en una ruta consultada puede determinarse su posición frente a los cultivos y evaluar el impacto de las tareas de erradicación forzada sobre su seguridad, territorios y cultivos tradicionales.

1. Por todo lo expuesto y, en atención al límite temporal del PNIS, la Corte concluyó que correspondía a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) establecer si, una vez se adecuara el PNIS a la ruta y enfoque étnicos, las comunidades accionantes podrían ser beneficiarias del programa o diseñar uno especial que tuviera en cuenta sus intereses.

1. Al momento de estudiar el caso concreto, será necesario tener presente que los consejos comunitarios accionantes no plantean vulneración al derecho a la consulta previa. Sin embargo, es un aspecto ampliamente discutido por los intervinientes y hace parte del precedente constitucional. Por lo tanto, al analizar el caso concreto, la Sala Tercera determinará si resulta necesario adoptar alguna orden en este sentido.

Estudio de los casos concretos

1. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) es una estrategia del Acuerdo Final de Paz (AFP) diseñada para eliminar los cultivos utilizados para la

fabricación de sustancias ilícitas, mediante el compromiso voluntario de los cultivadores, la participación de las comunidades y la promesa de una mayor presencia institucional orientada al goce de derechos en los territorios con mayor volumen de cultivos. Aunque existen en el país tres plantas asociadas a la fabricación de estupefacientes –la hoja de coca, la marihuana y la amapola– es claro que el centro de atención de las políticas recae sobre la primera.

1. Por esta razón, para comprender las raíces del asunto bajo estudio es necesario recordar la historia que condujo a la confusión entre la hoja de coca y la cocaína, y de ahí a la guerra contra las drogas, hasta, medio siglo después, suscitar reflexiones sobre su pertinencia por parte de diversas voces autorizadas.

La confusión entre hoja de coca y la cocaína

1. La hoja de coca hace parte de la historia de los pueblos indígenas andinos. Su uso es a la vez milenario y actual y se integra a su cultura y medicina tradicional. Además de su valor nutricional y los beneficios para los habitantes originarios de las alturas andinas, es una planta sagrada que integra la sabiduría ancestral y la especial relación que sostienen con sus territorios129. Los beneficios de la planta se encuentran documentados de manera amplia, tanto en fuentes derivadas de los pueblos como de investigaciones externas, a nivel nacional e internacional130.

1. La relación entre los pueblos andinos y la hoja de coca se extiende –según la fuente que se consulte– por un período de entre 6 y 8 milenios. En la Conquista y durante el período Colonial, los relatos de los cronistas evidencian una mezcla de asombro y rechazo por la costumbre de mascar coca, propia de los pueblos indígenas de los Andes, de modo que el cultivo y el hábito de mascar hoja de coca fue inicialmente condenado por las percepciones estéticas y religiosas de los españoles, que llegaron a asociarlo a un culto al diablo; y finalmente, admitido y utilizado como pago a la población indígena y la afroamericana esclavizada y como fuente de ingresos para el erario, por vía de tributos131.

1. Ya en el Siglo XIX distintos investigadores y exploradores europeos comenzaron una carrera por sintetizar el componente esencial de la hoja de coca, llamado primero eritroxilina y luego cocaína132. La planta siguió en la vida y la cultura de los pueblos en Suramérica, mientras en Europa la cocaína comenzó a considerarse una panacea médica, reconocida en los experimentos de Sigmund Freud, así como por su potencial anestésico. La cocaína se vertió en pócimas mágicas –como el Vino Mariani, con un contenido de 150 a 300 mg por botella133– y en diversos productos farmacéuticos.

1. A pesar de la diferencia entre el producto natural –la hoja– y el resultado de la síntesis química de uno de sus alcaloides –la cocaína–, la tendencia a identificarlas trascendió en el pensamiento popular, en estudios científicos realizados sobre muestreos poco confiables y resultados predestinadas por las premisas de trabajo; al igual que en políticas internacionales e internas, animadas por la meta de eliminar las sustancias estupefacientes. Aunque la confusión puede considerarse superada en el plano científico y gracias a las reivindicaciones identitarias y culturales de muchos pueblos indígenas, generó daños y amenazas, y estigmas que se proyectan aún sobre su cultura y territorios134. La Corte Constitucional se refirió a este fenómeno hace décadas135 y, en decisiones más recientes, ha explicado que las políticas contra los cultivos para la fabricación de sustancias ilícitas pueden afectar directamente los territorios de los pueblos étnicos.

1. Al respecto, y por las características del caso objeto de estudio, es necesario señalar que, además de la afectación a la relación cultural entre pueblos indígenas y hoja de coca, en otros territorios colectivos puede darse también esta afectación, entre otras razones, por la manera en que las operaciones de erradicación forzada han propiciado el desconocimiento del derecho al territorio colectivo y porque la aspersión química puede afectar los cultivos de pancoger y subsistencia, y generar riesgos en la seguridad colectiva de los pueblos y sus líderes.

La prohibición y la guerra en un discurso centenario

1. Si bien existen antecedentes en el período colonial de políticas prohibicionistas frente a la hoja de coca, la historia de la criminalización de las sustancias estupefacientes es más reciente. Su primer antecedente relevante es la Convención Internacional contra el Opio de 1912136, donde se establecieron estándares para el control de la cocaína y una recomendación para que sus firmantes evaluaran la viabilidad de regular el control de su tráfico y consumo. Medio siglo después surge la Convención Única sobre Estupefacientes (1961)137, seguida por el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de (1971)138 y, finalmente, por la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988139. Estos instrumentos clasifican cerca de 300 sustancias como estupefacientes140 o psicotrópicas141 y establecen normas para controlar su producción, comercio y consumo. Todos ellos consideran tres dimensiones de las sustancias: sus efectos nocivos, sus efectos terapéuticos y su potencial adictivo.

1. Aunque este carácter multidimensional sugiere la necesidad de un equilibrio en las políticas públicas para enfrentar las drogas de uso ilícito y aprovechar sus potenciales beneficios, con el paso del tiempo la comunidad internacional se enfocó en los efectos nocivos y la prohibición se hizo más relevante. Aquellos tratados se convirtieron entonces en la estructura del derecho internacional que serviría de base a la política internacional de la guerra contra las drogas. Si bien el uso de la expresión guerra pudo obedecer al comienzo a un interés retórico de naturaleza política, la duración, la multiplicación de implicados y los efectos de la confrontación han llevado a que el concepto se aplique de manera literal.

1. El enfoque bélico se caracteriza, entre otros aspectos, por (i) la transnacionalización de la política de represión en el ámbito internacional; y (ii) el uso constante del derecho y la justicia penal, reflejado en delitos con sanciones severas, y el consecuente incremento de la población penitenciaria y el hacinamiento en las cárceles, en el ámbito interno; unos índices que se elevan todos los días con la captura de pequeños infractores142 y solo ocasionalmente con la de los dueños del negocio, que se suceden en el tiempo gracias a una demanda universal cautiva. En la otra esquina de las políticas represivas, la violencia del narcotráfico cobra vidas, en especial de jóvenes pertenecientes a comunidades marginadas;

muchas mujeres en situación de vulnerabilidad económica, algunas integrantes de comunidades campesinas y pueblos étnicos, son instrumentalizadas por las cadenas de distribución, y campesinos del país enfrentan estigmas y discriminación por la presencia de los cultivos. Estos son algunos de los efectos de una guerra de cinco décadas143, que encuentra en Colombia uno de sus episodios más cruentos.

Colombia, en el centro de la confrontación

1. Colombia ha sido el mayor productor de cocaína durante las últimas cinco décadas144 y uno de los países que más ha sufrido las consecuencias de la guerra para erradicarla. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, prácticamente la totalidad de la cocaína que circula en el mundo proviene de América Latina, y, entre el 60% y el 70% del total, salió de Colombia durante los últimos años145. Aunque entre 2012 y 2022 se erradicaron de manera forzada 834.905 hectáreas de coca, según el Observatorio de Drogas de Colombia, el área sembrada durante el período incrementó en un 327%146 y el consumo de sustancias ilícita sigue un patrón similar147. Como lo resalta la Procuraduría General de la Nación, a marzo de 2023 había 204.257 hectáreas de coca y un potencial de producción de 1.400 toneladas métricas de cocaína en el país148. Las políticas de erradicación no han sido exitosas. Su alcance no ha cobijado la totalidad del territorio, y, de acuerdo con expertos, tras eliminar una hectárea surgen muchas más. Tanto la multiplicación de los cultivos como la guerra en su contra han lesionado principios constitucionales. Han conducido al irrespeto del territorio y generado daños en la naturaleza y el ambiente y atentado contra la dignidad de las poblaciones campesinas y étnicas.

1. Aunque Colombia persiste como el principal productor del mundo, el papel dominante de sus puertos parece estar disminuyendo, los traficantes transitan cada vez más su producto por Centroamérica y otros países de Suramérica, y se ha presentado una crisis de la economía cocalera por represamiento de la pasta base en manos de los cultivadores149. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, esta coyuntura es “una oportunidad para fortalecer las estrategias de tránsito a modelos de superación de esta economía lícita, en la línea de los pilares y estrategias establecidas en el Acuerdo de Paz”150.

La ramificación de tensiones y críticas en torno a los cultivos utilizados para la fabricación de sustancias ilícitas

1. El panorama expuesto explica que diversas voces autorizadas a nivel nacional, regional y mundial hayan manifestado un rechazo creciente hacia el paradigma de la guerra contra las drogas. De acuerdo con el Reporte sobre Drogas de septiembre de 2023 de la UNODC151, entre 2011 y 2021 hubo un incremento del 23% en el número de consumidores que alcanza ahora 296 millones de personas en el mundo. De estos, 39 millones y medio presentan trastornos y usos problemáticos; un aumento de 45% frente a la década anterior. Los cultivos de uso ilícito también crecen. En 2021 había 315.200 hectáreas de coca sembradas en el mundo, un 35% más que en 2020, y 315.800 hectáreas de amapola, un 28% más que en dicho año152. La producción de cocaína pura subió un 16% en 2021 y alcanzó el máximo histórico de 2.304 toneladas, a pesar de que las incautaciones también aumentaron en un 42%153.

1. Desde un punto de vista ambiental, los problemas asociados a los cultivos de uso ilícito y a la guerra lanzada para eliminarlos son diversos. La tala y la quema de bosques, la expansión descontrolada de la frontera agrícola, el daño irreparable a la diversidad y la modificación de los usos del suelo, así como la contaminación asociada a productos químicos en el cultivo son algunos de los impactos identificados por los expertos154.

1. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), la tasa anual de deforestación por cultivos de uso ilícito es de 13.000 hectáreas. En 2020 se utilizaron 55.736 litros de agroquímicos, 1.720.758 litros de fertilizantes y 81.957 litros de fungicidas para la siembra de coca en 154.930 hectáreas, y 326.146 toneladas de sustancias químicas -oxidantes, ácidos, bases y solventes- para la producción de cocaína. Los desechos fueron vertidos en fuentes de agua y suelos, lo que ocasionó contaminación y degradación en los recursos naturales y el territorio155. Según la Defensoría del Pueblo y otras autoridades, las fumigaciones aéreas han causado diversos problemas de salud, como enfermedades dermatológicas, abortos y malformaciones, principalmente en niños y niñas156. La aspersión aérea ha contaminado fuentes de agua y causado la pérdida de cultivos de subsistencia y

plantas medicinales, produciendo una grave crisis alimentaria y de salud en las comunidades157. La erradicación manual forzada ha afectado a los funcionarios de la Fuerza Pública y a civiles que han llevado a cabo las operaciones, dejando muertes, amputaciones e impactos emocionales158; y los grupos armados y organizaciones criminales que se dedican al narcotráfico han sembrado de minas explosivas los territorios con cultivos ilícitos159.

1. Y, en este contexto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH160), diversos relatores especiales y expertos del Sistema de Naciones Unidas161, la International Policy Consortium162, la Comisión Internacional para la Política de Drogas163, el Gobierno de Colombia164 y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición165 denuncian los graves impactos de dicha guerra y su notable fracaso.

1. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sostiene que la orientación bélica llevó a la militarización de las respuestas estatales, con una escalada en el uso de la fuerza letal, propició la comisión de múltiples y graves violaciones de derechos humanos, incluidas detenciones arbitrarias, tratos inhumanos, actos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales166, al tiempo que resultó fértil al surgimiento de patrones de corrupción en los cuerpos de seguridad, de modo que el balance final en torno a la erradicación muestra que la política bélica ha sido perjudicial167. Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- afirma que el número de consumidores de cocaína aumenta con mayor velocidad que la tasa de crecimiento de la población mundial. En materia ambiental, estima que la producción de cocaína genera 8.9 millones de toneladas anuales de CO_2, lo que equivale a la emisión de 1.9 millones de automóviles o el consumo de 3.300 millones de litros de Diesel168.

1. La guerra contra las drogas afecta de manera diferencial los territorios del país. Tiene consecuencias de especial gravedad en regiones donde habitan sujetos y colectivos de especial protección constitucional, en zonas protegidas y en aquellas de propiedad colectiva

de los pueblos étnicos. De acuerdo con UNODC, el 65% de los cultivos de coca se encuentran en los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Putumayo169 y la región Pacífico ocupa el primer lugar por áreas sembradas, con 94.613 hectáreas, que corresponden al 41% del total nacional, principalmente, en tres municipios170: Tumaco –el segundo con mayor hectáreas cultivadas en el país (20.720171)–, el Charco (Nariño) y el Tambo (Cauca).

1. Siguiendo cifras del Gobierno nacional172, el nivel de pobreza es mayor en los municipios productores de coca que la media nacional, en contraste con la obscena riqueza del narcotráfico173. Los cultivos aparecen en estos territorios como una solución de subsistencia, pero conducen también a un escalamiento del conflicto y sus consecuencias, mientras persiste la ausencia del Estado. Los municipios donde se concentra la producción de drogas enfrentan niveles de violencia mucho más altos que el resto del país; y, según la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEEV), la tasa de asesinatos selectivos, desplazamiento forzado y violencia sexual es muy superior en los territorios cocaleros frente al resto del territorio nacional.

1. Esto se debe a la presencia de organizaciones criminales y grupos armados financiados, en especial, por el narcotráfico174, calificado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad como “un protagonista y factor de persistencia de conflicto armado colombiano [con] una fuerte influencia sobre la política y la economía del país175”; y como un fenómeno que impacta la estructura de la tenencia y el uso de la tierra y genera estigmas en las poblaciones asociadas el cultivo y ha sido un obstáculo para la democratización176. Para la Comisión Especial para el Esclarecimiento de la Verdad (CEEV), “mientras [el narcotráfico] siga siendo ilegalizado proveerá los recursos suficientes para seguir haciendo la guerra [y para] corromper las instituciones encargadas de combatirlo y financiar ejércitos privados para la protección violenta de sus intereses177”.

1. Por estas razones ha comenzado a forjarse un consenso internacional que mira con ojos críticos el paradigma de la guerra contra las drogas y propende por un enfoque de salud

pública y derechos humanos. Este tránsito tiene un correlato en Colombia, que permite comprender la naturaleza del PNIS. Se trata de voces autorizadas que llaman la atención sobre una realidad paradójica. La producción y tráfico de sustancias estupefacientes ha sido considerada por la comunidad internacional como un obstáculo a los objetivos del desarrollo sostenible en todas sus áreas178, y como una amenaza para el disfrute de los derechos humanos179. Sin embargo, los tratados internacionales para prohibir la producción, uso y comercialización de las sustancias, la creación de organismos intergubernamentales para controlarlas180 y la implementación de políticas internas en distintos países no han logrado la meta de alcanzar un mundo sin drogas ilícitas181 y, en cambio, han generado daños intensos.

1. Los datos expuestos ponen de presente que (i) la confusión mencionada al comienzo entre la hoja de coca y la cocaína ha amparado el diseño de políticas públicas en el marco de la guerra, afectando así las culturas de los pueblos étnicos, al asociarlas a conductas ilícitas, y de los campesinos cultivadores, estigmatizados como criminales durante un amplio período; (ii) y las estrategias de erradicación han impactado la seguridad y los derechos de los pueblos étnicos. Por lo tanto, es relevante considerar ahora el significado del PNIS como una política que apuesta a la eliminación y sustitución voluntaria de los cultivos utilizados para la fabricación de estupefacientes, y así enfrentar los problemas que el paradigma de la guerra contra las drogas no ha logrado solucionar.

El PNIS, como apuesta central por la erradicación voluntaria

La relevancia de la sustitución de cultivos

1. La sustitución voluntaria de cultivos no es nueva en Colombia. Desde hace años, diversas políticas estatales proponen a la población campesina cambiar sus cultivos de coca por otros que puedan integrarse en una economía legal, al tiempo que algunas comunidades han iniciado procesos autónomos con dicho propósito182. Sin embargo, el éxito de estos programas ha sido moderado en el mejor de lo casos, debido, entre otros factores, al incumplimiento del apoyo anunciado por el Gobierno de turno, a la combinación de la política

de sustitución con operativos de erradicación forzada, o por la intervención violenta de los actores armados.

1. El PNIS es una apuesta amplia del Acuerdo Final de Paz por la sustitución, cuyas bases se explican a continuación.

Aspectos centrales del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos Ilícitos (PNIS)

1. En el Acuerdo Final de Paz se reconoció la relación del conflicto armado interno con el problema de las drogas ilícitas, por lo que en su punto 4 se definieron distintas estrategias para darle una solución definitiva y sostenible en el tiempo. El PNIS, previsto en el subpunto 1 de dicha sección, es una de las apuestas más importantes para lograr su éxito. Se enfoca en el reconocimiento y la atención las causas estructurales de la presencia de cultivos en los territorios, tales como la pobreza y marginalidad que afectan la población y los territorios rurales; la falta de desarrollo y de bienes públicos en el campo, y la precariedad de la presencia del Estado en diversos territorios del país183. El PNIS fue implementado por el Decreto Ley 896 de 2017, el cual fue objeto de control automático e integral de constitucionalidad mediante Sentencia C-493 de 2017.

1. El PNIS pretende eliminar los cultivos utilizados en la producción de estupefacientes mediante la participación voluntaria de los cultivadores, recolectores y amedieros184, y su integración a otras formas de producción para generar condiciones de buen vivir para las poblaciones concernidas185. El programa pretende propiciar la presencia institucional del Estado en los territorios, fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, garantizar progresivamente el derecho a la alimentación y fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad, convivencia y la reconciliación en las comunidades186. Finalmente, espera que el territorio nacional esté libre de cultivo de uso ilícito con respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.

1. El PNIS se integra a la Reforma Rural Integral187 prevista en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz, pues ambos componentes buscan transformar los territorios y se desarrollan con una priorización y focalización que coincide notablemente con la de los municipios destinatarios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)188, donde se han sufrido con mayor intensidad los efectos del conflicto armado.

1. En ese sentido, el PNIS tiene cobertura nacional, pero su aplicación se prioriza y concentra en territorios que (i) sean destinatarios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); (ii) tengan una alta densidad de cultivos de uso ilícito y población cultivadora; (iii) coincidan con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; o (iv) tengan presencia de comunidades que se hubieren acogido a la Ley de tratamiento penal diferencial –un compromiso del Acuerdo Final de Paz que aún no se ha implementado, al haberse caído todos los proyectos presentados ante el Congreso de la república para tal fin–.

1. La ejecución del programa ha tenido lugar en cincuenta y seis municipios de catorce departamentos del país. El Decreto Ley 896 de 2017 previó una vigencia de 10 años para el Programa, de modo que este debía alcanzar sus objetivos en 2027, pero al día de hoy diversas instituciones del Estado y la sociedad civil han denunciado y reconocido la existencia de fallas en su ejecución, en especial, un profundo rezago en el tiempo, errores en la priorización territorial e incumplimientos profundos del Estado en los distintos componentes del programa. Estos aspectos fueron identificados en la Sentencia SU-545 de 2023, en un contexto similar al actual.

1. El PNIS generó compromisos en tres direcciones: (i) de los firmantes de las FARC para promover el programa en los territorios; (ii) del Estado que, al suscribir un Acuerdo Final de Paz y ser consciente de los límites del enfoque punitivo y de erradicación forzada, asumió estrategias alternativas al uso de la fuerza para alcanzar la erradicación; y (iii) de las familias

y comunidades que aspiran integrarse a esta propuesta, que asumen costos intensos en materia de seguridad, estabilidad en el trabajo y la generación de ingresos y mínimo vital. La Sala se concentrará en los dos últimos, pues el primero, propio de la etapa previa e inicial, se considera cumplido por los órganos expertos en el monitoreo del Acuerdo Final de Paz189.

1. En el marco de las políticas que constituyen el entramado de la guerra contra las drogas, el cultivo puede traer consecuencias penales. Por eso, la erradicación voluntaria implica asumir costos sociales, incurrir en riesgos a la integridad, afectar la economía familiar y la integración de las comunidades, lo que explica que en el PNIS se conjuguen obligaciones para los campesinos, comunidades o familias, y para el Gobierno Nacional.

1. De acuerdo con el Decreto 896 de 2017, las comunidades y familias que aspiran a ser beneficiarias del PNIS se comprometieron a (i) la sustitución voluntaria y concertada; (ii) no volver a sembrar; (iii) no cultivar ni estar involucrados en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito; y (iv) no participar en la comercialización ilegal de materias primas derivadas de esos cultivos190. Según las cifras de la UNODC, las 99.097191 familias que originalmente se vincularon al programa asumieron el compromiso de erradicar 60.082 hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito192, de las cuales se han levantado 37.941 hectáreas voluntariamente193 y, al momento del informe, había núcleos familiares donde no se había realizado ninguna visita de monitoreo194. De acuerdo con la UNODC, las familias inscritas habían cumplido el 98% de sus compromisos de erradicación voluntaria195 a finales de 2022 y existía una tasa de resiembra del 5,4196 que se atribuye a su inconformidad la implementación de los componentes productivos del PNIS197.

1. En materia de seguridad, las medidas se concretan en (i) el fortalecimiento de la capacidad institucional para el sometimiento de las redes de narcotráfico en los territorios ante las autoridades judiciales202, y (ii) en la definición de un programa de desminado con

énfasis en los municipios priorizados para la sustitución voluntaria de cultivos203. El deterioro de las condiciones de seguridad y el aumento de la gobernanza criminal en varios departamentos –Antioquia, Córdoba, Bolívar, Arauca, Norte de Santander, Nariño y Putumayo– ha puesto en riesgo a quienes han decidido vincularse al PNIS204. Como lo resalta la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo ha emitido 58 alertas tempranas entre 2018 y 2023, en las que el PNIS es una de las variables de riesgo por las posibles violaciones de derechos humanos de líderes, lideresas, comunidades y colectivos participantes del programa205. Así mismo, según lo informa la Fiscalía General de la Nación, entre diciembre de 2016 y marzo de 2023 se reportaron 54 homicidios de líderes y lideresas vinculados al PNIS206.

1. En torno al tratamiento penal diferenciado, desde el Acuerdo Final de Paz se previó la necesidad de diseñar un tratamiento penal diferencial para quienes manifestaron la voluntad de renunciar a la siembra y el mantenimiento de los cultivos, de manera que no fueran perseguidos penalmente por delitos asociados a la cadena del tráfico de estupefacientes207. Sin embargo, como lo explicó la Sala Plena en la Sentencia SU-545 de 2023, aunque se han presentado ocho proyectos para materializar el tratamiento penal especial, por parte del Gobierno nacional y algunos congresistas, ninguno ha alcanzado aprobación por el Congreso de la República.

1. Los planes de atención inmediata (PAI) tienen componentes familiares y comunitarios, así como unas medidas para recolectores. Estos contienen estrategias de apoyo para el tránsito de los destinatarios del programa hacia economías legales, en medidas a corto y largo plazo208. Las primeras incluyen sustento y seguridad alimentaria inmediata y las segundas, alternativas de generación de ingresos y bienestar individual y comunitarios de largo aliento, derivadas de economías lícitas. El PAI familiar209 incluye asistencia alimentaria inmediata mediante la entrega de mercados o su equivalente; proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, para la disponibilidad y acceso a alimentos a través de huertas caseras y entrega de especies vegetales y animales; proyectos productivos de ciclo corto, para la creación de ingresos inmediatos; y proyectos productivos de ciclo largo, que buscan

la sustitución de ingresos no-inmediatos de los cultivos de uso ilícito, por otros, sostenibles en el tiempo.

1. Para los recolectores, El programa de atención inmediata –PAI– contempla también la asistencia alimentaria inmediata para quienes estén en municipios priorizados PNIS, mediante la entrega directa de mercados o su equivalente por un año y opciones de empleo temporal, dirigidas para asentados y no asentados en las zonas donde opera el programa, mediante su vinculación a labores de interés comunitario afines a la reforma rural integral. Esta medida no está condicionada a plazo específico210. Por último, en su dimensión comunitaria abarca medidas de atención social como guarderías infantiles rurales, programas para la población escolar, generación de opciones laborales, programas para adultos mayores, planes de generación de ingresos, brigadas de salud y obras de infraestructura social de ejecución rápida y medidas de formalización de la propiedad211.

1. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, a marzo de 2023 (i) el 88,5% de las familias tenía la totalidad de pagos de asistencia alimentaria inmediata comprometidos; (ii) el 54,4% tenía la totalidad de recursos comprometidos para autosostenimiento y seguridad alimentaria; (iii) el 83,3% tenía algún recurso comprometido para el desarrollo de proyectos productivos de ciclo corto; (iv) el 2,8% tenía algún recurso comprometido para el desarrollo de proyectos productivos de ciclo largo; y (v) el 44% de las familias recolectoras había recibido algún pago212.

1. Por último, los planes integrales para la sustitución y el desarrollo alternativo –PISDA–213 buscan transformar las condiciones estructurales de los lugares donde opera el programa, con base en propuestas construidas participativa y territorialmente. Son la base del PNIS y deben articularse con los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales. Incluyen componentes de sostenibilidad y recuperación ambiental, formalización de la propiedad, medidas especiales para zonas apartadas y con baja población, obras de infraestructura, entre otros. Los PISDA fueron vinculados a la construcción de los Planes de

Acción para la Transformación Regional (PATR) de los PDET214. De las 812 iniciativas de PTAR con marcación PISDA, 417 -el 51,3%- cuenta con una ruta de implementación a marzo de 2023, siendo las subregiones PDET de Pacífico y Frontera Nariñense las que mayor porcentaje tienen -86,8%-215. En los 8 municipios PNIS sin coincidencia PDET hay 1.444 iniciativas identificadas, de las que 103 -el 7,1%- tiene ruta de implementación activada216.

Personas y comunidades que son vinculadas voluntariamente a la sustitución

1. El PNIS tiene el propósito de generar bienestar para todas las comunidades que se encuentren en zonas priorizadas según el Acuerdo Final de Paz, comenzando por las comunidades y familias cultivadoras, amedieras y recolectoras. El Decreto Ley 896 de 2017 estableció que para ingresar al programa es necesario tener la condición de familia217 campesina; estar en situación de pobreza; obtener ingresos para subsistir de cultivos de uso ilícito; comprometerse voluntariamente a cumplir lo pactado en los acuerdos de sustitución y no resembrar ni estar involucrado en actividades asociadas a estos cultivos después del 10 de julio de 2016. Para la Sala es relevante insistir en que el PNIS tiene un diseño colectivo, ya que los cultivos no pueden interpretarse como un asunto de familias aisladas sino que han integrado a comunidades enteras social y económicamente vulnerables, de manera que toda iniciativa de sustitución debe mantener los enfoques familiar y comunitario. Por lo tanto, la Sala mantendrá en mente su enfoque dual —familiar y comunitario—, el cual es aún más relevante para las comunidades y pueblos étnicos, que tienen una visión del mundo donde la colectividad y lo colectivo conforman propósitos de especial importancia.

1. La Sala recuerda que, si bien las personas, familias y comunidades destinatarias del PNIS habitan los territorios que más intensamente han sufrido el conflicto, la Corte Constitucional ha evidenciado que para los pueblos étnicos la afectación derivada del conflicto es aún más intensa, por la manera en que lesiona la relación con sus tierras y territorios, y por los riesgos de exterminio y supervivencia que muchos enfrentan. Por lo tanto, la guerra contra los cultivos de uso ilícito no puede traducirse en una guerra contra su cultura y subsistencia, ni contra su seguridad alimentaria. Como lo ha constatado esta Corporación218 en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional de desplazamiento forzado, lo anterior implicaría una

proyección de estigmas y la intensificación de los riesgos de exterminio físico y cultural que muchos enfrentan.

1. Lo anterior pone de presente que el PNIS no es una estrategia de talla única –según expresión del Ministerio de Justicia en su respuesta dentro de este trámite–, que se aplique a todas las comunidades por igual, sino que requiere una sensibilidad especial a las particularidades de cada territorio. Por lo tanto, fue pensado con tres enfoques diferenciales y transversales.

1. La vinculación al PNIS depende de la manifestación de los interesados y la firma de acuerdos colectivos e individuales con el Gobierno Nacional219. De acuerdo con las cifras oficiales, entre 2017 y 2018 se celebraron 106 acuerdos colectivos con un estimado de 188.036 familias ubicadas en 98 municipios y 3.785 veredas220. No obstante, solo 99.097 de ellas suscribieron acuerdos individuales221. Para 2022, 67.627 de esas familias eran cultivadoras, 14.612 campesinas no cultivadoras que están en lugares con cultivos de uso ilícito y 16.858 recolectoras de hoja de coca222. Ahora bien, solo 82.587 familias –el 83,33% de quienes lograron inscribirse al programa– se encontraban activas a marzo de 2023, pues el programa había retirado a 13.789 -el 13,91%- y suspendido a 249 -0,25%- de ellas, y 2.472 -2,49%- de los núcleos familiares se encontraban todavía en proceso de ingreso223. Las mujeres representan el 36.1% de los beneficiarios del PNIS: originalmente se vincularon 35.843, de las que 24.557 son cultivadoras, 6.111 no cultivadoras y 5.175 recolectoras224. El 14,3% de las mujeres ha sido retirado del programa, lo que representa 1.3 puntos porcentuales más que los hombres, e implica que 30.016 están activas, 593 en ingreso y 79 suspendidas225.

1. Según lo reportado por la Procuraduría, a marzo de 2023 hubo un aumento de los retiros del 6,9%226, de los cuales, de acuerdo con la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), “el 38,6% (5.321) se debe al incumplimiento de los requisitos sociales y económicos exigidos por el programa; el 17,5% (2.416) está relacionado con el incumplimiento de los

compromisos de participación en las actividades asociadas a los procesos de monitoreo y verificación de la erradicación voluntaria, así como en la ejecución de los proyectos productivos; el 15,4% (2.126) se atribuye a la baja densidad de los cultivos ilícitos; el 8,8% (1.207) a retiros voluntarios; y, el 6,5% (893) a la no erradicación completa y desde la raíz de las plantaciones ilícitas. Las demás decisiones de retiro se fundamentan en situaciones como el fallecimiento de los titulares, doble registro de un mismo núcleo familiar y casos de resiembra"227. Se aprecia una disminución del 49,1% de las suspensiones para ese mismo período.

1. No toda la población, ni todos los territorios donde opera el PNIS tienen las mismas características, razón por la cual su implementación debe atender diversos enfoques diferenciales que se encuentran expresamente reconocidos en el Acuerdo Final de Paz.

La igualdad material a través de los enfoques diferenciales del Programa

1. El Acuerdo Final de Paz incluyó cuatro enfoques diferenciales de forma transversal para el PNIS. Se trata de los enfoques ambiental, territorial, de género y étnico-racial. El enfoque ambiental pretende "contribuir al cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible"228, tomando en cuenta que el 4% del área sembrada con coca está en el Sistema de Parques Nacionales Naturales y 17% en zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959229. El enfoque territorial reconoce las necesidades y condiciones específicas de los territorios y las comunidades, para que –desde las instancias del PNIS– desde su diseño el programa pueda adecuarse a las particularidades de las regiones del país230, en especial, las zonas apartadas y con baja concentración poblacional231.

1. En torno al enfoque de género, el programa debe atender las necesidades de las mujeres en las comunidades y territorios donde operara232, fortaleciendo su participación y capacidad organizativa, impulsando proyectos sobre la realidad de las mujeres en los lugares poblados con cultivos utilizados en la fabricación de estupefacientes e incorporándolas como sujetos activos de la concertación. Y, en el enfoque étnico-racial su puesta en práctica debe respetar y garantizar los derechos fundamentales de comunidades y pueblos indígenas y

afrodescendientes233. Esta perspectiva diferencial es fundamental para el PNIS, pues el 10% de las hectáreas sembradas con hoja de coca está en resguardos indígenas y el 21% en tierras de comunidades negras234. Actualmente, hay más de 21.000 familias beneficiarias del PNIS en territorios ancestrales indígenas (8.837) y colectivos afrocolombianos (12.461)235, aunque, desde distintos sectores, se denuncia la ausencia de una ruta étnica de implementación y de consulta, previa la llegada a territorios colectivos y ancestrales.

1. Para la Sala es importante enfatizar en que la guerra contra la droga no debe afectar cultivos utilizados con fines culturales o alimentarios, pues ello puede lesionar las culturas de los pueblos étnicos, en especial, los de raíz andina y deteriorar la integridad de los territorios y su identidad, al tiempo que los hace objetivo de actores armados. Estos cultivos también han aparecido como alternativa de subsistencia para los pueblos afrocolombianos, que enfrentan situaciones de pobreza y discriminación histórica y que, en alto porcentaje, se encuentran en zonas fronterizas, lo que atrae a los distribuidores del producto. En sus territorios, las actividades de erradicación y sobre todo de aspersión de glifosato implican un riesgo para sus cultivos de subsistencia y pancoger. Ello explica, a grandes rasgos, la relevancia del enfoque étnico.

1. En Colombia, el 52% de los cultivos de coca está localizado en áreas de manejo especial, y su mayor concentración se da en comunidades negras, con un 21% del total236. Actualmente, se identifican 123 consejos comunitarios con cultivos de coca, y la tercera parte de esta cifra se concentra en los consejos Pro-Defensa del Río Tapaje, Alto Mira y Frontera y Cordillera Occidental de Nariño-Copdiconc237. En algunas regiones donde la población étnica es alta, el narcotráfico ha dañado de manera intensa el tejido social de las comunidades y sus redes culturales y familiares; ha desestructurado procesos organizativos y afectado reivindicaciones colectivas por la tierra y el territorio, así como la defensa del ambiente238.

1. Los lineamientos para la implementación del programa con enfoque étnico racial

comenzaron a diseñarse por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en la Circular 8 de 2020. Sin embargo, la ruta étnica integral está en construcción y en proceso de concertación con las instancias nacionales del programa y las autoridades étnicas239. La Sala reiterará lo expresado por la Sala Plena sobre la obligación de materializarla.

Estructura y participación, las autoridades e instancias del PNIS

1. La implementación del PNIS involucra a distintas entidades e instancias de todos los niveles territoriales; algunas, creadas exclusivamente para dicho propósito, y otras, preexistentes, a las que se les han atribuido competencias relacionadas con el programa. El Decreto 362 de 2018 reglamentó las instancias nacionales y territoriales del PNIS, que hacen parte de su institucionalidad. En algunos casos incluyen participación de sus beneficiarios o de representantes de la sociedad civil.

1. A nivel nacional el programa tiene tres instancias: (i) la Junta de Direccionamiento Estratégico, que en términos generales orienta la implementación del programa y está compuesta por 4 representantes de alto nivel del Gobierno Nacional y 4 representantes del Consejo Nacional de Reincorporación; (ii) la Dirección General, a cargo del director de la DSCI; y (iii) el Consejo Permanente de Dirección, encargado de asesorar a las dos anteriores especialmente en lo relacionado con la priorización territorial y la entrada a esos lugares, en donde hay tres representantes del Gobierno nacional, tres delegados del Consejo Nacional de Reincorporación y representantes de organizaciones sociales elegidos por la Junta de Direccionamiento Estratégico del Programa240.

1. El nivel territorial está integrado por cuatro instancias. (i) Las asambleas comunitarias son la base del esquema de planeación participativa del PNIS, porque participan en todas las etapas de los PISDA, y también son espacios de rendición de cuentas241. (ii) las Comisiones Municipales de Planeación Participativa coordinan las asambleas comunitarias y el programa en todos los municipios donde opera, y sus funciones se relacionan con los Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA); (iii) los Consejos Asesores Territoriales

articulan los niveles territorial y nacional del PNIS. Los integran autoridades nacionales, regionales y locales; representantes en proceso de reincorporación de las extintas FARC-EP y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI). Las comunidades participan mediante voceros que también estén en las Comisiones Municipales de Planeación Participativa; (iv) los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento monitorean y evalúan la implementación del PNIS, en particular sobre los PISDA y el PAI242.

1. La Procuraduría General de la Nación informó que (i) los departamentos de Guaviare y Arauca no tienen Consejos Asesores Territoriales desde 2020; (ii) durante 2022 se realizaron 4 Consejos Asesores Territoriales, 46 Comisiones Municipales de Planeación Participativa y 32 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento; y (iii) en el primer trimestre de 2023 participó en los Consejos Asesores Territoriales de Antioquia, Norte de Santander y Nariño243. También resaltó que en dichas instancias se reporta la participación de 232 mujeres —28%— y 594 hombres —72%— como delegados y representantes de las comunidades, por lo que se observa una brecha muy grande que requiere la profundización en la ejecución del protocolo de género y el fortalecimiento de liderazgos femeninos.

1. Las instancias del PNIS son el mecanismo diseñado por el Programa Integral de Sustitución de Cultivos para (i) asegurar la participación durante todas las etapas del programa y (ii) la articulación entre los distintos niveles territoriales.

Conclusiones

1. Para la Sala es importante resaltar también algunas conclusiones de la Comisión Especial para el Esclarecimiento de la Verdad (CEEV). Según la Comisión, la guerra contra las drogas se concentra en la criminalización de los eslabones más débiles de la cadena productiva, como el campesino cocalero que ha sido considerado base social de la guerrilla y responsable del narcotráfico246.

1. Tal enfoque ha diluido la responsabilidad de los actores políticos e institucionales, considerados por la Comisión Especial para el Esclarecimiento de la Verdad (CEEV) como los principales beneficiarios de dicho negocio247, y tratado con severidad desproporcionada a los más vulnerables, como los campesinos y pueblos étnicos248. Las cifras del sistema penal lo muestran con claridad, pues, para agosto de 2023, 17.670 personas estaban encarceladas por delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte de drogas. Un porcentaje significativo de ellos no cometió crímenes violentos, como ocurre en el caso de cultivadores, recolectores, transportistas, consumidores y pequeños traficantes. Esto equivale al 17% de la población penitenciaria del país249, y revela el estigma de personas en condiciones de pobreza, que han recurrido al cultivo de uso ilícito como alternativa de subsistencia y han sido excluidos históricamente de los procesos de toma de decisión para enfrentar los problemas que los afectan directamente250. Pese a los procesos penales, las capturas y los operativos militares en contra de grupos armados y organizaciones criminales, han llegado otros que han tomado su lugar, y la producción de cocaína ha llegado a máximos históricos y continúa incrementando, dado que el narcotráfico y la demanda creciente proporcionan recursos para que continúen existiendo y para que la guerra se recicle251.

1. Como lo resalta la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, “la persecución de capos del narcotráfico, en lugar de perseguir las redes, así como la ausencia de investigación del recorrido del dinero y las responsabilidades institucionales, hacen que Colombia cuente con una institucionalidad que aparentemente funciona, pero que ha arrojado escasos resultados”252. Esto ha sido igualmente causado por el impacto de la corrupción, los ataques al sector judicial, las presiones políticas, y la ausencia de mecanismos efectivos de investigación253. La erradicación forzada también ha generado efectos adversos para el medio ambiente y las poblaciones étnicas y campesinas. Durante la implementación del programa de aspersión aérea con glifosato, el número de departamentos con coca aumentó de 11 a 23 debido a la resiembra y el traslado de cultivos, y se generaron afectaciones de derechos humanos254. De acuerdo con el Ministerio de Defensa, entre 2017 y 2022 hubo 48 muertes y 366 heridos asociados a operativos de erradicación manual forzada255.

1. Por todo lo expuesto, el PNIS abandona en buena medida el enfoque punitivo y prohibicionista de las últimas cinco décadas y se concentra en enfrentar los daños colaterales de los distintos medios de erradicación forzada. En ese contexto, la Sala Plena reconoció en la Sentencia SU-545 de 2023, que el PNIS "contiene el compromiso gubernamental de superar las condiciones de pobreza y marginalidad de numerosas familias que se han visto forzadas a desarrollar cultivos ilícitos para sobrevivir256". No se centra solamente en las consecuencias del narcotráfico, sino que busca atender las causas estructurales que han permitido su perduración. Fue concebido como un mecanismo para enfrentar adecuadamente la expansión de cultivos ilícitos con acuerdos voluntarios de sustitución, y que cumple fines constitucionalmente relevantes, porque busca restituir la legalidad, la convivencia pacífica, y la integración a la vida económica y social de los campesinos257.

1. La ejecución del PNIS es fundamental en la garantía de los derechos constitucionales de las comunidades accionantes, que se ubican en una de las regiones más afectadas por el problema de las drogas ilícitas. Las cifras presentadas por el Gobierno Nacional, la UNODC y la CEEV, demuestran que el recurso a los cultivos de uso ilícito en Tumaco se ha dado por el abandono estatal y la situación de pobreza que afecta a muchos de sus habitantes, quienes también han sido estigmatizados y víctimas de violencia por parte de las autoridades, en los usos desmedidos de la fuerza que han caracterizado la guerra contra las drogas, y de los grupos armados y organizaciones criminales que controlan la zonas donde viven. Sin embargo, como lo resalta la CEEV, "aunque se han dado pasos para el trabajo conjunto con las comunidades cocaleras en la erradicación manual voluntaria, el alcance de la transformación rural integral incluida en el Acuerdo está lejos de lograrse258".

1. Ahora, la Sala descenderá a la situación territorial de los consejos comunitarios accionantes. Siguiendo la orientación de la Sentencia SU-545 de 2023, presentará los hallazgos derivados del decreto y la valoración de las pruebas y establecerá los remedios a adoptar.

IV. ESTUDIO DE FONDO. HALLAZGOS Y REMEDIOS POR ADOPTAR EN LOS CASOS ACUMULADOS

Siguiendo en buena medida a la Sentencia SU-545 de 2023, la Sala presentará los hallazgos en cada caso y definirá los remedios a adoptar. Comenzará por los dos problemas jurídicos centrales (vinculatoriedad de los acuerdos colectivos y debido proceso) y se pronunciará finalmente, de manera más breve, a los que surgen como consecuencia de estos.

a. El desconocimiento del carácter vinculante de los acuerdos colectivos y sus consecuencias en los casos acumulados

1. Está comprobado que el Gobierno nacional ha desconocido el carácter vinculante de los acuerdos colectivos259. Así lo indican las comunidades accionantes, se expresa en las distintas respuestas dirigidas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a los jueces de instancia y a esta Sala de Revisión, lo confirman los expertos y se concluyó en la Sentencia SU-545 de 2023. Para la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y su Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) son instrumentos de socialización propios de la fase previa de implementación del Programa.

1. El desconocimiento del carácter vinculante de los acuerdos colectivos ha tenido consecuencias negativas en los derechos fundamentales. En la Sentencia SU-545 de 2023, la Sala Plena encontró que esta posición ha generado barreras para la afiliación al programa y ha abierto una brecha notable entre el número de los potenciales beneficiarios y los inscritos de manera efectiva como núcleos familiares. Así, un acuerdo colectivo cobija a una comunidad en su integridad. Sin embargo, si al momento de firmar formularios las familias no llegan de forma individual, la comunidad se desintegra y el número de beneficiarios potenciales disminuye. Según el diagnóstico de la Sala Plena y buena parte de los informes recibidos en este expediente, esto no obedece a que las familias que no llegan a la firma carezcan de voluntad para hacer parte del programa, sino que se sigue de problemas en la

implementación.

1. La Sala Plena, en la sentencia citada, también evidencio cómo la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), al momento de acudir a espacios de coordinación con la Fuerza Pública, únicamente excluía de las áreas de erradicación forzada a los núcleos familiares, pero no a los territorios cobijados por acuerdos colectivos, lo que generó riesgos para la seguridad de comunidades y líderes, pues los operativos siguieron dándose en territorios cuyas poblaciones firmaron acuerdos colectivos de buena fe. La erradicación forzada, sin haberse concretado el proceso de sustitución, atenta contra la seguridad alimentaria y la subsistencia de comunidades y pueblos étnicos.

1. En el caso objeto de estudio, donde los accionantes son dos sujetos colectivos de derecho, la Sala considera imperativo insistir en el respeto y cumplimiento de los acuerdos colectivos. Estos hacen parte del diseño del PNIS y son condición de eficacia del programa, pues los cultivos, de acuerdo con el contexto presentado y la información de autoridades, comunidades y expertos, no constituyen una iniciativa privada de algunos sujetos interesados en generar riqueza, sino que surgieron en territorios marcados por la ausencia estatal y en comunidades vulnerables aquejadas por la pobreza. La fragmentación del PNIS a través del enfoque exclusivamente familiar atenta contra el propósito del Acuerdo Final de Paz, en el sentido de alcanzar la transformación de las circunstancias fértiles a la guerra.

1. Desconocer la dimensión colectiva implica pasar por alto los planes de atención colectiva, relevantes para enfrentar índices de pobreza multidimensional y los bajos niveles de acceso a servicios del Estado en el ámbito de los territorios más afectados. En criterio de la Sala, no solo el nivel de satisfacción del plan de atención inmediata -PAI- individual es insuficiente; un hecho comprobado gracias a la verificación de Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– y el seguimiento con índices detallados del Instituto Kroc. Además del rezago mencionado, el cumplimiento del Programa de atención inmediata -PAI- colectivo, que incluye guarderías, atención a la tercera edad, generación de opciones laborales, programas

de superación de la pobreza y de generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud, obras de infraestructura social de ejecución rápida y formalización de la propiedad260 es nulo.

1. El PAI colectivo es el primer paso hacia la transformación territorial y la presencia institucional necesaria para superar las condiciones de vulnerabilidad. En un territorio étnico, el desarrollo e implementación de sus componentes debe ser definido en escenarios de consulta adecuados, como se explicará más adelante.

1. Esto no implica que se reste importancia a los formularios de inscripción de los núcleos familiares. Estos constituyen una herramienta clave para plasmar la voluntad autónoma de cada interesado y, en especial, para canalizar y hacer seguimiento a los recursos que el Gobierno nacional destina y emplea en el PNIS. Por ello, la Sala se refirió, en párrafos previos, a la necesidad de mantener siempre en mente el enfoque dual del PNIS, entra familia y comunidad.

1. En los casos acumulados, la Sala concluye que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desconoció la buena fe en torno al carácter vinculante de los acuerdos colectivos pues, al igual que en la Sentencia SU-545 de 2023, las autoridades accionadas negaron su carácter vinculante y esta negativa tiene implicaciones como la imposibilidad de inscribir núcleos familiares que participaron en el acuerdo colectivo, mientras se profundiza el retraso en la implementación de los componentes colectivos del programa.

1. En los dos casos objeto de estudio, al diligenciarse los formularios individuales, no todos los potenciales beneficiarios pudieron acceder, debido a un cambio en el lugar de la firma, del ámbito rural al casco urbano de Tumaco. Los consejos accionantes informan que, junto con el cambio de lugar para la firma de formularios, la orientación de los funcionarios públicos fue inadecuada, hecho que tampoco es controvertido por la Agencia. Estos hechos son confirmados por diversos expertos y, en especial, por el Observatorio de Tierras de la

Universidad del Rosario que explica cómo de 17 núcleos veredales previstos, la jornada de firmas pasó a solo 2, y por la organización Dejusticia.

1. Un cambio en el lugar de inscripción, en el contexto territorial, puede erigirse en barrera de acceso para muchas familias, pues, como lo señalan informes allegados a la acción de tutela, la única forma de transporte para los integrantes del Consejo Comunitario Río Mejicano es en lancha, la cual tiene un costo que no todos pueden asumir, en una región afectada intensamente por condiciones de alteración del orden público y presencia comprobada de actores armados.

1. El análisis conduce entonces a una conclusión adicional al desconocimiento de la buena fe, la confianza legítima y el respeto por el acto propio. Implica también la adopción de decisiones que desconocen el contexto y que se convierten en barrera para la eficacia del programa.

1. En consecuencia, frente al primer problema jurídico, y siguiendo el precedente de la Sentencia SU-545 de 2023, la Sala ordenará que se garantice el cumplimiento de los compromisos establecidos por el Gobierno en los acuerdos colectivos e individuales, incluida la dimensión colectiva del Programa de Atención Integral –PAI–; y que comience la adecuación étnica del programa, mediante un diálogo de buena fe. En esta adecuación, podrá definirse el tipo de cultivos que propiciarán la sustitución efectiva, así como la idoneidad y adecuación cultural de las medidas de atención colectiva y de los planes alternativos de desarrollo contenidos en los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo. En esta ruta, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y de Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) deberán garantizar la participación de las instancias del programa, tanto en el nivel nacional como en el territorial.

b. La violación al debido proceso y sus consecuencias en los casos acumulados

1. Existe un amplio número de cuestionamientos a las actuaciones de la Agencia de

Renovación del Territorio (ART) y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) en relación con el debido proceso administrativo. La violación al principio de legalidad, las decisiones de suspensión de beneficiarios y retiro basadas en causales inexistentes en la ley (principio de legalidad); la ausencia de comunicación o comunicación deficiente de estas decisiones o la imposibilidad de presentar recursos por ausencia de orientación jurídica. La posición de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se proyecta en dos direcciones. Primero, pide considerar que antes de 2020 el programa estaba en cabeza de otra autoridad (la Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización), cuyas actuaciones no le pueden ser imputadas. Indica que, en todo caso, permite a las familias afectadas demostrar que su desvinculación se llevó a cabo de manera irregular durante ese período (2017-2019).

1. En segundo lugar, propone que, desde enero de 2020, todas las decisiones cumplen los estándares del debido proceso. La suspensión no se comunica por tratarse de una medida temporal y preventiva; sin embargo, publica oficios donde conmina a las familias a corregir las irregularidades o superar incumplimientos; y las decisiones de retiro se producen después de un plazo razonable, cuando no se corrigen las fallas, mediante actos administrativos motivados, que se notifican de manera personal. El plazo razonable no está definido, pues depende de la situación de cada núcleo familiar. En el caso de Alto Mira y Frontera, ante la imposibilidad de realizar algunas visitas de verificación se propuso la alternativa de una certificación por las autoridades del Consejo Comunitario.

1. La Sala considera que, en efecto, se ha producido una violación constante del derecho fundamental al debido proceso en estas actuaciones, por razones diversas. Comenzará por referirse al principio de legalidad en relación con las decisiones de suspensión y retiro.

Las causales de retiro y el principio de legalidad

1. A la luz del Decreto 896 de 2017 solo existen dos motivos específicos para retirar a una persona o núcleo familiar del PNIS. Incumplir con el compromiso de erradicar cultivos o que se presente resiembra (arts. 6º y 7º); así como desconocer la obligación genérica de cumplir

lo pactado y participar en las actividades del Programa. Ahora bien, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) sostiene que estas no son las únicas obligaciones de las familias inscritas en el Programa pues, al firmar los formularios individuales, estas adquieren trece compromisos adicionales y admiten que su incumplimiento puede conducir al retiro, si así lo decide la Agencia.

1. Este es un argumento problemático desde el punto de vista del principio de legalidad. Así, la actuación que conduce al retiro supone una sanción o, al menos, una intensa restricción a los derechos fundamentales. Por lo tanto, debe cumplir con los estándares del debido proceso administrativo, entre los que se cuenta el principio de legalidad.

1. Este principio, en materia sancionatoria, exige que los motivos que pueden conducir a la imposición de una sanción estén previstos en la ley, de manera precisa, y alcanza su máxima expresión en el derecho penal, donde la potencial restricción a la libertad que se presenta como consecuencia de la mayor parte de conductas sancionadas exige la intervención del Congreso en su definición y una precisión especial para que la persona pueda adecuar su conducta a las exigencias de la ley.

1. En materia administrativa, el principio tiene un alcance menos estricto, pero aun así las causales que implican una consecuencia jurídica tan intensa como la suspensión o el retiro deben tener origen en la ley o el reglamento y alcanzar un grado elevado de precisión o determinación, para proscribir la arbitrariedad en las actuaciones administrativas. Por lo tanto, la Corte considera acertada la posición de las comunidades accionantes y de algunos conceptos técnicos (en especial, Cajar y Dejusticia), para quienes la apertura de un abanico de causales adicionales para fines de suspensión y retiro no es válida, primero, porque ocurre a través de instrumentos que no tienen jerarquía de ley o decreto, y, segundo, porque afecta los derechos de un grupo especialmente vulnerable: la población campesina y étnica, que ha sufrido especialmente en el conflicto armado, y a quienes los persigue el estigma asociado a los cultivos de coca261. La Sala evidencia un alto número de retiros y suspensiones sin un

claro fundamento normativo, que no se compadece con el alto nivel de cumplimiento reportado en los primeros meses del programa por parte de los cultivadores y el bajo nivel de implementación evidenciado en el actuar del Gobierno nacional.

1. La suspensión y el retiro de un núcleo familiar del PNIS tiene consecuencias intensas en sus derechos fundamentales, que además condiciona la efectiva implementación del Acuerdo Final de Paz por la relación transversal que tienen las medidas sobre la solución del problema de las drogas en el país con los demás puntos pactados. Por lo tanto, cuando dichas medidas se vuelven reiteradas y afectan a un número tan grande de personas —el 31,8% de los inscritos del Consejo Comunitario del Río Mejicano262 y el 22,5% de los inscritos del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera263—, es necesario evaluar su significado acerca del éxito o fracaso de una política pública. Además, debe tenerse en cuenta que antes de 2020, cuando la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos quedó a cargo de la dirección del programa, los diferentes retiros fueren discrecionales, y, según se aprecia en el expediente, arbitrarios.

1. La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) asumió las suspensiones y retiros como un asunto rutinario, sin estándares adecuados para la protección del debido proceso y, por esa vía, ha afectado los demás derechos de los afiliados. La suspensión, definida por las autoridades como un acto de trámite, opera sin garantía alguna. Más aún, según la posición de la ART, las personas se enteran porque dejan de recibir la atención estatal, lo que ocurre en escenarios de vulneración económica.

1. Antes de ingresar en el estudio de las actuaciones que alega la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como medios para el respeto del debido proceso y corrección de retiros irregulares, es necesario indicar que la suspensión, con absoluta carencia de garantías, no es una actuación conforme al debido proceso. La suspensión implica, en el ámbito territorial, una seria amenaza a los derechos de las familias campesinas y las comunidades étnicas

inscritas en el PNIS, pues tiene como consecuencia la privación de recursos imprescindibles para la sustitución, concebida como el tránsito a otros cultivos o alternativas de generación de ingresos. Según la ART, la suspensión surge a partir de las visitas de verificación a territorio y los afectados se enteran desde la visita, y debido a que no reciben más recursos del programa.

1. La proporción entre retiros y suspensiones ha variado desde la presentación de la tutela hasta hoy. Antes, eran muchas las familias suspendidas y un porcentaje alto las retiradas. Hoy en día, los retiros exceden ampliamente las suspensiones, las cuales en la mayoría de los casos culminan con la exclusión de los núcleos familiares, como lo manifestaron distintos expertos que intervinieron en este trámite. La ausencia de garantías y las decisiones de suspensión sin debido proceso alimentan la resiembra. A continuación, la sala se referirá al estado actual del programa, a partir de información remitida por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ante requerimiento de esta Corporación.

1. La Sala comienza por presentar los cuadros remitidos en el informe de la entidad a este Tribunal, donde se indica el número de personas activas, retiradas o suspendidas; las razones o motivos de las decisiones correspondientes; y los soportes utilizados.

1. Este es el estado actual del programa en el núcleo de Alto Mira y Frontera:

Núcleo veredal Alto Mira y Frontera

Cultivadores

3.906

No cultivadores

857

Recolectores

86

Cultivador activo

2.983

Cultivador retirado

946

Cultivador suspendido

26

No cultivador activo

731

No cultivador retirado

124

No cultivador suspendido

2

Recolector activo

80

Recolector retirado

6

1. Como puede observarse, el número de retiros y suspensiones constituye una proporción

de aproximadamente un tercio de los beneficiarios, lo que indica, primero, que estas decisiones superan la media del país; y, segundo, que la eficacia del programa y no solo la situación de algunos núcleos familiares se encuentra comprometida.

CONSEJO COMUNITARIO DE ALTO MIRA Y FRONTERA

Motivo del retiro

Número de retirados

Acto administrativo – inconsistencias en la información

9

Doble registro

34

Ente verificador – falsedad en la información reportada

2

Ente verificador – inasistencia a otras actividades del programa, no entrega de documentos

1

Ente verificador – inasistencia o no acompañamiento a visita de verificación

79

Ente verificador – inasistencia a visita, no tiene lote para verificar, no entrega de documentos

1

Ente verificador – levantamiento parcial de ilícitos

1

Ente verificador – no tiene lote para verificar

3

Ente verificador – siembra o resiembra

59

Incumplimiento de requisitos administrativos – no entrega de información

72

Muerte del titular sin beneficiario

214

Seguimiento en territorio – funcionario público

28

Seguimiento en territorio – inasistencia a la asistencia técnica integral

319

Seguimiento en territorio – no validado en asambleas comunitarias

4

Validación de datos – contratista del Gobierno

4

Validación de datos – pensionado

Validación de datos – RNEC – derechos políticos

4

Retiro voluntario

225

Total retirados

1076

Fuente SISPNIS, incluido en la respuesta remitida por la ART a la Corte Constitucional

1. La mayor cantidad de retiros se dan por la inasistencia a la asistencia técnica integral, seguida por los de carácter voluntario y la muerte del titular sin beneficiario (entre 200 y más de 300 retiros por estas causales). Después se encuentran el incumplimiento de requisitos, la siembre o resiembra o los resultados negativos en las visitas (entre 30 y 80 por causal). Mientras que la pertenencia al grupo de pensionados, la calidad de funcionario público o la suspensión de derechos políticos pueden considerarse menores, cada una con menos de 10.

1. Estas cifras son significativas no solo para los casos concretos, sino también para la eficacia del Programa. Así pues, si la causa de la inasistencia obedece a los problemas de orden público de la región, al igual que la muerte con beneficiarios, estos retiros deben encender alertas sobre la situación de seguridad y, en especial, la Agencia deberá considerar el contexto en que se configura la causal antes de proceder el retiro, desde una perspectiva de acción sin daño. Es también notable que el incumplimiento de requisitos y la resiembra, que constituyen el correlato central de las obligaciones de los beneficiarios, tengan una incidencia mucho menor.

1. El panorama es análogo para el Consejo Comunitario Ancestros del Río mejicano, aunque con un matiz relevante asociado a la existencia de un amplio número de retiros previos a la Resolución 24 de 2020 que contiene, para la ART, los estándares del debido proceso aplicables a estas actuaciones, como se explicará más adelante.

Situación del Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano

Núcleo veredal Ancestros del Río Mejicano, Rosario y Chagüí

Cultivadores

1.061

No cultivadores

201

Recolectores

11

Cultivador activo

712

Cultivador retirado

349

No cultivador activo

147

No cultivador retirado

54

Recolector activo

9

Recolector retirado

2

1. Como puede verse, también en este núcleo veredal, correspondiente al Consejo Comunitario de Ancestros del Río Mejicano, el nivel de retiros es alto, pues alcanza cerca de un tercio de la población beneficiaria, generando desafíos para el éxito del programa. Acerca de los motivos de retiro, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) remite este cuadro:

CONSEJO COMUNITARIO DE ALTO MIRA Y FRONTERA

Motivo del retiro

Número de retirados

Doble registro

8

Ente verificador – inasistencia o no acompañamiento a visita de verificación

7

Retiros entre 2018-2019

306

20

Muerte del titular sin beneficiario

27

Seguimiento en territorio – funcionario público

4

Seguimiento en territorio – inasistencia a la asistencia técnica integral

2

Situación de excepción que le impide continuar en el programa

2

Validación de datos SISBÉN, multiafiliado

6

Validación de datos SISBÉN, otra ubicación

4

Retiro voluntario

19

Total retirados

405

Fuente SISPNIS, incluido en la respuesta remitida por la ART a la Corte Constitucional

1. En contraste con el caso de Alto Mira y Frontera la causal central de retiros, en el caso de este consejo comunitario, que asciende al 75% de los casos es desconocida, pues está cobijada por la expresión “retiros 2018-2019” y, según se profundizará, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha explicado que en este período los retiros eran considerados un asunto interno del programa y no decisiones que afectan situaciones particulares o concretas, de modo que simplemente la Consejería para la estabilización

realizaba el retiro. Según la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en tales casos invita a las familias excluidas a que presenten sus pruebas sobre el cumplimiento de lo pactado y, en caso de que se comprueba que fueron excluidas por razones no justificadas, procede al reintegro.

1. Y, finalmente, en los dos casos acumulados, la tabla que explica los soportes de estas decisiones es igual:

CAUSAL

SOPORTE

Incumplimiento de compromisos

Incumplimiento de misión de cartografía social

Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) o del equipo en territorio que realizó la respectiva misión.

Incumplimiento del compromiso de levantamiento total

Resiembra de cultivos ilícitos o involucrarse en labores asociadas a cultivos ilícitos

Inasistencia a las actividades de Asistencia Técnica Integral – ATI

Informe presentado por el operador de asistencia técnica integral (ATI) que viene atendiendo a cada familia.

No desarrollo de las actividades solicitadas por el operador de ATI

No realizar un buen eso de los materiales e insumos entregados por operadores de ATI

Incumplimiento de requisitos

No validado en asambleas comunitarias

Acta de validación realizada por Asamblea comunitaria.

No vive en la vereda

Informe de operador o equipo territorial.

Pensionado

Bases de consulta pública – RUAF y ADRES.

Cargos de elección popular

Bases de consulta pública – Registraduría.

Empleado o contratista de una entidad del Estado

Bases de consulta pública – RUAF y ADRES o certificación de la entidad del Estado.

Bases de consulta pública Sisbén.

Sisbén otra ubicación

Inconsistencias en la información (inscrito como cultivador pero no presenta cultivos).

Formulario de inscripción.

No entregó documento de predio al momento de la inscripción o antes de plazo de cuatro meses contados desde el momento de la inscripción.

Formulario de inscripción.

Registraduría Nacional del Estado Civil – registra fallecido

Bases de consulta pública de la Registraduría.

Privado de la libertad – derechos políticos

Bases de dato Registraduría, Procuraduría, rama Judicial.

Datos no corresponden

Registraduría Nacional del Estado Civil.

No cobro de desembolsos realizados por asistencia alimentaria integral

Consulta SISPNIS y reporte por el área de pago de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI).

Familias atendidas por otros programas de desarrollo alternativo

Registro masivo en el SISPNIS por parte del área de planeación de acuerdo con la decisión del Comité de Gobierno de Datos.

Doble vinculación o doble registro

Consulta SISPNIS.

Fuente equipo jurídico SISPNIS

1. Estos datos permiten observar a la Sala que las autoridades accionadas, en especial la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) cuentan con acceso a diversas bases de datos, incluidas la de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la de familias Guardabosques, la RUAF (Registro único de población afiliada al sistema de seguridad social) y ADRES (sistema de salud), el Sisbén, la Rama Judicial, SISPNIS, el área de pago de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI); además de la información contenida en los informes de verificación que realizan la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga, los equipos territoriales de verificación, la Procuraduría General de la Nación –para analizar si existe suspensión de derechos políticos– y el Instituto Kroc.

1. Mediante consulta directa en estas fuentes, indagan diversos aspectos de la vida de los afiliados al PNIS. Si un beneficiario murió, si es pensionado o si recibe ingresos de otros programas estatales y –en especial gracias a la última fuente– si se incumplió con la eliminación o se presenta resiembra. Si ha asistido a actividades del programa o si ha dejado de hacerlo, si reclama los apoyos económicos de forma oportuna; y, en fin, si cumplió con la eliminación del cultivos o si estos permanecen, o si existe resiembra. La Dirección enmarca entonces sus hallazgos en unas causales de retiro amplias e indeterminadas –así lo constató la Sala Plena y se evidencia en el informe de la propia Agencia de Renovación del Territorio (ART), como se explicará en lo que sigue–; y, finalmente, procede a (i) suspender o retirar al beneficiario o (ii) realizar un proceso conminatorio, que consiste en fijar un aviso en un lugar accesible al público para que se corrijan las irregularidades para después continuar con la suspensión o el retiro.

1. Estas actuaciones son problemáticas desde el punto de vista constitucional y han generado un desconocimiento constante del debido proceso y otras afectaciones a familias vulnerables, como ya lo ha observado la Sala Plena en la Sentencia SU-545 de 2023, para otros núcleos veredales.

1. La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) admite problemas de seguridad y orden público en la región, que en ocasiones impiden una verificación directa y constante. Por lo tanto, destina sus recursos institucionales a la exploración de bases de datos que le permitan evidenciar la veracidad y precisión de los beneficiarios, y su incumplimiento constante de lo pactado. Sin embargo, estos son asuntos complejos en el contexto de los hechos, que requieren un acercamiento prudente en materia de sustitución de cultivos: que los formularios reflejen el contexto real en los territorios donde han aparecido cultivos depende en buena medida de la orientación y apoyo de los funcionarios que hicieron parte de las jornadas de suscripción; y el cumplimiento está condicionado por la pobreza multidimensional, la ausencia del Estado social y la amenaza de aspersiones químicas y castigos.

1. En contraste con la posición de las accionadas, los intervinientes y la Corte Constitucional en la Sentencia SU-545 de 2023 han reconocido que las comunidades demuestran un estándar muy alto de buena fe al inscribirse al programa, pues ello supone hablar de una actividad criminalizada y etiquetada por décadas como la caja de pandora de los males del país; y por la misma razón no es posible tratar cada imprecisión consignada en un formulario como una mentira. Esta puede ser más bien producto de incomprensión e inadecuada comunicación del Programa, atribuible a las autoridades públicas.

1. En efecto, si el Decreto 896 de 2017 solo prevé tres causales para el retiro y los beneficiarios inicialmente fueron suspendidos o excluidos sin garantía alguna y aún hoy no conocen el abanico de causales que pueden conducir a adoptar tal decisión, esta debe considerarse una falla en la implementación y no un error o incumplimiento de su parte. Según lo comprobado por la Sala Plena en Sentencia SU-545 de 2023 y la información pública sobre el cumplimiento del PNIS, existen serios problemas que generan vacíos entre la información, la suscripción de compromisos y su cumplimiento.

1. Como se ha explicado, las comunidades accionantes denunciaron fallas en la información y orientación brindada por los funcionarios públicos que hicieron parte del proceso de suscripción de formularios individuales y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) no desmiente estas afirmaciones. Una vez se llevan al contexto territorial, estos problemas dejan de ser incidentes menores y pueden generar en efecto la exclusión de interesados.

1. Finalmente, mientras el Estado admite que los problemas de seguridad y recursos han generado retrasos en el cumplimiento de sus obligaciones frente al PNIS, y los órganos de verificación demuestran que este rezago va mucho más allá que el eventual incumplimiento de las familias campesinas, decide excluir a quienes no asisten a las jornadas de asistencia técnica, por ejemplo. La pregunta que surge es si la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) evalúa los problemas de seguridad y recursos que quizás han impedido la asistencia de las personas a tales jornadas, o si, por el contrario, el hecho objetivo de una

falla conduce a la suspensión y la exclusión.

De una causal de retiro opaca a la multiplicidad de causales sin fundamento normativo claro

1. Además de las causales centrales que podrían conducir a la suspensión o retiro de beneficiarios, es decir, el no levantamiento de los cultivos o la resiembra, al parecer la Agencia de Renovación del Territorio (ART) entiende que existe una causal asociada a la obligación genérica de quienes suscriben los acuerdos, definida en el parágrafo 2 del artículo 7 del Decreto 896 de 2017, que consiste en el incumplimiento de los compromisos o no participar en actividades del Programa. En esta línea, propone que los afectados conocían tales compromisos pues fueron incluidos en acuerdos colectivos y familiares.

1. De esta manera, la causal genérica y opaca se ha convertido en un abanico de causales264 y, de acuerdo con el último de los cuadros presentados, que se refiere a los soportes para el retiro, algunas de estas se dividen en dos o más supuestos, de manera que en total las autoridades encargadas del Programa vienen aplicando veinte motivos de suspensión y exclusión, lo que demás de violar el debido proceso de las personas suspendidas o retiradas del programa se convierte en una amenaza de desintegración del programa, familia por familia, hasta minar su dimensión comunitaria y su potencial transformador. Es una situación afecta intensamente la vocación de éxito del programa.

1. Ante el panorama descrito, es necesario señalar, primero, que las únicas causales que podrían conducir al retiro se refieren al no levantamiento y a la resiembra de los cultivos utilizados para la fabricación de sustancias ilícitas. Segundo, que estas causales deben ser aplicadas considerando el contexto, ponderando el nivel de cumplimiento estatal frente al de las comunidades; y evaluando circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito, dada la situación de orden público que afecta al pacífico colombiano y los pueblos accionantes.

1. En un espacio participativo en El Tarra, Norte de Santander, altos funcionarios del Gobierno nacional explicaron que las personas que dependen de los cultivos no pueden levantarlos de un día para otro si, al hacerlo, amenazan el mínimo vital. Esto fue descrito mediante la metáfora agraria de no soltar un bejuco hasta agarrar otro, así como a través del concepto de gradualidad. Para la Sala, si bien estas expresiones están destinadas a la recepción efectiva por parte de un auditorio intensamente afectado por el incumplimiento, la ausencia de alternativas productivas e incluso el hambre, en realidad se trata de afirmaciones que pueden traducirse en el respeto por los estándares descritos265.

1. En este orden de ideas, la Sala confirmará la decisión de primera instancia en el caso de Alto Mira y Frontera, aunque modificará su alcance, pues impone una carga desproporcionada a los afectados. También revocará las demás decisiones objeto de revisión orientadas a la improcedencia, por las razones expuestas ampliamente en el estudio de procedencia de los casos acumulados. En este caso, además de reiterar las órdenes dictadas por la Corte en la SU-545 de 2023, la Sala adoptará remedios adicionales o más robustos, debido a que la información contenida en el expediente permite diseñar remedios más adecuados a la situación de los dos consejos comunitarios.

1. Al igual que en la Sentencia SU-545 de 2023, una vez resueltos los dos problemas centrales, y realizada la advertencia sobre la necesidad de una ruta étnica consultada para la aplicación del PNIS en los territorios de pueblos étnicos, se abordarán las demás tensiones constitucionales.

1. El caso objeto de estudio involucra los derechos de dos sujetos colectivos, constituidos como consejos comunitarios de comunidades negras o afrocolombianas. Por lo tanto, la Sala se referirá al enfoque y ruta étnicas, asunto analizado, de manera inicial, por la Sentencia

SU-545 de 2023 y relevante con miras a la adecuación futura del programa.

Otras violaciones al debido proceso

1. Las comunidades accionantes presentaron otros argumentos sobre la violación al derecho fundamental al debido proceso en la implementación del PNIS. Si bien es cierto que la violación al principio de legalidad constatada es suficiente para considerar que este derecho fundamental ha sido desconocido de manera amplia en las actuaciones de las entidades accionadas, en virtud de la dimensión preventiva y la pedagogía constitucional, necesaria para una adecuada operación del programa, hace que sea relevante referirse de manera sucinta a estos temas. Estas fallas tienen que ver con la comunicación de las decisiones de suspensión y retiro, el derecho a ser oído, la garantía de presentar pruebas y el derecho a la contradicción y la presentación de recursos.

1. Antes de evaluar la respuesta de la ART a estas denuncias, es importante recordar que la administración del PNIS se divide en dos períodos. El primero, desde 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, cuando estuvo a cargo de la Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización (CPECP), entidad que consideraba las decisiones de suspensión y retiro como un asunto propio del programa, es decir, interno. En este período, las suspensiones operaban como una actuación unilateral y los retiros de manera puramente discrecional. En consecuencia, no existían garantías de comunicación o notificación, de prueba y de contradicción dentro del trámite o por medio de los recursos de la vía gubernativa.

1. El segundo período comienza el 1º de enero de 2020 cuando el programa fue asumido por la ART y, en especial, por su Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI). Desde entonces, la entidad entiende que debe aplicar en sus actuaciones el Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el trámite de revisión de tutela ante la Corte, la entidad explicó a la Corte Constitucional la manera en que concibe la aplicación de esa normativa.

1. Así, en lo que tiene que ver con el período que va de 2018 a 2020, la entidad determinó que debe verificarse si las suspensiones y retiros se dieron con garantías, “de manera tal que de no haber soportes de que las suspensiones y retiros se hayan adelantado conforme a las mencionadas garantías, la DSCI le ha dado la oportunidad a los beneficiarios de presentar las razones y las pruebas necesarias que justifiquen su reintegro al Programa, para de esta manera subsanar las irregularidades que pudieron haber presentado, procediendo al reintegro de algunos beneficiarios”.266 Si la persona demuestra fuerza mayor o caso fortuito entonces es reactivado. Para probar sus afirmaciones, la ART remitió a la Corte Constitucional un amplio número de actos administrativos, la mayoría de los cuales accede a la reactivación.

1. Sin embargo, estos actos administrativos demuestran no solo la posibilidad de que la Agencia acepte errores en las decisiones de suspensión y retiro; también confirman la narración de los accionantes y la mayor parte de los intervinientes. Muchos retiros se debieron a doble o múltiple afiliación en el Sisbén, un hecho susceptible de ser corregido con un trámite administrativo y no siempre atribuible a los afectados; otros, a situaciones desplazamiento forzado, es decir, a una grave violación de los derechos humanos dentro del contexto de violencia que los líderes y representantes de los consejos comunitarios denuncian. Unos más a enfermedad grave y aun algunos afirman que tras una falla detectada no se pudo hacer verificación por parte de los equipos territoriales debido a la situación de orden público.

1. La respuesta de la ART es problemática desde diversos puntos de vista. Una persona o grupo familiar que fue suspendido o retirado sin respeto por el debido proceso y que, en principio, debe considerarse una población vulnerable, que habita territorios especialmente afectados por el conflicto se ve obligada a asumir la carga que, en su momento, no asumió el Estado, al considerar que el manejo de los beneficiarios era un asunto interno. El estándar de fuerza mayor o caso fortuito es de carácter civil y no toma en consideración la situación de los territorios ampliamente descrita. Las suspensiones y retiros siguen operando en una

lógica individual y reactiva, no consideran el impacto comunitario ni la continuidad del programa. Y no están acompañados de una orientación adecuada.

1. En segundo lugar, la entidad afirma que a partir de la Resolución No. 24 de 2020 (anexo 5) expedida cuando comprendió que las actuaciones de suspensión y retiro implican un relacionamiento con la comunidad, se incorporó un trámite denominado conminatorio. Este consiste en realizar comunicaciones en lugares de “amplia circulación y fácil acceso” al público para persuadir a los beneficiarios de cumplir sus compromisos y para invitar a los suspendidos a presentar los elementos o circunstancias que originaron el incumplimiento. Así pueden subsanar la situación y presentar pruebas de caso fortuito o fuerza mayor.

1. Esta respuesta tampoco es satisfactoria desde una perspectiva constitucional, pues las garantías que defiende la Agencia son posteriores a la suspensión, de modo que los beneficiarios en realidad no pueden presentar pruebas para evitar que esta ocurra sino para alcanzar la reactivación, a pesar de las graves consecuencias que la suspensión trae para sus núcleos familiares, las comunidades campesinas y étnicas y para el programa, en general. Además, la Agencia no explica a qué se refiere con comunicaciones en los territorios en lugares de amplia circulación y fácil acceso. Es decir, ni el medio escogido, ni el lugar, ni las razones por las cuales lo considera accesible. Sin embargo, esta afirmación en sí misma refleja lo que implica la ausencia de enfoques diferenciales. En efecto, los territorios colectivos pueden estar en lugares aislados y de difícil acceso. Por ello si la respuesta de la ART se refiere a sus oficinas, entonces el contexto territorial desvirtúa la eficacia de la actuación267. Los consejos comunitarios se encuentran en zonas rurales, en ocasiones a varias horas de distancia en lancha o en transporte multimodal, así que es necesario garantizar el acceso a la comunicación mediante una política diferencial y no a través de afirmaciones genéricas.

1. Estos problemas son, en el estado actual de cosas, accesorios, debido a que el irrespeto por el principio de legalidad impide considerar válidas las decisiones adoptadas en la ART, en

los dos períodos analizados y con independencia de si se trata de retiros o suspensiones. La violación el principio de legalidad es tan grave que ha derivado en la exclusión de una tercera parte de los beneficiarios del programa, pese a que los órganos y expertos con funciones asociadas a la verificación del PNIS reportan un altísimo nivel de cumplimiento de la población campesina y étnica. Sin embargo, para la Sala es relevante que las falencias descritas sean corregidas en el futuro inmediato.

c. El desconocimiento del enfoque étnico y sus consecuencias en los casos acumulados

1. Los enfoques territorial y étnico hacen parte del diseño del programa y el Acuerdo Final de Paz. Estos suponen consultar las necesidades de las comunidades, su contexto y entorno, e incorporar las conclusiones en las medidas de atención, los cultivos sustitutos y los demás proyectos de generación de ingresos, pues solo de esta manera el programa puede conducir a la transformación de las realidades de comunidades campesinas y pueblos étnicos que habitan en territorios donde existen cultivos de uso ilícito.

1. En contraste con estos propósitos, la Agencia de Renovación del Territorio ha explicado que solo cuando el programa fue asumido por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), se decidió iniciar una concertación con pueblos étnicos, para su caracterización y la evaluación de sus necesidades, mediante la Circular 08 de 2020. Este ajuste es necesario para comenzar a incorporar el enfoque étnico al PNIS. Sin embargo, es también oportuno recordar que la Sentencia SU-545 de 2023, al analizar la situación de algunas comunidades indígenas Nasa ubicadas en Putumayo, indicó que es necesario el diseño de una ruta étnica, con participación efectiva de los pueblos interesados; o, en caso de que esta ruta no permita su inclusión oportuna en el programa, diseñar uno especial para los pueblos étnicos.

1. Una ruta étnica debe tomar en cuenta el valor cultural o medicinal de la hoja de coca –en especial, para los pueblos indígenas andinos– así como el impacto que las políticas de erradicación y sustitución proyectan en la vida de los pueblos y en la salud de todos los territorios de pueblos étnicos. En la subsistencia, en la posibilidad de modificar el uso de los cultivos existentes para integrarlos a economías lícitas y en los impactos colaterales de los

distintos medios empleados por el Estado para disminuir la presencia de cultivos. Así pues, además de la especial relación de los pueblos indígenas con la hoja de coca, debe estudiar el significado de la erradicación de los cultivos para los demás pueblos étnicos, incluido el negro o afrocolombiano del que hacen parte las comunidades accionantes268.

1. La Sala Plena, en la decisión citada, habló de dos aspectos específicos: (i) la consulta previa a la implementación del PNIS y (ii) el respeto por la hoja de coca. En esta oportunidad es relevante profundizar en la aplicabilidad de la consulta previa, primero, como garantía de no repetición de conductas que pueden llevar al desconocimiento de derechos de los pueblos étnicos; y, segundo, porque la implementación del PNIS es un problema en desarrollo que atraviesa el país, de modo que, más allá de la unificación jurisprudencial, las particularidades de cada caso ameritan reflexiones desde el Tribunal constitucional.

1. Las comunidades negras también sufren una afectación directa por las medidas de erradicación de los cultivos de coca, aunque no es idéntica a la que enfrentan los pueblos indígenas. Aunque la Sala no cuenta con evidencias sobre el uso cultural o espiritual de la hoja de coca por las poblaciones afrocolombianas, esta no es una razón para descartar la aplicación de la consulta previa. La Corte ha reconocido que "[e]l nivel de afectación no [puede] definirse únicamente en razón del uso ancestral de la hoja de coca por parte de las comunidades étnicas. Las afectaciones al medio ambiente y a la salud impactan de manera aguda su derecho de autodeterminación"269.

1. Como se resaltó en líneas anteriores270, (i) el 21% del total de las hectáreas sembradas con coca en Colombia está en tierras de comunidades negras, (ii) Tumaco es el segundo municipio con mayor cantidad de hectáreas cultivadas en el país (20.720) y (iii) el territorio del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera es uno de los tres que tiene la mayor concentración en el país. Es decir, el espacio donde se desenvuelve la existencia social y cultural de las comunidades representadas por los consejos accionantes tiene una altísima presencia de cultivos de uso ilícito, por lo que sus habitantes reciben el impacto directo de

las medidas que se utilicen para erradicarlos.

1. La afectación directa de las comunidades afro ubicadas en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito fue estudiada por la Corte en las Sentencias T-080, T-236 y T-300 de 2017. En dichas oportunidades se estudió la aplicación del medio más drástico de erradicación, según la jerarquía que se ha previsto para tal propósito: las aspersiones aéreas con glifosato. Se identificaron impactos directos en la salud, los cultivos lícitos, la seguridad alimentaria y las fuentes hídricas; un efecto apenas natural, teniendo en cuenta que las distintas fuentes de subsistencia de dichas comunidades comparten el mismo espacio geográfico de los cultivos de uso ilícito a los que han tenido que acudir para poder sobrevivir, como lo reconoce el punto 4 del Acuerdo Final de Paz. Es evidente que las comunidades representadas por los consejos accionantes se encuentran en la misma situación, pues las distintas medidas de erradicación que se implementen los impactan directamente; tanto por las nuevas dinámicas que implicaría el paso a economías legales en caso de seguirse con la sustitución voluntaria, o los potenciales daños y riesgos que pueden sufrir por los medios forzosos ante su incumplimiento.

1. Para esta Sala de Revisión es claro que la implementación del PNIS en territorios étnicos es una medida que afecta directamente sus intereses, sus territorios y sus derechos, al tiempo que aspira generar beneficios mediante la sustitución por otros cultivos. En ese sentido, si bien en la Sentencia C-493 de 2017 se sostuvo que el Decreto Ley 896 de 2017 no requería consulta previa, por tratarse de una norma general, para todo el territorio colombiano, la llegada del programa a los territorios de pueblos étnicos sí debía consultarse. Asegurar los espacios de participación activa y efectiva que, de buena fe, incluyan en la política pública las necesidades y atiendan a los daños sufridos por los pueblos y comunidades étnicas del país.

1. Sin embargo, esta cláusula amerita al menos unas reflexiones iniciales desde el tribunal constitucional. La primera es que el Gobierno nacional era consciente acerca de su obligación de realizar la consulta, pues de no ser así, no tendría sentido la inclusión de la cláusula. La segunda es que no existe una posición jurisprudencial consolidada en torno a la renuncia a la consulta previa, pero es sin duda una actuación que debe mirarse con cautela desde el punto de vista constitucional pues supone transar un conjunto de estándares para la formación de la voluntad por una sola disposición que puede ser alcanzada en condiciones muy diversas. La tercera es que quienes suscribieron esta cláusula lo hicieron desde la convicción de que el Gobierno cumpliría las obligaciones derivadas del acuerdo colectivo.

1. A partir de estas premisas, resulta preocupante observar que, cuando el Gobierno nacional niega el carácter vinculante de los citados acuerdos colectivos, el resultado es un panorama donde las comunidades prescindieron de la consulta confiando en lo pactado en el acuerdo colectivo, y este último tampoco fue cumplido, al ser reducido a un momento de información y socialización. Ello implica, desde la prevalencia del derecho sustancial, que sus intereses no han sido tenidos en cuenta de manera relevante, para una decisión que les concierne y puede afectar sus derechos.

1. La Sala no discutirá la validez de la cláusula de renuncia a la consulta previa en el caso concreto. Es posible entender que, en el contexto de implementación del PNIS, los consejos que la suscribieron admitieron renunciar a algunos de los estándares de la consulta previa con el propósito de no resultar excluidos del PNIS, en especial, dado que el 21% de los cultivos ilícitos se encuentran en territorios colectivos de consejos comunitarios, y en virtud del límite temporal del programa un proceso extenso de consulta podría alejarlos de ser parte del programa de manera oportuna. Pero sí debe aclarar que esta renuncia no puede interpretarse como el abandono de garantías de fondo asociadas a la consulta previa concebida como el espacio de participación activa y efectiva para discutir asuntos que les afectan, que involucran el destino de sus tierras y territorios, que les imponen cargas o representan beneficios, en un diálogo horizontal y de buena fe. Un diálogo que en el caso del PNIS debe abordar tanto la adecuación de las medidas de atención, como la pertinencia de

los cultivos alternativos, el potencial de integrar los cultivos de coca a economías lícitas y las alternativas de desarrollo de largo aliento, asociadas al programa de sustitución del que se viene hablando.

1. En este orden de ideas, en la creación, diseño o adecuación de la ruta étnica, iniciados por la Circular 08 de 2022 de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y que debe continuar con los estándares de la Sentencia SU-545 de 2023 para los pueblos indígenas, deben garantizarse estándares propios del derecho fundamental a la consulta previa, sin perjuicio de que se concierte una vía rápida entre los pueblos interesados y el Gobierno nacional, considerando la duración del Programa. De esta manera puede armonizarse la participación calificada de los pueblos con la celeridad requerida para no resultar excluidos del Programa por razones temporales. La Corte le ordenará a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que adopte las medidas correspondientes.

1. Además, como lo sostuvo la Sentencia SU-545 de 2023, en caso de que el tiempo que le quede al PNIS suponga un obstáculo para cumplir esta orden, el Gobierno deberá diseñar un programa especial para todos los pueblos étnicos, que les permita hacer parte de la sustitución voluntaria en condiciones de igualdad en el acceso a los beneficios y de respeto por la diferencia cultural.

1. Se aclara, por último, que la consulta previa sobre la implementación del PNIS es autónoma e independiente de aquella exigible antes de la aspersión de glifosato, ordenada por la Corte Constitucional, entre muchas otras, en las sentencias SU-383 de 2003 y T-236 de 2017. Esta última constituye un estándar consolidado a partir de la afectación directa e intensa que puede generar el glifosato en la vida de los pueblos étnicos. En su salud, en sus cultivos y en su entorno y se ha ido fortaleciendo con el principio ambiental de precaución, dado que la Organización Mundial sobre la Salud ha prendido diversas alarmas sobre los daños asociados al químico, mientras que la consulta en la implementación del PNIS en territorios étnicos y la ruta étnica que hoy en día se viene diseñando para suplirla en la

medida de lo posible tienen que ver ante todo con la pregunta de cómo se transformará un territorio étnico donde se encuentran cultivos de uso ilícito una vez se realice la sustitución voluntaria, de manera que el proceso sea acorde y adecuada a la diversidad cultural colombiana.

Análisis breve de los demás problemas jurídicos

1. Como se ha explicado, los dos grandes problemas jurídicos –acuerdos colectivos y debido proceso– constituyen la fuente de los demás. Ya la Sala los abordó y se refirió además al enfoque étnico, aspecto necesario por la identidad de los consejos accionantes. A continuación, se referirá a los demás problemas propuestos en la acción, de manera sucinta, pues se toma como premisa fundamental que el desconocimiento de los acuerdos colectivos y el incumplimiento en los compromisos del PNIS conlleva la vulneración del mínimo vital y genera riesgos para los líderes.

d. Seguridad de los líderes de los consejos comunitarios accionantes

1. La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-545 de 2023, conoció que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) desarrolla el componente de seguridad del PNIS mediante el Plan de articulación de acciones en seguridad para la población objeto del PNIS, que presenta los siguientes avances:

1. (i) Una línea base de liderazgos del PNIS que se refiere a personas delegadas por las asambleas comunitarias en las instancias del Programa; (ii) una matriz de afectaciones en seguridad de líderes y beneficiarios; (iii) una mesa de coordinación interinstitucional (MCIECPNIS) con la participación del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior,

la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos; (iv) el seguimiento y análisis de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, haciendo énfasis en las recomendaciones para la población PNIS y en procesos de sustitución; (v) la creación de una Mesa para la gestión y respuesta a las alertas tempranas lideradas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, donde participan la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART); (vi) la comisión de apoyo y seguimiento a afectaciones en seguridad, donde participan la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección y la Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional, donde se analizan afectaciones de la población y avances de las entidades, bajo el liderazgo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación; (vii) la comisión de apoyo y seguimiento a afectaciones que cuenta con el Protocolo de atención a casos que requieren acción inmediata, el cual ha sido activado en 16 oportunidades, incluidos 2 amenazas en San Andrés de Tumaco; y (viii) Capacitaciones para fortalecer el trabajo de protección, judicialización y prevención para liderazgos de sustitución por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI).

1. En el caso mencionado, el Ministerio del Interior informó que, a través del Plan de Atención Oportuna –PAO– de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos y líderes sociales, se creó una ruta interinstitucional en Norte de Santander; y la Policía Nacional explicó que ha participado junto con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa en la implementación del plan de articulación de acciones en seguridad liderado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. La Unidad Nacional de Protección –destacó que ha participado en mesas de coordinación interinstitucional convocadas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, donde participan la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional -Dirección de DDHH- y la Fiscalía General de la Nación.

1. La Sala Plena reconoció que estas medidas constituyen avances, pero consideró necesario

fortalecerlas, agilizarlas y dictar medidas adicionales: “Teniendo en cuenta que la seguridad humana, la cual permea el marco conceptual del Acuerdo Final de Paz, implica preservar los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz no solo en un sentido reactivo e individual sino preventivo, comprehensivo, colectivo e integral”271. En consecuencia, este Tribunal debe adoptar medidas encaminadas a garantizar la seguridad individual y colectiva de los líderes que participan en el PNIS.

1. En esa perspectiva, la Sala Plena ordenó a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de (1) un mes contado a partir de la notificación de aquella sentencia, se pronunciara sobre las solicitudes individuales y colectivas de seguridad que hayan sido presentadas ante dicha entidad por los líderes que han promovido el PNIS en los municipios analizados en aquella oportunidad; y dispuso la obligación de notificar el resultado a los líderes sociales para que los valoraran y decidieran si las garantías que le puede ofrecer la Unidad Nacional de Protección son suficientes272.

1. Para la Sala de Revisión es claro que los líderes del PNIS enfrentan riesgos derivados de su participación en el Programa; y que estos se hacen cada vez más intensos, mientras no se cumplan los objetivos del PNIS. También está comprobado el rezago en el cumplimiento, de manera que se reiterará la orden de la Sentencia SU-545 de 2023. Además, tomando en consideración la existencia de distintos escenarios constitucionales donde se evalúa la situación de seguridad de diversas poblaciones –como las salas de seguimiento de la situación de desplazamiento forzado o de seguridad de los firmantes del Acuerdo Final de Paz– la Sala remitirá esta decisión a estos órganos para que los incorporen en la estrategia de seguimiento ya definida.

1. Dado que en el caso concreto los accionantes hacen parte de consejos comunitarios de comunidades negras, es imprescindible que se avance en la interdicción de redes criminales asociadas al tráfico de drogas, en la expedición de una ley de tratamiento diferenciado que permita mantener la confianza de la población campesina y étnica vinculada al PNIS y en las

tareas de desminado humanitario. Todas estas son exigencias del Acuerdo Final de Paz en materia de seguridad.

1. Además, desde la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de avanzar en el concepto de seguridad humana, ligado a la prestación de servicios sociales del Estado y el goce efectivo de los derechos con los enfoques diferenciales pertinentes. La Sala Plena, en la decisión citada, se refirió también a los cambios en el lenguaje, necesarios para culminar con la estigmatización. En aquella oportunidad, la Sala pidió remover las etiquetas que pesan sobre los firmantes del acuerdo. No cabe duda, para la Sala, que también deben eliminarse los del campesino cultivador de coca, por las razones expuestas en esta providencia. Ello implica, entre otras cosas, un cambio en el seguimiento, destinado a comprender el cumplimiento gradual de la erradicación y a realizar ajustes oportunos para evitar que los trámites de suspensiones y retiros sigan afectando los derechos fundamentales de estas comunidades vulnerables que han sido discriminadas durante muchas décadas.

1. Frente a esto, la Sala de Revisión resalta que la acción de tutela no es un mecanismo cuyo propósito principal es la atribución de responsabilidades, sino garantizar la efectividad de los derechos fundamentales. Por lo tanto, puede asumir una dimensión preventiva para evitar afectaciones futuras, y establecer rutas de acción para que las autoridades actúen y adopten medidas cuando existen evidencias suficientes para dicho enfoque protector. El contexto de las comunidades accionantes amerita que la Corte se pronuncie sobre esta cuestión, así en las acciones de tutela no se incluya un reparo particular al respecto.

1. En su último informe sobre el estado de implementación del Acuerdo Final de Paz, la Procuraduría General de la Nación resaltó una disminución de las condiciones de seguridad y el aumento de la gobernanza criminal en el departamento de Nariño, que ha puesto en riesgo

a quienes han decidido vincularse a la sustitución voluntaria de cultivos276. La Defensoría del Pueblo ha emitido numerosas alertas tempranas de vulneración de derechos fundamentales –58 entre 2018 y marzo de 2023–, en las que la participación en el PNIS se ha identificado como una de sus variables277, y que no han sido infundadas: entre diciembre de 2016 y marzo de 2023 se reportaron 54 homicidios de líderes y lideresas vinculados al PNIS278.

1. La jurisprudencia de esta Corporación no ha sido ajena a esta situación. La firma de un acuerdo de paz suele enfrentar el desafío del aumento de la conflictividad, con la presencia de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en tránsito a la reincorporación política, social y económica279. Esto afecta con mayor intensidad a los espacios geográficos que eran controlados por los combatientes, que pueden ser copados por otras formas de criminalidad en virtud de los vacíos de poder que se generan280, como sucede en los territorios con alta concentración de cultivos de uso ilícito. Las cifras de violencia antes referidas son una muestra de su gravedad.

1. Aunque la Sentencia SU-020 de 2022 se centró en la situación de violencia generalizada y peligro que enfrentan los firmantes del Acuerdo Final de Paz, tuvo en consideración que estas graves afectaciones a la seguridad también han impactado a partícipes activos de los procesos de sustitución voluntaria del PNIS281. La Sala Plena concluyó que "las economías que operan en la ilegalidad [no] están interesadas en que la población firmante del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación continúe con la política de sustitución de cultivos. Estas personas (…) se encuentran amenazadas y/o han sido asesinadas, entre otros motivos, porque se mantienen en una actividad que no le interesa preservar a las economías ilícitas"282.

1. La Sentencia SU-546 de 2023 declaró un estado de cosas inconstitucional respecto de grave afectación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, en la que también tuvo en cuenta la situación de quienes están

vinculados a procesos de sustitución voluntaria de cultivos283. La Corte reconoció la situación de riesgo que enfrentan quienes impulsan la implementación a nivel territorial del Acuerdo Final de Paz, en particular en lo referido a la sustitución de cultivos ilícitos en el marco del PNIS y la formulación de los PDET284. Resaltó que desde 2020285 se ha destacado la grave situación de protección de esta población y que, pese a los esfuerzos institucionales, las cifras de victimización son alarmantes, al punto de que la pandemia de Covid-19 no mermó la violencia en su contra286.

1. Por lo tanto, en atención a la dimensión preventiva de la acción de tutela y el deber del juez constitucional de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, la Sala ordenará a la Unidad Nacional de Protección que, en el término de un mes contado a partir de la notificación de esta Sentencia, revise la situación de seguridad de los líderes y de los consejos comunitarios, considerados como sujetos colectivos. Además, remitirá entonces la información del caso concreto a la Sala de seguimiento de la situación de seguridad de firmantes. Las medidas de protección colectiva deben definirse en espacios consultivos con los pueblos interesados y en articulación con las instancias del programa y las mesas de trabajo definidas ya por el Gobierno nacional y ordenadas en pronunciamientos judiciales.

1. A pesar de la definición concertada de estas medidas, la Sala insiste en que las acciones y medidas de seguridad individuales y reactivas, asociadas a los chalecos antibalas, las camionetas y los celulares no han sido efectivas para los pueblos étnicos287. Deben explorarse otras, como las emisoras comunitarias y otros medios de comunicación y alertas adecuados al contexto territorial y cultural; la creación de un mecanismo de articulación respetuosa de la diversidad étnica y los territorios colectivos con la Fuerza pública; medidas pedagógicas y el uso de un lenguaje adecuado. También se debe lograr la articulación con las guardias indígenas y cimarrona en los territorios donde hacen presencia y hacen parte de los sistemas de justicia propios, al igual que mecanismos de defensa de sitios culturales, actividades de reforestación cuidado de las aguas, las plantas y la medicina propia.

1. Esta lista es, claro, ilustrativa, pues el conocimiento de los pueblos sobre sus necesidades y territorios es irremplazable para su escogencia, diseño e implementación.

El respeto por la jerarquía de los medios de eliminación de cultivos. Exhorto para el cumplimiento y desarrollo de estándares

1. La eliminación de los cultivos ilícitos se lleva a cabo por distintos medios. Estos se pueden clasificar de menor a mayor fuerza invasiva y deben aplicarse en un estricto orden o jerarquía. Los medios son (i) sustitución voluntaria; (ii) erradicación voluntaria; (iii) erradicación forzada manual; (iv) erradicación por aspersión de glifosato en tierra (mediante fumigadores llevados en la espalda del operador) y (v) erradicación por aspersión aérea. La Sala ha recordado que, de conformidad con el principio de proporcionalidad, y las distintas tensiones que estos métodos generan con los derechos fundamentales, el Estado debe privilegiar este orden de manera estricta288.

1. Ello implica que debe establecer estándares adecuados para comprender cuándo las autoridades estiman válido pasar de una a estrategia a otra, en especial, considerando que ese tránsito implicará mayores riesgos de intervención y lesión a los derechos de la población campesina y, en este caso, étnica. En ese sentido, no basta con la existencia de la regla, pues para que esta sea aplicable de manera adecuada en territorio, es preciso que el Gobierno desarrolle los indicadores que permiten evidenciar el fracaso de una estrategia y la necesidad imperativa de dar un paso a otra, con el potencial de afectar principios centrales de la Constitución Política.

1. Es evidente que una consecuencia directa de negar el carácter vinculante de los acuerdos colectivos lleva a los líderes y representantes de consejos comunitarios a una situación de riesgo. Ellos comprometieron su palabra y apostaron por la generación de confianza en las comunidades, a pesar de los ciclos históricos de incumplimiento que han marcado a los programas de sustitución voluntaria de conflictos. Como resultado de esto, han sido amenazados y perseguidos también por los actores armados que aún se encuentran en territorio.

1. Ya la Corte Constitucional ha decantado la regla de jerarquía entre los medios de erradicación, con fuertes fundamentos constitucionales. Sin embargo, esta regla no será efectiva si no existen estándares claros para decidir cuándo se pasa de un medio a otros. Si las autoridades no actúan con debida diligencia en el marco de la sustitución, lo que ocurre, con claridad, cuando se frustra la confianza comunitaria, y cuando no se evidencia el uso de herramientas de persuasión dialogada antes de acudir a la erradicación forzada, pues invertir esta jerarquía hace imposible que el programa funcione y, por lo tanto, que se materialice un elemento esencial en la implementación del Acuerdo Final de Paz y, más aún, en el propósito general de avanzar en la paz y la estabilidad de los territorios más afectados por el conflicto armado.

1. Aunque en las acciones de tutela objeto de estudio no se incluyen reparos particulares en materia del desconocimiento de la regla de jerarquía entre los medios de erradicación, la Sala resalta su relevancia de cara a las irregularidades denunciadas en las suspensiones y exclusiones del programa. La información del expediente muestra que los índices de exclusión del PNIS son considerables –casi la tercera parte de los inscritos del Consejo Comunitario del Río Mejicano y la cuarta parte de los del Alto Mira y Frontera289–, por lo que una consecuencia previsible para la finalización de las estrategias de erradicación voluntaria para un número tan alto de personas es la aplicación de medidas forzosas y progresivamente más drásticas. Se trata, por lo tanto, de un escenario en el que no solo se afecta la subsistencia y seguridad de poblaciones en situación de vulnerabilidad, sino que condiciona la efectividad de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

1. Las violaciones al debido proceso administrativo que se han evidenciado en las exclusiones del PNIS no solamente implican una adecuación de los trámites y procedimientos para el respeto de aquella garantía constitucional. También requieren de un especial cuidado en las medidas que procederían tras el fracaso de la erradicación forzada, tanto por la posibilidad de afectar a quienes hayan sido separados del programa de forma legítima, como por los riesgos que cada uno de estos medios forzosos conllevan para los líderes y

comunidades. Además del más extremo de ellos –la aspersión aérea de glifosato, cuyos efectos no son desconocidos por esta Corporación–, existen otros que, aunque menos drásticos, también impactan directamente a las comunidades y sus espacios de vida, como la erradicación mediante la aspersión terrestre de químicos. No debe olvidarse que Tumaco es uno de los municipios con mayor concentración de hectáreas de cultivos de coca, y que se trata de un fenómeno que ha afectado con especial intensidad a los territorios de las comunidades negras, por lo que cualquier incumplimiento de la jerarquía de dichas medidas implica la generación de daños y profundiza la vulnerabilidad de dichas poblaciones.

1. La Sala considera que este panorama requiere de una dimensión preventiva en la protección de derechos fundamentales, que hace necesario profundizar en la protección constitucional que identificó la Sala Plena en la SU-545 de 2023 en materia de la jerarquía de los medios de erradicación. Es un asunto que muestra la estrecha relación de los distintos puntos del Acuerdo Final de Paz, y el impacto que tiene el cumplimiento de cada uno de ellos para su debida implementación. Por lo tanto, la Sala insistirá en la estricta observancia de la jerarquía entre los medios de erradicación, y le ordenará al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional la adopción de estándares de debida diligencia y mecanismos de persuasión legales y adecuados desde los puntos de vista étnico y territorial en dicha materia.

El derecho al trabajo y el mínimo vital

1. Para terminar, la Sala reiterará las reflexiones de la Sala Plena sobre la afectación al derecho al trabajo y al mínimo vital derivada del alto nivel de incumplimiento del Estado en relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos. El PNIS es un programa basado en la integración de los campesinos y, de ser el caso, de la población étnica y de los cultivadores que no se agota en el cambio de un cultivo por otro, sino que propende por el desarrollo rural, de manera que las alternativas productivas al cultivo son diversas y deben consultar la realidad territorial y comunitaria de sus destinatarios.

1. Los cultivos de uso ilícito, como se explicó, surgieron en contextos de ausencia o debilidad institucionalidad y precariedad en recursos económicos y bienes básicos. Su eliminación, por

lo tanto, debe ir de la mano no solo con la ayuda inmediata, y los sucesivos pagos económicos programados –y rezagados, según cifras oficiales y de las instituciones autorizadas para verificar el cumplimiento de los acuerdos– sino también del apoyo estatal para la integración a proyectos productivos que se encadenen a economías lícitas, ofertas de empleo y atención social a niños, mujeres, personas de la tercera edad, en el marco de los programas de atención colectiva.

1. El incumplimiento o rezago en la llegada de cada componente de atención afecta entonces la subsistencia de los núcleos familiares y las comunidades inscritas como beneficiarias del programa, lo que, a su vez, genera el riesgo de resiembra y ubica a las poblaciones asociadas hoy al cultivo, en el centro de los objetivos de los grupos armados al margen de la ley. La fumigación –terrestre o aérea–290 tiene consecuencias para otros cultivos, de pancoger o tradicionales para las comunidades, razón por la cual la defensa del mínimo vital se integra con la regla de respeto por la jerarquía de los medios de eliminación de los cultivos.

1. Es preciso recordar que el Acuerdo Final de Paz es un instrumento construido por diversos componentes que guardan relaciones profundas entre sí y que el Programa de sustitución de cultivos, en especial, se integra a la Reforma rural integral. En ese sentido, superar la afectación al mínimo vital denunciada por las comunidades y comprobada por este Tribunal exige avanzar en los procesos de restitución de tierras, en especial, para sujetos colectivos de derecho; combatir la inequidad y promover el cierre de la frontera agrícola de manera armónica con la protección de las zonas de manejo especial en materia ambiental, así como proveer a la población rural tierras productivas, y brindar la asesoría necesaria para aumentar de manera constante esa productividad. Exige el respeto por la relación entre tierras y territorios de los pueblos étnicos y que el programa consulte su posición sobre el desarrollo, el papel de los cultivos en sus territorios y sus consecuencias.

1. Entretanto, considerando que la distancia enorme que persiste entre ese estado de cosas

y el nivel actual de cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, la Sala reiterará lo expresado por la Sala Plena en la SU-545 de 2023 en torno al derecho fundamental al mínimo vital. En síntesis, que adelante las gestiones presupuestales para cumplir lo pactado, no solo en materia individual, sino también en la dimensión colectiva, pues esta última es parte esencial de la cultura de los pueblos étnicos, en particular, y una condición para la transformación territorial, en general.

Corrección de las deficiencias evidenciadas en la implementación del PNIS

1. Con base en las anteriores consideraciones, se le ordenará a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que adopte medidas para corregir las deficiencias que se acreditaron en la ejecución del PNIS durante el presente trámite, como las siguientes:

i. La evaluación de los obstáculos logísticos, geográficos, tecnológicos, económicos y sociales para que las comunidades puedan inscribirse al programa, y la adopción de medidas para solucionarlos. Esto implica, entre otros, el acompañamiento y orientación por parte de los funcionarios de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) para un debido diligenciamiento de los formularios, la presencia en lugares donde haya una mayor accesibilidad para los interesados, o la facilitación de transporte para dicho propósito.

i. El respeto de las garantías del debido proceso administrativo para todas las personas que se sometan a los trámites de suspensión y retiro del programa. En este punto debe tenerse en cuenta el contexto particular de las comunidades, en asuntos como las barreras geográficas, las deficiencias de infraestructura vial y de telecomunicaciones de sus territorios, sus condiciones de seguridad y niveles de alfabetización. Lo anterior debe reflejarse en el uso de medios de notificación efectivos, claridad en las distintas actuaciones realizadas, carga de la prueba, la posibilidad del ejercicio del derecho de defensa y la presentación de los recursos que fueren pertinentes, y la articulación con el Ministerio

Público para proporcionarles orientación jurídica.

i. La exclusión del PNIS únicamente se debe dar por causales claras, específicas y previamente establecidas en la ley. Por lo tanto, se deben adecuar los instrumentos procedimentales que la Agencia de Renovación del Territorio utiliza para este fin, para que se asegure el respeto del principio de legalidad.

i. Se debe asegurar la comunicación efectiva entre la administración del PNIS y los beneficiarios. Esto implica, como lo indicó la Sección Cuarta del Consejo de Estado291, que, "más allá de un proceso sancionatorio o de juzgamiento para decretar la suspensión del programa, las actuaciones deben estar dirigidas a persuadir a las comunidades para que cumplan el principal compromiso, esto es, la erradicación voluntaria de los cultivos de uso ilícito y que no reanuden dicha actividad". Por lo tanto, debe haber un ejercicio doble de conminación previo a la suspensión y a la exclusión, por canales adecuados para el contexto de cada comunidad292.

i. La suspensión de los beneficios del programa únicamente puede tener lugar cuando se expida una decisión motivada, que observe los aspectos anteriores. En su aplicación se debe ponderar el contexto particular del afectado, y tener en cuenta factores como la situación de seguridad que enfrentan, el estado de cumplimiento de los compromisos por parte del Estado, la existencia de circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito, si hay una ausencia de alternativas productivas y su relación con las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades.

i. Dicha medida se aplicará únicamente para los casos en los que las causales invocadas no tengan que ver con los retiros voluntarios o la muerte de los beneficiarios.

i. Si la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) decide reiniciar el trámite administrativo de suspensión o exclusión, deberá asegurar el cumplimiento de todas las garantías del debido proceso administrativo, teniendo en cuenta el contexto particular de las comunidades afectadas293, al igual que el principio de legalidad en las causales invocadas. En estos trámites se deberá contar con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo como garantes de los intereses de los afectados.

i. La suspensión de los beneficios del PNIS únicamente podrá tener lugar cuando haya una decisión ejecutoriada en la que se disponga el retiro del programa.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión del término decretada por la Sala Tercera de Revisión para decidir el presente asunto.

SEGUNDO. REVOCAR por las razones desarrolladas en la presente providencia, la decisión de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Subsección C, el 3 de febrero de 2023, como juez constitucional de segunda instancia, dentro del expediente correspondiente al caso del

Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera contra Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y CONFIRMAR parcialmente la decisión adoptada en este proceso por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 27 de octubre de 2022, en el sentido de amparar los derechos fundamentales al debido proceso y exigir el cumplimiento de buena fe en relación con el acuerdo colectivo suscrito en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

TERCERO. REVOCAR las decisiones adoptadas en primera instancia por el Juez Civil del Circuito de Tumaco el 24 de agosto de 2022 y en segunda instancia por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto -Sala Unitaria Única- el 6 de octubre de 2022, dentro del expediente correspondiente al caso del Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano contra la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y otros, que declararon improcedente la acción de tutela y, en su lugar, CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales del consejo y sus representantes al debido proceso y al cumplimiento de buena fe de lo pactado en el marco del acuerdo suscrito dentro del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

CUARTO. ORDENAR a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que, en el marco de la adecuación étnica del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos iniciada por Circular 08 de 2020 de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), para que avance en la adecuación étnica del Programa en relación garantizando los estándares propios de la consulta previa, sin perjuicio de que se pacte una ruta ágil con los consejos comunitarios accionantes. El cumplimiento de esta orden deberá iniciarse 48 horas después de la notificación del fallo y la ruta participativa-consultiva pactarse dentro de los quince días comunes siguientes. La adecuación de la ruta étnica no tendrá un término definido por la Corte, aunque se sugiere que se concrete por un procedimiento ágil294.

QUINTO. ORDENAR a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que, a través de la

Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), deje sin efecto las decisiones de suspensión y exclusión adoptadas en relación con núcleos familiares que pertenecen a los consejos comunitarios accionantes, de acuerdo con los criterios establecidos en el §344. Tomando como referencia el total potencial de beneficiarios de los acuerdos colectivos suscritos en San Andrés de Tumaco, deberá procederse a definir su número actual en la ruta de adecuación étnica y cultural. Además, la autoridad deberá respetar, en el futuro, el principio de legalidad en la adopción de cualquier decisión de suspensión o retiro y los demás estándares definidos en la parte motiva de esta providencia, y contar con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo como garantes de los intereses de los afectados. Por lo tanto, la Sala exhortará a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a que privilegie un enfoque de ajuste y corrección gradual para los beneficiarios, antes que la exclusión que desintegra, familia por familia, al programa de sustitución de cultivos.

SEXTO. DECLARAR el carácter vinculante de los acuerdos colectivos de sustitución suscritos por el Gobierno nacional con los consejos comunitarios accionantes. En consecuencia, ORDENAR a la junta de direccionamiento estratégico, dirección general y consejo permanente de dirección, en su calidad de instancias responsables de la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, así como a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), para que en el marco de sus funciones cumplan el contenido de los acuerdos colectivos suscritos, tanto en su dimensión individual como colectiva.

SÉPTIMO. ORDENAR al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional, la estricta observancia de la jerarquía entre los medios de erradicación. En consecuencia, deberán priorizar la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada. Esta última sólo procederá en caso de que fracase la primera y deberá atender al principio de precaución. Ello requiere la adopción de estándares de debida diligencia y mecanismos de persuasión legales y adecuados desde los puntos de vista étnico y territorial.

NOVENO. ORDENAR al Gobierno nacional que, tan pronto le sea notificada la presente sentencia, inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que se cumpla de manera integral, coordinada y articulada lo pactado en los acuerdos colectivos celebrados con los consejos colectivos accionantes, tanto en su dimensión individual, como en sus componentes colectivos.

DÉCIMO. ORDENAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) garantizar el efectivo funcionamiento de las instancias de ejecución del Plan Nacional de cultivos Ilícitos que se encuentran establecidas en el capítulo I del Decreto 362 de 2018, con el fin de que estos órganos puedan sesionar y adelantar las acciones necesarias para continuar la implementación del programa con la participación de las comunidades involucradas de conformidad con sus competencias.

DÉCIMO PRIMERO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección que en el término de (1) un mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia se pronuncie sobre las solicitudes individuales y colectivas de seguridad que hayan sido presentadas ante dicha entidad por los líderes que han promovido el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en los consejos comunitarios accionantes. Además, deberá concertar las medidas de protección colectiva, en los términos definidos en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO SEGUNDO. REITERAR el exhorto al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que adelanten los ajustes normativos respecto del tratamiento penal diferencial en los términos contemplados en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final de Paz.

DÉCIMO TERCERO. LÍBRENSE por secretaría general de la Corte Constitucional las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Tabla de contenido

Base jurisprudencial relevante 1

I. Antecedentes 3

Primero. Fundamentos fácticos y jurídicos de las demandas acumuladas 3

Situación de los consejos comunitarios accionantes ……5

Ruta dentro Programa en el Consejo de Alto Mira y Frontera ……6

Segundo. Respuesta de las accionadas e intervenciones recibidas en el trámite de instancia … 7

Respuesta de la Agencia de Renovación del Territorio

……8

Amicus Curiae de la Universidad del Rosario 9

Expediente T-9.078.318 – Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano ……10

Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).....10

Respuesta de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) …….10

Tercero. Decisiones de instancia 13

Caso Alto Mira y Frontera (Expediente T-9.363.089) 13

Sentencia de Primera Instancia. Sección Cuarta del Consejo de Estado ……13

Impugnación 14

Sentencia de segunda instancia, Consejo Estado, Sección Tercera, Subsección C 15

Expediente T-9.078.318 – Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano 15

Sentencia de primera instancia 15

Sentencia de segunda instancia 16

Cuarto. El trámite ante la Corte Constitucional 16

Resumen de las intervenciones remitidas a la Sala Tercera de Revisión 17

Ministerio de Hacienda y Crédito Público 17

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ……..17

Agencia de Renovación del Territorio (ART) 17

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República …….19

Ministerio de Justicia y del Derecho 19

Unidad Nacional de Protección ……20

Ministerio de Agricultura 20

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame 21

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) ……25

Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas (CCI), Elementa DDHH, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), Corporación Viso Mutop, Corporación Acción Técnica Social (ATS) y Universidad de Essex ……27

Ilex Acción Jurídica 27

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) 27

Departamento Nacional de Planeación (DNP) 28

II. Consideraciones 29

Competencia 29

Procedencia de la acción de tutela 29

Legitimación en la causa por pasiva 30

Inmediatez 30

Subsidiariedad 31

III. Fundamentos normativos 33

Primero. Los acuerdos comunitarios o colectivos suscritos en el marco del PNIS tienen carácter vinculante. Reiteración de jurisprudencia 35

Segundo. Sobre el debido proceso en el retiro o suspensión de beneficiarios del PNIS. Reiteración de jurisprudencia 37

Tercero. Enfoque étnico, participación, consulta y adecuación cultural. Reiteración de jurisprudencia 41

Estudio de los casos concretos 43

Primero. Las raíces del conflicto 43

La confusión entre hoja de coca y la cocaína 43

La prohibición y la guerra en un discurso centenario 44

Colombia, en el centro de la confrontación

……..45

El PNIS, como apuesta central por la erradicación voluntaria 49

La relevancia de la sustitución de cultivos ……49

Personas y comunidades que son vinculadas voluntariamente a la sustitución 53

La igualdad material a través de los enfoques diferenciales del Programa ……..54

Estructura y participación, las autoridades e instancias del PNIS ……56

Conclusiones 57

IV. Estudio de fondo. Hallazgos y remedios por adoptar en los casos acumulados 58

a. El desconocimiento del carácter vinculante de los acuerdos colectivos y sus consecuencias en los casos acumulados ……58

b. La violación al debido proceso y sus consecuencias en los casos acumulados 60

Las causales de retiro y el principio de legalidad ……..61

Situación del Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano …….63

De una causal de retiro opaca a la multiplicidad de causales ……66

Otras violaciones al debido proceso 68

c. El desconocimiento del enfoque étnico y sus consecuencias en los casos acumulados 70

Análisis breve de los demás problemas jurídicos 73

El respeto por la jerarquía de los medios de eliminación de cultivos. Exhorto para el cumplimiento y desarrollo de estándares ……76

El derecho al trabajo y el mínimo vital 78

Corrección de las deficiencias evidenciadas en la implementación del PNIS 79

V. Decisión 80

2 MM.PP. Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Jorge Enrique Ibáñez Najar.

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Decisión adoptada en la revisión automática de la Ley 67 de 23 de agosto de 1993 “por medio de la cual se aprueba la ‘Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas’, suscrito en Viena el 20 de diciembre de 1988”.

4 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia sobre la consulta previa y la fumigación con glifosato. Con aclaración de voto de Aquiles Arrieta Gómez, acerca del alcance del principio de precaución sentado en la Sentencia T-237 de 2017 y salvamento de voto de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien sostuvo que la consulta no procede por tratarse de un asunto de interés nacional.

5 M.P. (E) Aquiles Arrieta Gómez. Decisión sobre el derecho a la consulta previa la

erradicación de cultivos por aspersión de glifosato. En esta sentencia también se definieron los estándares y parámetros para la aplicación del principio de precaución en materia ambiental. Además, la consulta debe realizarse con todos los pueblos étnicos, con independencia de la relación cultural con la hoja de coca, por la afectación a sus tierras, territorios y subsistencia.

6 M.P. (E) Aquiles Arrieta Gómez. Sentencia sobre la consulta previa a las tareas de erradicación forzada por aspersión de glifosato.

7 Auto dictado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en verificación del cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017 y que contiene la regla de jerarquía de los mecanismos de eliminación de cultivos. M.P. Alberto Rojas Ríos. El auto tuvo aclaración del magistrado Alejandro Linares Cantillo y del ponente, Alberto Rojas.

8 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SPV y AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar (acerca de la inexistencia de definición legal de la figura de estado de cosas inconstitucional y sobre la importancia de las órdenes estructurales para resolver problemas complejos). AV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

10 M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Es una decisión de la Sala Plena sobre el Estado de cosas inconstitucional en la situación de seguridad de líderes y lideresas. Incluye referencias a la situación de líderes que hicieron parte del PNIS. Fue suscrita por ocho magistrados y tiene aclaraciones de voto de la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera (si bien compartió la decisión, consideró que la Sala debió indagar por el rol de las autoridades penales y, en especial, de la Fiscalía General de la Nación en relación con la situación de seguridad de los líderes y lideresas) y el magistrado encargado Miguel Polo Rosero.

11 Decisión sobre la seguridad personal de personas defensoras de derechos humanos. M.P. Diana Fajardo Rivera.

12 MP Álvaro Tafur Galvis. Los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández salvaron parcialmente su voto, pues en su concepto la Corte Constitucional debía

ordenar la suspensión inmediata de las fumigaciones. El magistrado Jaime Araújo Rentería salvó su voto, pues la erradicación no debería realizarse, en ningún caso, mediante fumigación de glifosato por sus consecuencias negativas sobre el ambiente.

13 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia sobre la consulta previa y la fumigación con glifosato. Con aclaración de voto de Aquiles Arrieta Gómez, acerca del alcance del principio de precaución sentado en la Sentencia T-237 de 2017 y salvamento de voto de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien sostuvo que la consulta no procede por tratarse de un asunto de interés nacional.

14 M.P. (E) Aquiles Arrieta Gómez. Decisión sobre el derecho a la consulta previa la erradicación de cultivos por aspersión de glifosato. En esta sentencia también se definieron los estándares y parámetros para la aplicación del principio de precaución en materia ambiental. Además, la consulta debe realizarse con todos los pueblos étnicos, con independencia de la relación cultural con la hoja de coca, por la afectación a sus tierras, territorios y subsistencia.

15 M.P. (E) Aquiles Arrieta Gómez. Sentencia sobre la consulta previa a las tareas de erradicación forzada por aspersión de glifosato.

16 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, sobre consulta previa y programas de erradicación forzada basados en la erradicación de cultivos por aspersión de glifosato. La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado salvó su voto por considerar que los actos cuestionados eran de carácter general y concreto, de modo que solo podrían cuestionarse por los medios de control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

17 (i) Expediente T-9.363.089: archivo digital “ED_01_DEMANDA_2_6_2022.pdf N roActua 2 .pdf NroActua 2 -Demanda-1”; y (ii) Expediente T-9.078.318: archivo digital “01 Demanda 2022-00041.pdf”.

18 Se advierte que la narración de los hechos se basa, centralmente, en la exposición de los accionantes; y, solo en los párrafos finales, en la respuesta recibida desde la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) por los jueces de instancia. En consecuencia, lo expresado no refleja una posición ya asumida por la Corte Constitucional.

19 En lo que sigue, se hará referencia a las FARC-EP para hablar de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, la organización insurgente que suscribió el Acuerdo de Paz para dejar la lucha armada; y de las FARC (sin la extensión mencionada) para hablar del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común o Comunes.

20 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-”.

21 Este requisito no exige una pluralidad de individuos, porque entiende como “familias” o “núcleos familiares” incluso a personas que se presentan de forma individual.

22 “(…) a partir de la decisión y compromiso de los cultivadores y cultivadoras de abandonar los cultivos de uso ilícito, la sustitución voluntaria es un principio fundamental del Programa, para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades y de los respetivos (sic) territorios. Ello implica acciones de promoción de la sustitución voluntaria y definir con las comunidades las alternativas de sustitución que sean sostenibles desde el punto de vista económico y socioambiental, y adecuadas para fortalecer las economías familiares, garantizando condiciones de vida digna. Lo anterior en el entendido de que el proceso de sustitución y su sostenibilidad requieren del apoyo del Gobierno en los términos acordados con las comunidades”. (Escrito de demanda, p. 2).

23 “Se garantizará la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto de los Territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello”. (Acuerdo Final, 2016, p. 207). Tomado de la demanda, p. 2.

24 Son un componente de los planes de acción inmediata familiares, que busca la creación de ingresos inmediatos para los beneficiarios del PNIS.

25 Son otro componente de los planes de acción inmediata familiar, que tienen el propósito

de sustituir los ingresos no inmediatos de los cultivos de uso ilícito por otros sostenibles en el tiempo.

26 Las cifras sobre el número de personas incluidas en los acuerdos colectivos y las efectivamente vinculadas al programa se toman del escrito de demanda (pp. 9-10).

27 Aquí se desarrollan también las respuestas de las autoridades que fueron vinculadas por los jueces de instancia.

28 Archivo digital "Contestación AT. 2022-03046.docx.pdf" de la carpeta "RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_RV__CONTESTACION_AT.zi p NroActua 16-Indice.zi p NroActua 16-Indice.zi p NroActua 16-Indice".

29 Archivo digital "RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_MEMORIALRESPUESTAC.pdf NroActua 18-Indice",

30 Archivo digital "Respuesta ART a Acción de Tutela Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera Rad. 2022-03046-00 (20221200075871).pdf" de la carpeta "ADISPOSICIONDELASPARTES_RV__RA 1.zip NroActua 17 -Indice.zip NroActua 17 -Indice.zip NroActua 17 -Indice".

31 47 líderes fueron asesinados entre 2016 y 2019.

32 Archivo digital "03 Contestacion Presidencia 2022-00041.pdf".

33 Archivo digital "02 Contestacion ART 2022-00041.pdf".

34 Archivo digital "04 Contestacion Alcaldia Linare 2022-00041.pdf".

35 Archivo digital "06 Contestacion Alcaldia Cumbitara 2022-00041.pdf".

36 Archivo digital "09 Contestacion Alcaldia Los Andes 2022-00041.pdf".

37 Archivo digital "05 Contestacion Gobernacion Narino 2022-00041.pdf".

38 Conformado por Fiducoldex S.A., Fiducentral S.A., Fiduagraria S.A. y Fiduprevisora S.A.

39 Es un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la

República, de acuerdo con el Decreto 691 de 2017.

40 Archivo digital “07 Contestacion PA FCP 2022-00041.pdf”.

41 Archivo digital “08 Contestacion Minhacienda 2022-00041.pdf”.

43 Documento visible en el índice 2 de Samai del expediente digital de tutela de primera instancia, con certificado núm. D11963765ED39E53 B2736A1118FE0907 A482630E9AFDAAEB 5F4F17FA74B7D167.

44 Resaltó que el artículo 167 del CGP establece que las afirmaciones indefinidas no requieren prueba, y que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional, por lo que tampoco se les puede imponer dicha carga.

45 Para el Consejo de Estado, más allá de un proceso sancionatorio o de juzgamiento para decretar la suspensión del programa, las actuaciones debían orientarse a la persuasión de las comunidades para que cumplieran en compromiso de erradicar voluntariamente los cultivos de uso ilícito, y no reanudar dicha actividad.

46 El Consejo de Estado le ordenó que adelantara las etapas del procedimiento conminatorio de la Resolución 024 de 2020 respecto de los 452 núcleos familiares suspendidos y los 1077 excluidos, por canales de comunicación efectivos que permitan a cada hogar conocer el alcance de la decisión y la irregularidad y rehacer las actuaciones administrativas correspondientes.

47 Archivo digital “OFI22-00142298_GFPU.pdf”, de la carpeta “RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_GFPU.zip NroActua 31 -Impugnaci243n-9.zip NroActua 31 -Impugnaci243n-9.zip NroActua 31 -Impugnaci243n-9”.

48 Archivo digital “ART interpone recurso de impugnación tutela del C C ALTO MIRA Y FRONTERA (20221200121041).pdf”, de la carpeta “RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_ARTINTERPONERECURS.pdf NroActua 33-Indice”.

49 Archivo digital “81_11001031500020220304600 2RECIBEMEMORIAL20221122110035.pdf”.

50 Archivo digital “4_11001031500020220304601 1SENTENCIA20230314123257.docx”.

51 Archivo digital “10 Sentencia instancia 1 Improcedente 2022-00041.pdf”.

52 Archivo digital “11 Impugnacion 2022-00041.pdf”.

53 Citó la Sentencia T-414 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

54 Archivo digital “12 Sentencia instancia 2 Confirma 2022-00041-861.pdf”.

55 Notificado por el estado no. 4 del 14 de marzo de 2023.

56 Se recibieron solicitudes de insistencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar y de la Defensoría del Pueblo.

57 Notificado por el estado no. 9 del 9 de junio de 2023.

58 Archivo digital “OFICIO RESPUESTA REQUERIMIENTO – EXP. 1920-2023.pdf”.

59 Archivo digital “CONTESTACIÓN Y ANEXOS..pdf”.

60 Archivo digital “Rta. Direccion de Sustitucion de Cultivos de Uso Ilicito -ART.pdf”.

61 99.097 inscritos.

62 59.620 cultivadores. 10.972 no cultivadores. 14.467 recolectores.

63 7.781 cultivadores. 3.627 no cultivadores. 2.381 recolectores.

64 229 cultivadores. 13 no cultivadores. 7 recolectores.

65 Inscritos: 3.906 cultivadores, 857 no cultivadores y 86 recolectores. Activos: 2.934 cultivadores, 731 no cultivadores, y 80 recolectores. Retirados: 946 cultivadores, 124 no cultivadores y 66 recolectores. Suspendidos: 26 cultivadores y 2 no cultivadores.

66 Inscritos: 1.061 cultivadores, 201 no cultivadores y 11 recolectores. Activos: 712 cultivadores, 147 no cultivadores y 9 recolectores. Retirados: 349 cultivadores, 54 no cultivadores y 2 recolectores.

67 Se destinaron $48.260 millones en el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, y $10.878 en el Consejo Comunitario Río Mejicano.

68 109 familias y 35 beneficiarios en atención a recolectores en la zona de Alto Mira y Frontera, 19 familias y 76 beneficiarios en atención a recolectores en la zona del Río Mejicano.

69 3.221 familias en la zona de Alto Mira y Frontera, 2.065 familia en la zona del Río Mejicano.

70 Archivo digital “Rta. Presidencia de la Republica.pdf”.

71 Archivo digital “Rta. Ministerio de Justicia (despues de traslado) I.pdf”.

72 Archivo digital “T-9078318 Rta. UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION 06-10-23.pdf”.

73 Archivo digital “T-9078318 Rta. MINISTERIO DE AGRICULTURA 12-10-23.pdf”.

74 Archivo digital “T-9078318 Rta. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz 11-10-23.pdf”.

75 La Corte Constitucional determinó que no requería consulta previa en la Sentencia C-439 de 2017, al no encontrar afectación directa de la identidad étnica y cultural y los territorios de las comunidades, y dado el carácter voluntario del programa.

76 Solo el 4,1% del total de hectáreas priorizadas afectadas por cultivos de uso ilícito están en proceso de restauración. Los datos recogidos por UNODC no son comparables con la verificación realizada en los terrenos donde se ubican los cultivos. No hay presencia en terreno en algunos de estos lugares. No hay claridad en la información de las familias que se han vinculado al PNIS. En la construcción del PNIS y los acuerdos voluntarios no se tuvieron en cuenta las diferentes figuras de ordenamiento territorial ni ambiental. Hay limitaciones en los avances de compromisos estratégicos para el ordenamiento territorial, como la actualización del catastro multipropósito y el Plan de Zonificación Ambiental.

77 En el primer semestre de 2023 se reportó el asesinato de 77 personas con distintos tipos de liderazgo en 21 departamentos y 58 municipios. 35 de ellos han sido asesinados en

municipios con cultivos de coca. La Defensoría del Pueblo emitió una alerta temprana el 19 de mayo de 2023 por riesgos a la vida e integridad personal de defensores de derechos humanos y líderes sociales, y violencia sostenida contra el sector comunal, indígena, comunitario, campesino o agrario y afrodescendiente.

78 Archivo digital “T-9078318 Intervencion DEJUSTICIA 09-10-23.pdf”.

79 Señala que el Consejo de Estado ha reconocido la existencia de actos administrativos consensuales o bilaterales, que no surgen de una manifestación unilateral del Estado. Si se emite la voluntad del administrado, se compromete su validez.

80 Destacó que en la Sentencia del 15 de junio de 2023 de la Sección Quinta del Consejo de Estado (M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Rad. 11001-03-15-000-2022-03053-01) se reconocen plenos efectos vinculantes de los acuerdos colectivos y familiares.

81 Cita el mediante memorando MEM19-00021615 / IDM 1207001 emitido el 27 de diciembre de 2019 por la Presidencia, y una respuesta de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) de marzo de 2021.

82 Municipios de Roberto Payán, Magüí Payán y Barbacoas.

83 Archivo digital “Rta. Dejusticia.pdf”.

84 Expediente T-9.055.571.

85 Archivo digital “Solicitud para atender al requerimiento del Oficio No. OPT-A-3372023 de la Corte Constitucional a Ilex Acción Jurídica. Material probatorio solicitado por la Magistrada Diana Fajardo Rivera para el expediente T-9.078.318 y T- 9.363.089.pdf”.

86 Ilex indica que el 65% de los cultivos de coca están concentrados en Nariño, Norte de Santander y Putumayo, y que el 44% se encuentran en zonas de manejo especial.

87 Archivo digital “T-9078318 AC Intervencion COLECTIVO DE ABOGADOS Y ABOGADAS JOSE ALVEAR RESTREPO 23-11-23.pdf”.

88 Demandantes: Jomary Ortegón Osorio y otra Demandados: Presidencia de la República y otros. Radicado: 11001-03-15-000-2022-03375-01.

89 CAJAR señaló que, al igual en el caso bajo estudio, (i) no todas las familias interesadas pudieron hacer parte del programa; (ii) el gobierno incumplió sus obligaciones de apoyo económico, generación de ingresos y proyectos productivos; (iii) se desconoció la buena fe y la confianza legítima; y (iv) se desconoció el debido proceso administrativo en la suspensión y exclusión de familias adscritas al PNIS.

90 Para el Consejo de Estado, como lo resalta CAJAR, producen efectos jurídicos y tienen el carácter de actos administrativos bilaterales orientados a materializar el PNIS.

91 CAJAR señala que el Consejo de Estado concluyó (i) la ausencia de causales taxativas y claras de suspensión y, (ii) la falta de claridad y socialización de los procedimientos, (iii) la existencia de una carga dinámica de la prueba en los procesos de suspensión y exclusión adelantados por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), y (iv) que el cumplimiento de los compromisos del PNIS condiciona garantías constitucionales como la vida y el mínimo vital.

92 CAJAR referencia un protocolo de procedimientos adoptado en 2018, de carácter interno, que nunca fue público ni puesto en conocimiento de los beneficiarios del PNIS.

93 Archivo digital “20233240857811_20231220041223_89760.pdf”.

94 Con base en la Ley 2169 de 2021.

95 En el marco del artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, y de acuerdo con la Ley 2299 de 2023.

97 Según los datos del gobierno, para 2023 el índice de penetración de internet fijo en el municipio de Tumaco fue de aproximadamente el 3% (cfr. https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnolog-a-e-Innovaci-n/Internet-Fijo-Penetraci-n-Municipio/fut2-keu8/about_data). Esta es una constante en la región, pues, como lo resalta Pacífico Task Force, “Tumaco, para el cuarto trimestre del 2018 contaba con 4,221 suscriptores en una población de 253.637 habitantes lo cual representa el 1.7% del índice de penetración. Para el cuarto trimestre del 2019 contaba con 6.692 suscriptores en una población de 225.783 habitantes lo que representa el 2.6% del índice de penetración. Para el segundo trimestre del 2020 el número de suscriptores asciende a 7.083 en una población con 257.052

habitantes lo que representa el 2.8% del índice de penetración" (Cfr. Caracterización de conectividad digital para líderes y lideresas en Tumaco, Buenaventura, Quibdó y Timbiquí, p. 16. Disponible en: https://pacificotaskforce.com/wp-content/uploads/2021/12/Caracterizacion_de_conectividad_digital_para_lideres_y_lideresas_sociales.pdf).

98 Sentencia T-302 de 2017. M.P. (E) Aquiles Arrieta Gómez. Reiterada en la Sentencia SU-092 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV y AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

99 Dado que existen matices en torno a la formulación de los problemas jurídicos y la respuesta de las entidades accionadas y vinculadas tiene también diferencias.

100 ¿Se desconocieron los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso, a la igualdad, y a la paz, de las comunidades que suscribieron acuerdos colectivos en el marco de la socialización del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (en adelante, PNIS), cuando su inclusión al programa fue denegada porque las entidades competentes consideraron que los acuerdos colectivos son meras socializaciones y no son vinculantes?

101 ¿Se vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a la intimidad, al mínimo vital, al debido proceso, a la seguridad personal, a la paz, y a la consulta previa, de las comunidades campesinas y étnicas, que a pesar de haber manifestado su voluntad de suscribir acuerdos colectivos y/o individuales de sustitución de cultivos de uso ilícito con entidades del Estado en el marco del PNIS, sus predios fueron objeto de operativos de erradicación forzada?

102 ¿Se vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso, a la igualdad, y a la paz de las comunidades campesinas y étnicas que manifestaron su voluntad de suscribir acuerdos colectivos y/o individuales para la sustitución de cultivos de uso ilícito con entidades del Estado al negárseles acceder al PNIS por falta de cobertura financiera?

103 ¿Se vulneraron los derechos fundamentales a la seguridad alimentaria y al mínimo vital de las comunidades campesinas y étnicas que suscribieron acuerdos colectivos y/o individuales de sustitución de cultivos de uso ilícito con entidades del Estado, al interrumpirse la continuidad de los programas productivos de sostenimiento de mediano y largo plazo?

104 ¿Se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de las familias que suscribieron acuerdos individuales de sustitución de cultivos de uso ilícito y fueron posteriormente suspendidas del PNIS al presentarse un presunto incumplimiento de los compromisos?

105 ¿Se vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa y autonomía étnica de las comunidades indígenas al no contemplarse unos criterios diferenciales en el PNIS para su vinculación y aplicación teniendo en cuenta sus usos y costumbres tradicionales con la hoja de coca?

106 ¿Se vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de las comunidades campesinas y étnicas que suscribieron acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito con el Estado al no garantizarse las medidas de seguridad adecuadas y efectivas por parte de las entidades estatales competentes en el marco del PNIS?

107 "(…) los acuerdos colectivos resultan jurídicamente vinculantes en tanto materializan un proceso de participación de las comunidades con el Gobierno Nacional, enmarcado en el principio de la buena fe, y por tanto, crean obligaciones para las partes que los suscriben en virtud del Decreto 896 de 2017 y el Decreto 362 de 2018, en concordancia con el AFP, y el clausulado del propio acuerdo colectivo, cuyo texto establece: "[l]os acuerdos suscritos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, implican la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo. Por lo anterior, constituyen un pacto

plurilateral vinculante”. Sentencia SU-545 de 2023.

108 Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

109 Entre otras las sentencias T-295 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-345 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; y T-177 de 2022. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Diana Fajardo Rivera. En la Sentencia T-618 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Sala encontró que además de la relación con la buena fe, el respeto al acto propio también se relaciona con el derecho al debido proceso.

110 Sentencia T-248 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Reiterada por la Sentencia SU-067 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Alberto Rojas Ríos.

111 Sentencia SU-067 de 2022. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Alberto Rojas Ríos.

112 Ibid.

113 Decreto 869 de 2016. “Artículo 6. Beneficiarios del PNIS: Son beneficiarios del PNIS las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016”.

114 Debe tenerse en cuenta que el tránsito de una economía ilícita a una economía lícita no es inmediato. Especialmente para los cultivadores cuya subsistencia depende de los cultivos de uso ilícito y que se comprometen a eliminar dichos sembrados para adelantar nuevos proyectos, los cuales toman tiempo en convertirse en productivos. De esa manera, quienes subsisten de los cultivos de uso ilícito, pero desean sustituir, deben confiar en que el Gobierno Nacional cumpla de buena fe con sus compromisos. En este caso concurren varios hechos especialmente relevantes y significativos que permiten concluir que las comunidades que suscribieron acuerdos colectivos tenían una confianza legítima en que sus derechos serían respetados, derivada de la intención de pertenecer al PNIS.

Es una especial muestra de buena fe por parte de las comunidades, que hayan reconocido la existencia de sembrados de coca en sus predios, y entregado la información inicial para

adelantar los censos veredales y municipales donde se encontraban los cultivos de uso ilícito que posteriormente se comprometieron a sustituir. Lo anterior se adelantó a sabiendas de que no existía en dicho momento una ley de tratamiento penal diferenciado a la que acogerse en el momento de la suscripción de los acuerdos.

De conformidad con las pruebas allegadas al expediente, se tiene que el porcentaje de cumplimiento de las familias es de entre el 95%114 y el 98%114 a nivel global, y apenas un 0,8% de resiembra114. Lo anterior evidencia una intención de sustituir los cultivos ilícitos y de cumplir con los acuerdos adquiridos114.

115 Sentencias T-002 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-100 de 2023. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV y SPV. Alejandro Linares Cantillo.

116 Auto 387 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Alberto Rojas Ríos y Alejandro Linares Cantillo.

117 En respuestas a requerimientos formulados por la Corte Constitucional y en otros escenarios.

118 A juicio del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad Nacional, el Estado no está facultado para ejecutar los programas de erradicación forzada, sobre todo en los territorios en los que existan acuerdos colectivos e individuales, ya que los usuarios del programa sí han cumplido con la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Para Dejusticia, realizar estos operativos de erradicación forzada “viola el cumplimiento de buena fe del AFP e ignora que la política de sustitución de cultivos ilícitos busca también que a través de acuerdos solemnes la población campesina tenga certeza y seguridad de que van a poder realizar por sí mismas dichas labores sin injerencias violentas. Esto es relevante sobre todo porque previo a estos operativos no ha existido alguna operación previa de persuasión a la población para realizar las actividades de sustitución”. La Defensoría expresó que la erradicación forzada ha tenido un mayor desarrollo desde la firma del Acuerdo Final, en comparación con la sustitución voluntaria. Además, sostuvo que la entidad “ha intervenido en conflictividades sociales asociadas al avance de procedimientos de erradicación forzada que, en ocasiones, ha coincidido en zonas donde se registran vinculaciones individuales al PNIS o en territorios donde se suscribieron acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria. (…) En el año 2020, se llevaron a cabo movilizaciones sociales

y se suscitaron conflictividades con la Fuerza Pública, en razón a que las comunidades exigían la suspensión de operativos de erradicación forzada y la aplicación preferente del PNIS. Asimismo, en dichas movilizaciones se advertían riesgos de desplazamiento dado el contexto de riesgo de los territorios y la ausencia de acciones concomitantes, encaminadas a garantizar la estabilización socioeconómica de las familias afectadas". La Procuraduría General de la Nación, por su parte, manifestó que ha realizado seguimiento a la articulación de las estrategias de sustitución y de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito y de la manera en que se está dando cumplimiento a la secuencia establecida para ello en el Acuerdo de Paz. Con base en información de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y MinDefensa con corte a octubre 2020, la Procuraduría identificó 953 veredas en las que se suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución que no fueron incluidas dentro de la focalización del PNIS; y de estas, 396 han registrado operaciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019".

119 Sentencia SU-545 de 2023: además, la política fijada en el punto 4 del AFP y que se materializa con el PNIS, pretende, además de cumplir con los compromisos internacionales de erradicar los cultivos de uso ilícito, garantizar el mínimo vital a las poblaciones que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito. Por ello, los operativos de erradicación forzada, cuando se realizan en contravía de lo pactado en los acuerdos colectivos desconocen el mínimo vital de las comunidades y también comprometen su seguridad alimentaria. A su vez, el uso de la fuerza en el desarrollo de estos operativos se traduce en una amenaza para la integridad y la vida de las personas pertenecientes a las comunidades que manifestaron su voluntad de sustituir.

120 Ver folio 11 de intervención del 7 de octubre de 2021. RESPUESTA ROCURADURÍA.pdf

121 Expediente digital. Comunidades Nasa. Oficio del 25 de enero de 2022.

122 Expediente digital. Comunidades Nasa. Oficio del 25 de enero de 2022. Postura que coincide con, "En Putumayo fue posible mapear dos tipos de conflictos: i) campesinos cultivadores de hoja de coca suspendidos por el PNIS como consecuencia del traslape de sus predios con el resguardo indígena Inga y ii) la oposición del pueblo Nasa de vincularse al PNIS dada la ausencia de un enfoque étnico diferencial". Rubiano Lizarazo, María Juliana. Vélez, María Alejandra. Arenas García, Pedro José. "¿Cómo va la implementación del PNIS en las

Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los departamentos de Guaviare y Putumayo". Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes (abril, 2022). Disponible en: https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/04/Como-va-la-implementaci%C3%B3n-del-PNIS-en-las-Zonas-de-Manejo-Especial.pdf (Consultado el 4 de octubre de 2022).

123 Adicionó que la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) no cuentan con información precisa sobre la condición étnica de las familias suscritas en el PNIS. Aclaró que, a pesar de que se adelantaron espacios de socialización y diálogo con los pueblos indígenas Awá y Nasa, no se concretó una ruta étnica para la sustitución de los cultivos de uso ilícito. Sentencia SU-545 de 2023. MM.PP. Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Jorge Enrique Ibáñez Najar.

124 Expediente digital. Defensoría del Pueblo. Oficio allegado el 2 de febrero de 2022. Pruebas del auto de diciembre de 2021.

125 Expediente digital. Defensoría del Pueblo. Oficio allegado el 2 de febrero de 2022. Pruebas del auto de diciembre de 2021.

127 De tal forma, es preciso recordar que la jurisprudencia ha señalado que la participación de las comunidades étnicas en asuntos que las conciernen tiene varios niveles, los cuales deben ser identificados según la intensidad de la intervención. En la sentencia SU-121 de 2022, la Corte reiteró que el Convenio 169 de la OIT refiere una participación gradual y, por tanto, los Estados deben adoptar medidas adecuadas para hacerla efectiva. Se identifican los siguientes escenarios; (i) el consentimiento libre, previo e informado (art. 19, Convenio 169); (ii) la consulta previa (art. 6°, literal a, Convenio 169) y (iii) la participación en igualdad de condiciones con los otros sectores de la población (art. 6, literal b, Convenio 169)127.

Por su parte, en cuanto al derecho a la participación activa y efectiva, la Corte recordó que esta garantiza que las comunidades étnicas puedan "expresar sus valores e intereses culturales en procura de que estos sean tenidos en cuenta. Lo dicho viabiliza la legitimidad de las medidas a desarrollar; permite corregir y compensar factores de discriminación; y facilita la implementación de herramientas con la fuerza jurídica suficiente para que los pueblos indígenas asuman el control de su modelo de desarrollo económico, sus instituciones

y sus formas de vida, dentro del marco constitucional y legal”127.

De acuerdo con estos parámetros, la Sala Plena considera imprescindible que el PNIS cuente con un enfoque étnico para su implementación. Para el efecto, este enfoque debe ser construido a partir de espacios amplios de participación informada, activa y efectiva. Igualmente, en los casos en los que se hayan suscrito acuerdos colectivos o individuales con comunidades o familias de origen étnico, la Agencia de Renovación del Territorio –ART– debe hacer los ajustes necesarios en el marco de un diálogo intercultural, es decir, que atienda al reconocimiento de sus necesidades particulares y con observancia del pluralismo y la diversidad étnica y cultural. Para ello, es determinante verificar el uso que le dan las comunidades indígenas a los cultivos de hoja de coca y evaluar las distintas formas de sustitución que deben aplicarse acorde con sus tradiciones y culturas. Sentencia SU-545 de 2023. MM.PP. Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Jorge Enrique Ibáñez Najar.

128 Rubiano Lizarazo, María Juliana. Vélez, María Alejandra. Arenas García, Pedro José. “¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los departamentos de Guaviare y Putumayo”. Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes (abril, 2022). Disponible en: https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/04/Como-va-la-implementaci%C3%B3n-del-PNIS-en-las-Zonas-de-Manejo-Especial.pdf (Consultado el 4 de octubre de 2022).

129 Uaira Álvarez Izquierdo, La hoja de coca como derecho fundamental, Universidad Externado de Colombia, 2023.

130 Al respecto, este profundo estudio sobre el valor nutricional, botánico y cultural de la coca,

http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/HenmanAnthony_MAMA_COCA_BilbioGranCauca_Ed2008.pdf

131 Mama Coca. Anthony 1978, 2002, Universidad del Cauca; y Uaira Álvarez Izquierdo, Universidad Externado de Colombia, 2023.

132http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/HenmanAnthony_MAMA_COCA_BilbioGranCauca_Ed2008.pdf. Laura Rojas escribe en Historia de la prohibición de la hoja de coca (2019) que también en 1887 “el neurólogo italiano Paulo Mantegazza publicó un artículo señalando las grandes propiedades medicinales de las hojas de coca, y múltiples científicos en el resto de Europa empezaron a estudiar muestras traídas desde Sudamérica” (p. 4). Citado en Álvarez Izquierdo, 2023. Ed. Universidad Externado de Colombia. Mama Coca, Anthony Henman, citado.

133 La hoja de coca como derecho fundamental. Uaira Álvarez Izquierdo. Universidad Externado de Colombia, 2023.

134 Así se ha evidenciado en los autos 004 y 005 de la Sala de Seguimiento a la situación de las personas y comunidades víctimas de desplazamiento forzado.

135 Sentencia C-176 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

136 Cuyo propósito era la supresión gradual del abuso del opio, de la morfina, de la cocaína, así como de las drogas preparadas o derivadas de estas sustancias.

137 Este tratado la base de un sistema internacional que clasifica medidas de control para sustancias psicoactivas en cuatro listas definidas en función del potencial adictivo, riesgo de uso y valor terapéutico. Restringe su uso y producción para fines médicos y científicos, pero no hace explicita una prohibición absoluta de las sustancias.

138 Se enfoca en la diversificación de uso de nuevas sustancias psicoactivas, que también fueron clasificadas en cuatro listas que relacionan el valor terapéutico y el riesgo para la salud.

139 Surge a partir del aumento del uso no médico del cannabis, cocaína y heroína en Europa y Estados Unidos, lo que conlleva a que el sistema de control de drogas adopte medidas más drásticas por el incremento de la producción de plantas para el mercado ilícito en países históricamente productores. Presenta dos cuadros con sustancias sicotrópicas usadas para conversión, así como reactivos y disolventes, considerados como precursores.

140 Definida por la RAE como una sustancia “que altera la sensibilidad y puede producir efectos estimulantes, deprimentes, narcóticos o alucinógenos, y cuyo uso continuado crea

adicción”.

141 Para la RAE, sustancias “que actúa sobre el sistema nervioso, alterando las funciones psíquicas”.

142. Ibid., §§23-29. La UNODC “estima que el motivo de detención del 61 % de los 3,1 millones de personas detenidas por delitos relacionados con las drogas en todo el mundo fue la posesión de drogas, mientras que el 78 % de los 2,5 millones de personas encarceladas por esos delitos —que representan en torno al 20 % de la población penitenciaria mundial— fueron condenadas por tráfico de drogas. En muchos casos, sin embargo, las personas solo estaban en posesión de drogas pero fueron condenadas por narcotráfico”. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). World drug report 2022, §23. Disponible en: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_5.pdf

143 Ibid., §§40-45.

144 Cfr. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Tomo 2. Op. cit., p. 316.

145 UNODC. Global Report on Cocaine 2023. Op. Cit., p. 47.

146 Cfr. Política Nacional de Drogas (2023-2033). Op. Cit., p. 24.

147 UNODC. Colombia. Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022 (septiembre de 2023), p. 15. Disponible en: https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-con-presencia-de-cultivos-de-coca-2022.html

148 Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz (noviembre 2023), p. 374. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/cuatrienio-2022-2026/legislatura-2023-2024/informes-y-publicaciones-3/12043-quinto-informe-estatuto-de-la-oposicio-n-poli-tica/file

149 Ibid., p. 340.

150 Ibid.

151 UNODC, World Drug Report 2023. Special Points of interest. Op. Cit., p. 3.

152 Ibid., p. 4.

153 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Global Report on Cocaine 2023. Local dynamics, global challenges. P. 47. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

154 Cfr. Política Nacional de Drogas (2023-2033). Op. Cit., p. 30.

155 Ibid.

156 Cfr. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Tomo 2. Op. Cit., p. 358.

157 Ibid.

158 Cfr. Política Nacional de Drogas (2023-2033). Op. Cit., p. 42.

159 Hay futuro si hay verdad. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Convocatoria a la paz grande. Declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022). Tomo 1, Ibid., p. 30.

160 Ibid.

161 Priya Gopalan (Presidenta-Rapporteur), Matthew Gillett (Vicepresidente de Comunicaciones), Ganna Yudkivska (Vicepresidenta de Seguimiento), Miriam Estrada-Castillo y Mumba Malila, Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria; Alexandra Xanthaki, Relatora Especial en el campo de los derechos culturales; Dorothy Estrada Tanck (Presidenta), Ivana Radačić (Vicepresidenta), Elizabeth Broderick, Meskerem Geset Techane y Melissa Upreti, Grupo de Trabajo sobre discriminación contra las mujeres y las niñas; Tomoya Obokata, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias; Victor Madrigal-Borloz, Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género; Gerard Quinn,

Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad; Tlaleng Mofokeng, Relatora Especial sobre el derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; Farida Shaheed, Relatora Especial sobre el derecho a la educación; Reem Alsalem, Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias; la Sra. Siobhán Mullally, Relatora Especial sobre la trata de personas; Ashwini K.P, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo; David R. Boyd, Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente; José Francisco Calí Tzay, Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas; Claudia Mahler, Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas mayores; Morris Tidball-Binz, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Marcos A. Orellana, Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racional de sustancias y desechos peligrosos. Cfr. UN experts call for end to global 'war on drugs. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/06/un-experts-call-end-global-war-drugs

162 Cfr. IDPC. Unmasking the global failure of the 'war on drugs' (4 de diciembre de 2023). Disponible en: https://idpc.net/press/2023/12/unmasking-the-global-failure-of-the-war-on-drugs. El IDPC es una red global integrada por más de 192 organizaciones no gubernamentales que promueve un debate abierto y objetivo sobre la política de drogas. En Colombia participan Acción Técnica Social, Corporación Humanas Colombia, Corporación Teméride, Corporación Viso Mutop, Dejusticia, Deliberar y Elementa Consultoría en Derechos.

163 Cfr. Guerra a las Drogas (2011). Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf; Hora de Poner Fin a la Prohibición (2021). Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2021/12/Time_to_end_prohibition_ES_2021_report.pdf. La Comisión Global de Políticas de Drogas es un panel de líderes mundiales e internacionales, entre cuyos miembros han estado Kofi Annan, Carlos Fuentes, Richard Branson, Fernando Henrique Cardoso, Nick Clegg, Mario Vargas llosa, Juan Manuel Santos, Ricardo Lagos, Ernesto Zedillo y Thorvald Stoltenberg.

165 Cfr. Hay futuro si hay verdad. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la

Verdad de Colombia (2022). Tomo 2. Pp. 314-315; 669-672.

166 A/HRC/54/53. Desafíos en materia de derechos humanos a la hora de abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del 15 de agosto de 2023. §§17-22. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/156/06/PDF/G2315606.pdf?OpenElement

167 Ibid., §§19-22.

168 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). World drug report 2022, p. 16. Disponible en: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_5.pdf

169 UNODC. Colombia. Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. Op. Cit., p. 16.

170 Ibid., p. 132.

171 Ibid., p. 35. El municipio con mayor concentración es Tibú, en Norte de Santander, con 22.081 hectáreas.

172 Cfr. Política Nacional de Drogas (2023-2033). Op. Cit., p. 25.

173 Ibid.

174 Cfr. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas. Tomo 4, Op. Cit., p. 536.

175 Cfr. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Tomo 2. Op. Cit., p. 312.

176 Ibid., pp. 313-314.

177 Ibid., p. 314

178 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). World Drug Report 2023. Special

Points of interest. P. 2. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/

179 Naciones Unidas. Asamblea General. A/HRC/54/53. Desafíos en materia de derechos humanos a la hora de abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del 15 de agosto de 2023. §64. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/156/06/PDF/G2315606.pdf?OpenElement

180 Como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

181 Por ejemplo, el enfoque punitivo y prohibicionista para enfrentar la problemática de las drogas en América Latina desde los años 70, con iniciativas como el Plan Colombia. Cfr. Comisión Global de Política de Drogas. Informe de Posición. La política de drogas en Colombia. Un camino a una regulación justa (noviembre de 2022). Pp. 7-12. Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2022/11/web_PP22-colombia_ESP.pdf

182 Incluso, en tiempos preconstitucionales, se promovió el Plan Caguán, y hacia 2010 la iniciativa Sí se puede. Estas se han visto afectadas por ciclos de incumplimiento que agravan la situación de marginación y exclusión de territorios y campesinos cocaleros. Al respecto, Francisco Gutiérrez Sanín. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/9146/8523

183 Francisco Gutiérrez Sanín señala que el concepto de debilidad del Estado ha sido ampliamente cuestionado desde la ciencia política. Pero recuerda, a la vez, que este recoge la percepción de muchas personas y comunidades del país.

184 El Acuerdo Final de Paz entiende a los amedieros como colonos que cultivan la tierra y reparten su producto con el propietario (subpunto 4.1, p. 102). Es una figura similar al contrato de aparcería (la Ley 6 de 1975).

185 Acuerdo Final de Paz, Subpunto 4.1, p. 102.

186 El subpunto 4.1.2 del Acuerdo de Paz (pp. 104-105) establece 13 objetivos específicos, que deben tenerse en cuenta para la implementación del PNIS.

187 Subpunto 4.1.1, p. 102.

189 Instituto Kroc, informe remitido a la Corte Constitucional.

190 Acuerdo Final de Paz, subpunto 4.1.3.2, p. 107; Decreto Ley 896 de 17, art. 7, par. 2.

191 Como lo resalta la Procuraduría General de la Nación en su Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz (Óp. cit.), a marzo de 2023 no se "[había] incorporado nuevos beneficiarios al PNIS, se conserva la misma cantidad de 99.097 familias que lograron suscribir acuerdos individuales de sustitución en el 2017 y 2018" (p. 345).

192 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC, 2022b, p. 8. Fecha de corte: 31 de octubre de 2019.

193 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC, 2022ª, p. 8.

194 Procuraduría General de la Nación, Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz (octubre 2022), p. 486. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20(1).pdf. Según lo resalta su Quinto Informe de noviembre de 2023 (Óp. cit., pp. 350-351), a su fecha de corte la tercera misión de verificación no se había realizado, y esta es necesaria para que la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos pueda identificar el estado de cumplimiento de los compromisos individuales del PNIS.

195 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, informe para 2022., de 31 de julio de 2022

196 Durante el 2021, la UNODC suspendió las actividades de monitoreo y hasta el 2022 las retomó.

197 Cfr. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, informe para

2022., de 31 de julio de 2022. P. 16; y Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 374.

198 Acuerdo Final de Paz, subpunto 4.1.3.1, p. 106.

199 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.3.4, p. 108.

200 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.3.6, pp. 111-114.

201 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.3.5, pp. 109-111.

202 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.3.1, p. 106.

203 Resolución 04 de 2020, p. 5. La sección 4 del Decreto Ley 660 de 2018 adoptó un protocolo de protección para las comunidades en territorios rurales, que incluye análisis de riesgos, rutas de protección, y medidas de prevención y protección.

204 Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 372.

205 Ibid.

206 Ibid.

207 Como el delito de conservación o financiación de plantaciones, previsto en el art. 375 del Código Penal.

208 Acuerdo Final de Paz, subpunto 4.1.3.6, num. A, pp. 111-112.

209 Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización, Avanza la Sustitución con Legalidad (2022). Disponible en: https://www.ica.gov.co/getattachment/Modelo-de-P-y-G/Transparencia-Participacion-y-Servicio-al-Ciudada/Rendicion-de-Cuentas/6-Avanza-Sustitucion-30-de-junio-2022.pdf.aspx?lang=es-CO

Acuerdo Final de Paz, subpunto 4.1.3.6, p. 112.

210 Fundación Ideas para la Paz, 2022, p. 14.

211 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.3.6, pp. 113-114.

212 Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 375.

213 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.3.5, p. 110.

214 Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 363.

215 Ibid.

216 Ibid., p. 366.

217 Por “familias” o “núcleos familiares” se entienden también personas individualmente en el marco de este programa.

218 Al menos desde los autos 004 y 005 de 2009.

219 También conocidos como formularios.

220 Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avanza la Sustitución con Legalidad, Op. Cit, p. 11.

221 Ibid., p. 11; Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 346.

222 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, informe para 2022., de 31 de julio de 2022.

223 Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 346.

224 Ibid., p. 647.

225 Ibid.

226 Ibid., p. 346.

227 Ibid., p. 347.

228 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.2, p. 104.

229 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, informe para 2022., de 31 de julio de 2022. P. 17; Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 360.

230 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.1, p. 103.

231 Acuerdo Final de Paz , subpunto 4.1.3.6, p. 114.

232 Acuerdo Final de Paz, Subpunto 4.1.1, p. 103.

233 Acuerdo Final de Paz, subpunto 4.1.2, p. 103.

234 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, informe para 2022., de 31 de julio de 2022. P. 17; Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Óp. Cit., p. 360.

236 Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 360.

237 Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avanza la Sustitución con Legalidad, Op. Cit., pp. 18-19.

238 Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Tomo 2. Op. Cit., p. 371.

239 Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 20; Departamento Nacional de Planeación, 2021. Fecha de corte: 30 de septiembre de 2022.

240 Son las siguientes: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC); la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC); el Coordinador Nacional Agrario (CNA), la Coordinadora Nacional de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y

Marihuana (COCCAM); la Coordinación Nacional de Organizaciones y Comunidades Afrodescendientes (CONAFRO); la Confederación Nacional de Acción Comunal (CONFECOMUNAL); la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia (CONPI); la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA); la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO); y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Ver, además, Art. 2.2.5.1.4 del Decreto 362 de 2018.

241 Estas instancias fueron directamente creadas en el subpunto 4.1 del Acuerdo Final de Paz, que indicó que pueden hacerse las que sean necesarias en cada municipio, con los delegados que para ello sean elegidos y bajo cualquier forma de organización Acuerdo Final de Paz, 4.1.3.5., p. 109.

242 Decreto Reglamentario. 362 de 2018, art. 2.2.5.2.5.

243 Procuraduría General de la Nación, Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Op. Cit., p. 362.

244 Cfr. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Tomo 2. Op. Cit., p. 372.

245 Ibidem.

246 Ibid., p. 361.

247 Ibid.

248 Cfr. Política Nacional de Drogas (2023-2033). Op. Cit., p. 41.

249 Ibid.

250 Ibid., p. 43.

251 Cfr. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Tomo 2. Op. Cit., p. 372.

252 Ibid., p. 375.

253 Ibid.

254 Cfr. Política Nacional de Drogas (2023-2033). Op. Cit., p. 33.

255 Ibid.

256 Sentencia C-439 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Y SPV. Alberto Rojas Ríos. F.j. 6.2.

257 Ibid., f.j. 9.2.

258 Cfr. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Tomo 2. Op. Cit., pp. 319-320.

259 Es necesario señalar, además, que la posición sobre el carácter no vinculante de los acuerdos colectivos ha sido sostenida tanto por los funcionarios del Gobierno pasado como del actual, en los casos conocidos por la Corte Constitucional.

260 Acuerdo Final de Paz, subpunto 4.1.3.6, pp. 113-114.

261 Cfr., Sentencias SU-020 de 2022 y SU-546 de 2023. En estos precedentes, la Sala Plena abordó la situación de especial riesgo y estigmatización que han enfrentado, en el primero de ellos, los firmantes del Acuerdo Final de Paz y, en el segundo, los líderes y lideresas que, entre otras actividades de defensa de derechos humanos e intereses comunitarios, han estado relacionados con procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos.

262 De 1.273 inscritos, 405 fueron excluidos.

263 De 4.898 inscritos, 1104 fueron excluidos: 1076 y 28 suspendidos

264 (i) Realizar el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito, incluida la raíz, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir del primer desembolso por concepto de asistencia alimentaria integral; (ii) no resembrar, ni cultivar, ni involucrarse en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, ni participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estas; (iii) participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo (PISDA); (iv) participar activamente en las instancias territoriales del PNIS (…); (v)

participar en las actividades de asistencia técnica, desde la postulación de técnicos y profesionales hasta el acompañamiento en la construcción participativa que garantice el éxito de los proyectos productivos; (vi) participar con el PNIS en el censo de reconocimiento y validación de los recolectores y amedieros o aparceros que decidan asentare en el territorio y verificar el cumplimiento de las actividades que se les asignen para que puedan acceder al beneficio económico de la asistencia alimentaria inmediata; (vii) desarrollar las actividades que se requieren en el predio para el establecimiento de los proyectos de autosostenimiento, generación de ingresos rápidos y el proyecto productivo con visión de largo plazo, económica y ambientalmente sostenible, de acuerdo a la vocación del uso del sueño y a los lineamientos ambientales y de asistencia técnica; (viii) hacer buen uso de las herramientas, recursos, materiales e insumos entregados por el programa; (ix) promover y participar en las veedurías de control social y en pro del cumplimiento del acuerdo colectivo suscrito; (x) suministrar información veraz en los procesos de vinculación al PNIS y caracterización del núcleo familiar, así mismo permitir que se realice la verificación del cumplimiento del compromiso de realizar el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito, incluida la raíz para el caso de los cultivadores; (xii) informar oportunamente las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos aquí señalados; y (xii) impulsar la promoción de la cultura de integración social y paz en su comunidad en pro del cumplimiento del presente acue