

Bogotá D.C., 29 de octubre de 2021

Honorables Magistrada y Magistrados

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Corte Constitucional de Colombia

ESD

REFERENCIA: Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia –

RADICADO: T-8020865, T-8097843, T-7963865 Acciones de tutela acumuladas.

ACCIONANTE: Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense (REDHPANA) y otros, La Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALP) y otros, y la Asociación de Trabajadores Campesinos de Cajibío (ATCC) y otros

ACCIONADOS: Presidencia de la República, Ejército Nacional, Policía Nacional y otros

Mauricio Ariel Albarracín Caballero, Isabel Pereira Arana, Luis Felipe Cruz Olivera, Laura Natalia Torres Acosta, Maryluz Barragán González, e Isabel Cristina Annear Camero, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad y vecinas de Bogotá, actuando en calidad subdirector e investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–, presentamos la siguiente intervención en el marco del proceso de tutela de la referencia entre la *Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense (REDHPANA) y otros, La Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALP) y otros, y la Asociación de Trabajadores Campesinos de Cajibío (ATCC) y otros* frente a las violaciones de derechos fundamentales asociados con la falta de garantías en el marco de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

En esta intervención argumentamos que el Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP) contempla una política que debe garantizar a la población campesina la priorización de estrategias de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, lo que contempla la inclusión en el programa, y el cumplimiento de los acuerdos suscritos entre los campesinos y el gobierno nacional. Estos acuerdos hacen parte de una política de Estado contenida no solo en el AFP, sino en el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017. La creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (en adelante PNIS) demuestra un avance en el cumplimiento de buena fe del AFP. No obstante, tal y como lo argumentan los tutelantes de este caso, la acción gubernamental para que se puedan cumplir los acuerdos de sustitución es deficiente, de manera particular en el pacífico nariñense, el Cauca y la zona de Tibú en Norte de Santander con la frontera con Venezuela. Esta demora en los compromisos adquiridos por el gobierno en el marco del PNIS, ponen en riesgo la continuidad de las familias en el proceso de sustitución, lo que las llevaría de nuevo a cultivar coca para mantener las condiciones de subsistencia.

Así, a pesar de que existen acuerdos de sustitución a nivel regional o departamental, y que existe voluntad por parte del campesinado para su cumplimiento, no se ha avanzado en la política de sustitución. Mientras las personas están encontrando obstáculos para entrar o mantenerse en la sustitución a causa de: los múltiples incumplimientos del PNIS, la priorización de los operativos de erradicación de cultivos durante la pandemia; e incluso, durante el último año se ha contemplado la erradicación por medio de aspersión aérea con glifosato. Priorizar erradicaciones forzadas, a través de operativos que son violentos, supone no solo un incumplimiento del Acuerdo Final de Paz, sino una violación al deber constitucional de cumplimiento de buena fe, específicamente en su punto 4 y la secuencialidad, entre las diferentes herramientas de política con las que cuenta el Estado colombiano para reducir la oferta de sustancias declaradas ilícitas. A su vez, también se violan los derechos fundamentales de los campesinos.

1. Hechos del caso

Las familias y organizaciones que interpusieron las diferentes acciones de tutela acumuladas, manifestaron su voluntad de sustituir a través de acuerdos regionales firmados con la Dirección para la Sustitución de los Cultivos Ilícitos (en adelante DSCI), la firma del formulario de vinculación familiar, o incluso acuerdos individuales y colectivos de

sustitución de cultivos ilícitos, todos en el marco del PNIS. No obstante, desde la misma firma de los acuerdos, se han presentado demoras en la incorporación de las familias en el PNIS, la entrega de los pagos del Plan de Atención Inmediata (en adelante PAI) y los proyectos productivos para realizar la transición a la economía legal. Las familias campesinas beneficiarias del PNIS actualmente no cuentan con la entrega de todos los componentes del PAI familiar. Sin embargo, las autoridades gubernamentales aún no han reconocido su incumplimiento y los efectos negativos que esto trae a las comunidades, incluyendo operativos de erradicación forzada. Como se verá a continuación, todos los expedientes acumulados comparten esos mismos hechos:

Expediente T-8020865: La Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense (REDHPANA)¹, y otras organizaciones y colectividades, interpusieron una acción de tutela en representación de miles de familias nariñenses en contra de la Presidencia de la República, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, el Ejército Nacional y la Policía Nacional, adscritos al Ministerio de Defensa Nacional, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio. La tutela propendía por la garantía de los derechos fundamentales a la consulta previa, la salud, el debido proceso, la vida e integridad personales, y la paz.

La comunidad ha denunciado que desde el 2018, el Gobierno presentó una nueva política de drogas llamada “Ruta futuro”, cuyo propósito es atacar la oferta de drogas a través de la posible reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato – PECIG². Además, han expuesto que se han llevado a cabo operativos de erradicación forzada sin consultar a las comunidades y a través de acción militar³. Según los accionantes,

“en 2017 fueron más de 17.235 familias las que accedieron a erradicar los cultivos ilegales, sin embargo, solamente 1.035 de ellas recibieron los pagos prometidos en el Plan de Atención Inmediata (PAI) con el que se debería acompañar el proceso de sustitución, pese a que se ha constatado un cumplimiento del 95% de los compromisos de no

¹ Integrada por los consejos comunitarios y resguardos indígenas del pacífico nariñense -municipios de San Andrés de Tumaco, Mosquera, Magüí Payán, Santa Bárbara, Roberto Payán, La Tola, El Charco, Francisco Pizarro, Olaya Herrera y Barbacoas.

² Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, Sala Penal. Sentencia de 10 de mayo de 2021. Grupo 16 No. 2020-00302-01. M.P. Franco Solarte Portilla. Disponible en: <https://lavozdelderecho.com/files/14Fallo2da.pdf>

³ Ibid.

resiembra por las familias firmantes [y que] hay más de 30.000 solicitudes pendientes de sustitución voluntaria, que el Gobierno ha dejado de celebrar”⁴.

Expediente T-8097843: La Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez – CCALP, junto con la Asociación Campesina del Catatumbo – ASCAMCAT interpusieron una acción de tutela en representación de más de 50 familias de Tibú, Norte de Santander⁵ que subsisten del cultivo de la hoja de coca. La tutela busca el amparo de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, el mínimo vital, el principio de confianza legítima, la igualdad, el trabajo, la participación ciudadana, el cumplimiento del Acuerdo de Paz, la seguridad personal, el derecho a defender los derechos humanos y garantizar el cumplimiento de buena fe del Acuerdo de Paz.

Desde hace años, campesinos del Catatumbo han denunciado que las ayudas del gobierno tendientes a que se cumpla el PNIS por parte de los campesinos ha sido muy lenta⁶. Este retraso en el otorgamiento de ayudas para el cumplimiento de los acuerdos de sustitución hace que los campesinos de la zona solo cuenten con el cultivo de la planta de coca para su subsistencia⁷. Estas familias han estado protestando los operativos de erradicación forzada en la zona. En marzo de 2020, ASMCAT y COCCAM denunciaron que, en el marco de una de estas movilizaciones, fue asesinado, presuntamente por miembros del Ejército Nacional, el señor Alejandro Carvajal en la vereda Santa Teresita del Municipio de Sardinata⁸.

Expediente T-7963865: José William Orozco Valencia, la Asociación de Trabajadores Campesinos de Cajibío ATCC y representantes de la COCCAM municipal de Cajibío; Jaime Herrera; Leidy Tatiana Guerrero; Noe Alexander Muñoz Benavidez; Juan Pablo Salazar Rivera, ASOCORDILLERA; Fenir Alfonso Muños; Alejandra Velasco López; Cristhian Delgado, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina- ANZORC; Rosa María Mateus Parra, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo- CAJAR; Sebastián Gómez Zúñiga, Centro de Alternativas al Desarrollo -CEALDES; Camila Becerra Sandoval, Corporación de Estudios Sociales y Culturales de la Memoria; Jhenifer Mojica Flórez, Corporación para la Protección y Desarrollo de Territorios Rurales PRODETER; Maydany

⁴ Ibid.

⁵ CCALP. Tweet del 26 de marzo de 2021. Disponible en: <https://twitter.com/ccalcp/status/1375633253172920321/photo/2>

⁶ Informativo San Jorge. “Coccam, en la lucha contra la erradicación y fumigación de cultivos”. Video en youtube. 9 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ynf3HBdENkQ>

⁷ Ibid.

⁸ COCCAM. Tweet del 21 de abril de 2020. Disponible en: <https://twitter.com/COCCAMColombia/status/1252728376567136257/photo/2>

Salcedo, Asociación Municipal de Trabajadores Campesinos de Piamonte Cauca ASIMTRACAMPIC, interpusieron una acción de tutela con el fin de proteger sus derechos a la vida, integridad, intimidad, libertad personal y la familia, salud, mínimo vital, debido proceso, paz, al principio de distinción y otras de DIH en relación con la vida e integridad de la población civil⁹.

Desde 2017, algunas comunidades campesinas cultivadoras de hoja de coca en el Departamento del Cauca, especialmente en los municipios de Caloto, Cajibío y Piamonte, firmaron acuerdos individuales y colectivos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS). Sin embargo, la implementación de ese programa no ha sido efectiva y se han generado incumplimientos por la puesta en marcha de operativos de erradicación forzada en algunas veredas desde el mes de marzo del 2020¹⁰. Las comunidades campesinas han tenido que enfrentarse a operaciones de erradicación forzada en los que se hace un excesivo uso de la fuerza, y en completa desatención con las medidas de cuidado y protección necesarias en el contexto de la pandemia¹¹.

A través del auto del 23 de junio de 2021, la Corte Constitucional, en ejercicio del artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015) sobre lo relativo a la facultad de la Corte para proferir sentencias de unificación, decidió acumular los expedientes de la referencia a efectos de ser fallados en una sola sentencia. Para ello, la Sala Plena asignó la ponencia conjunta de la sentencia a los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

2. El Acuerdo Final de Paz y la garantía del derecho a la paz: Fuerza jurídica del Acuerdo, y valor jurídico de los acuerdos de sustitución entre el gobierno y los beneficiarios del PNIS

En el marco del proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, los acuerdos finales en materia de política de drogas han sido incorporados parcialmente a través de la normatividad pertinente sobre el PNIS. Como un pacto general en el marco del proceso de

⁹ Tribunal Contencioso Administrativo de Cauca. Sentencia del 18 de agosto de 2020, rád 19001-33-33-004-2020-00067-01, M.P. Carlos H. Jaramillo Delgado.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Salcedo, Asociación Municipal de Trabajadores Campesinos de Piamonte Cauca Final debe ser implementado como una política de Estado¹².

Los acuerdos que derivan de negociaciones para evitar el conflicto armado garantizan el derecho a la paz. Para la Corte Constitucional, *“la paz es un presupuesto para la eficacia del Estado Social de Derecho, por cuanto constituye una condición necesaria para el goce efectivo de todos los derechos fundamentales”*¹³. Por ende, este derecho tiene una protección especial en el ordenamiento jurídico colombiano, y es un eje identitario de la Constitución¹⁴. Consecuente con la importancia constitucional de la paz, la Corte ha expresado que *“las medidas dirigidas a la búsqueda de la paz y la superación del conflicto armado, tienen un innegable soporte constitucional”*¹⁵. Por otro lado, también ha hecho explícito que **las soluciones concertadas a los conflictos armados tienen, prima facie, un valor prevalente sobre el uso de las armas para alcanzar este propósito**¹⁶. Como condición para el desarrollo de los demás derechos, la paz es un valor y un derecho que cobra una relevancia especial.

La búsqueda de la paz debe propender por el respeto a las instituciones del Estado Social de Derecho para aportar legitimidad a las medidas adoptadas en un momento de tanta tensión¹⁷. Así, las medidas de transición hacia la paz no sólo persiguen la finalización del conflicto, sino que son un conjunto de procesos de transformación social y política profunda que procuran la reconciliación, la eficacia de los derechos y el fortalecimiento del Estado de Derecho¹⁸. Para la Corte, este derecho tiene varias dimensiones:

“Una característica peculiar del derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona,

¹² Acto Legislativo 2 de 2017, *Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*. Art. 1.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencias Sentencias C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-379 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-577 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica.

implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales.”
(Negrillas fuera del texto)¹⁹

Por lo anterior, es claro que la paz como derecho supone obligaciones específicas por parte del Estado, que pueden ser exigidas por los particulares como sus titulares. Específicamente, el Estado debe propender por proteger a la ciudadanía para que no se repitan nuevos actos de violencia, por garantizar una mayor participación pública, y por cumplir las obligaciones que estén a su cargo para el mantenimiento de la paz acordada.

No obstante, en el marco del cumplimiento del punto 4 del AFP, relativo a los cambios necesarios en política de drogas, existen dos asuntos de la naturaleza jurídica de las instituciones de justicia transicional que deben ser tenidos en cuenta como transversales. Estos asuntos son relevantes para garantizar el derecho a la paz en el marco del proceso de justicia transicional, y para entender también los incumplimientos de este derecho en cabeza del Estado colombiano en el caso concreto.

Como se verá a continuación, por un lado, el AFP supone un parámetro de interpretación, pero también exige un cumplimiento de buena fe de lo pactado por parte de quienes firmaron dicho Acuerdo. Esto tiene una incidencia importante en lo acordado frente a la política de drogas y la importancia que este Acuerdo le otorgó a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos por encima de cualquier otra forma de erradicación de cultivos. Por otro lado, la naturaleza jurídica de los acuerdos de sustitución implican una formalización de obligaciones sinalagmáticas en cabeza del Gobierno y de los campesinos que expresan solemnemente su voluntad de sustituir cultivos ilícitos. De esta forma, no solo le es exigible al campesino el cumplimiento de dicha obligación de sustitución de cultivos, sino que dicha obligación se encuentra sometida a la condición de que el Gobierno nacional cumpla con sus obligaciones de asistencia para que la población cuente con medios y alternativas económicas que les permitan subsistir.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-102 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

2.1. El valor jurídico del AFP para la garantía del derecho a la paz en el marco de la política de drogas

El Acto Legislativo 02 de 2017 estableció tres elementos para llevar a cabo la implementación de lo negociado entre el Gobierno y las FARC-EP: (i) los contenidos del AFP relativos a normas de derecho internacional humanitario o de derechos humanos son obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo de validez de las normas; (ii) las instituciones y autoridades del Estado deben cumplir de buena fe el AFP, con el fin de garantizar el derecho a la paz; y (iii) las actuaciones de los órganos y autoridades del Estado, las normas y su interpretación deben guardar integralidad y coherencia con los contenidos, compromisos, espíritu y principios del AFP²⁰.

Estas disposiciones fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, en la sentencia C-630 de 2017²¹. En esta ocasión, la Corte estableció que el contenido del AFP es un parámetro de interpretación y validez de las normas y leyes para su implementación. La norma establece a las instituciones y órganos del Estado, no solo al Gobierno Nacional, una doble obligación de, *“por un lado, cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y, por el otro, que sus actuaciones, los desarrollos normativos del Acuerdo Final que adopten, y su interpretación y aplicación, guarden coherencia e integralidad con lo acordado”*²².

De esta forma, la Corte es reiterativa del deber de cumplimiento de buena fe del AFP como política de Estado. La buena fe, establecida en el artículo 83 de la Constitución, y analizada numerosas veces por esta Corporación, supone que los particulares entre ellos y con las autoridades se sometan siempre a *“mandatos de lealtad, sinceridad y honestidad”*²³. La buena fe no tiene un contenido preestablecido y funciona según se desarrollan las relaciones que son relevantes en el ámbito del derecho, donde existe un mínimo de lealtad y colaboración para alcanzar la finalidad propuesta²⁴. En cuanto a las autoridades, la buena fe sirve para evitar la desviación de poder,

“pues nadie más interesado en que sus actuaciones se enmarquen bajo el principio de buena fe representado en sus dimensiones de respeto por el acto propio y confianza

²⁰ Acto Legislativo 2 de 2017, *Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*. Art. 1.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

²² Ibid.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-395 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-896 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

legítima. En efecto, el Estado puede quebrantar el principio de la buena fe cuando somete al administrado a su voluntad, y le exige el cumplimiento de una prestación en unas condiciones de tal complejidad o dificultad que permite presumir que su proceder contraría la conducta de lealtad y rectitud que debe preceder en las relaciones entre el estado y los administrados”²⁵.

A su vez, el principio de buena fe contempla también el de confianza legítima, según el cual las autoridades deben procurar no modificar situaciones jurídicas precedentes que generen expectativas a los ciudadanos²⁶. Este principio “*pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica [y] debe ser respetada y protegida por el juez constitucional*”²⁷.

Es decir que el AFP, puede entenderse como la hoja de ruta que deben seguir las autoridades estatales de manera prioritaria antes de implementar nuevos caminos que desconozcan los avances en cumplimiento del AFP. Así lo reiteró la Corte en dos ocasiones. En primer lugar, cuando se pronunció sobre el PNIS como desarrollo del punto cuatro del AFP, a propósito del seguimiento de la sentencia T-236 de 2017, decisión que ordenó mantener la suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por medio de aspersiones aéreas con el herbicida Glifosato (PECIG) en todo el país, hasta que se realizara una valoración de los riesgos por la utilización del glifosato en la salud humana, la estabilidad medioambiental y los mecanismos para prevenirlos²⁸.

Posteriormente, se refirió también al cumplimiento del AFP cuando la Corte revisó la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, que creó las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). En la sentencia C-040 de 2020, la Corte consideró relevante precisar que la intervención del Estado en las zonas afectadas por el conflicto, por medio de las ZEII, debería ser formulada e implementada guardando coherencia e integralidad con la participación de las comunidades y los compromisos del AFP²⁹. En ese sentido, la Corte indicó que los órganos del Estado pueden ejercer sus competencias ordinarias, siempre que sean ejercidas “*eligiendo los medios más apropiados para ello, en el marco de lo conveniente, bajo el principio de progresividad*”³⁰.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-395 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-453 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁷ Ibid.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

³⁰ Ibid.

De esta forma, dentro de los mandatos del AFP en su punto 4, se encuentra una jerarquía de implementación de mecanismos de eliminación de cultivos ilícitos. El punto 4.1.1. enfatiza la sustitución voluntaria como una herramienta especial 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 respectivos territorios*”³¹. Por otro lado, el punto 4.1.3.2. establece explícitamente que para formalizar la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales³². Adicionalmente, que:

“en los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual. [...]

[E]n el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades” (negrillas fuera del texto)³³.

En consonancia con todo lo anterior, la política pública de cultivos ilícitos en el país, y especialmente la referente a la sustitución, debe guardar relación con lo pactado en el AFP de buena fe. Así, la ciudadanía colombiana esperaría que las autoridades actúen en consonancia con lo que se dispone en los puntos anteriormente mencionados. Específicamente, el Gobierno tiene en su potestad la **priorización de una política de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos suscrita con campesinos**. Subsidiariamente, en caso de que el campesinado no quiera acordar o no sea posible la sustitución, el Gobierno podrá erradicar dichos cultivos, priorizando en este caso la erradicación manual.

³¹ Gobierno de Colombia y FARC-EP. “Acuerdo Final para la Terminación Del Conflicto y La Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Noviembre de 2016.

³² Ibid.

³³ Ibid.

2.2. La naturaleza jurídica de los acuerdos de sustitución y la necesidad de pronunciamiento de la Corte al respecto

El Decreto Ley 896 de 2017 dispone, en el artículo 1, la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos en coordinación con las autoridades del orden nacional y local. Este decreto con fuerza de ley se expidió con base en las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, y está destinado a desarrollar el punto 4.1. del AFP, denominado *“Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades –hombres y mujeres– en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos”*.

De acuerdo con lo anterior, este decreto ley incorpora al ordenamiento interno mandatos específicos del AFP para que sean cumplidos y legalmente exigibles. Sus beneficiarios son familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, y deben comprometerse a sustituir esos cultivos y no resembrarlos. Estos compromisos se materializan a través de acuerdos suscritos por los campesinos y el Estado. El parágrafo 2 del artículo 7 de este decreto ley establece que estos acuerdos:

“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 [...]

Los acuerdos de sustitución que se han celebrado hasta la fecha junto con sus compromisos, así como los PAI y los PISDA serán sistematizados por la Dirección General del PNIS y serán objeto de seguimiento y evaluación.” (negrilla fuera del texto)³⁴

El 27 de diciembre de 2019, la Presidencia de la República emitió el memorando con referencia No. MEM19-00021615 / IDM 1207001, en el que declaró que los acuerdos

³⁴ Decreto ley 896 de 2017, art. 7, pár. 2.

colectivos y los formularios de vinculación inicial suscritos en el marco del PNIS “*son convenios instrumentales de derecho administrativo*”³⁵. De esta manera concluyó que estos documentos no son actos administrativos ni contratos por lo que “*no generan obligaciones en favor de personas determinadas que puedan originar derechos individuales, exigibles judicialmente*”³⁶. Afirma el concepto que un convenio instrumental de derecho administrativo es una figura, no explicada de manera suficiente por la doctrina o la jurisprudencia, que generalmente pretende diferenciar documentos tipo (como el formulario de vinculación familiar del acto administrativo y del contrato típico), en el cual “*las obligaciones pactadas surgen de este instrumento directamente y no de la ley*”³⁷.

Para la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos estos convenios son meros instrumentos que buscan implementar la sustitución y reforzar los deberes de quienes se vinculan de forma voluntaria al proceso, y no necesariamente del Estado. Debido a que tienen como “*trasfondo la generación de confianza entre la comunidad y el Gobierno y un proceso de planeación participativo, en el que se definen de forma conjunta las acciones enfocadas al desarrollo de las zonas donde se realice la sustitución*”³⁸.

De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017, los acuerdos colectivos de sustitución suscritos en el marco de la implementación del PNIS implican: “*la formalización del compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria*”. **Cualquier denominación jurídica que otorgue el Gobierno nacional a este tipo de documentos debe respetar que son desarrollos directos de la política pública derivada del AFP, por lo tanto, deben ser considerados como documentos del que surgen obligaciones de naturaleza sinalagmática. Es decir, en la medida que las comunidades y las familias vinculadas al PNIS cumplen sus compromisos frente al programa la DSCI debe garantizar la entrega de los dineros y la construcción de las estrategias de desarrollo rural.**

En el estudio constitucional de este decreto ley, la Corte Constitucional hizo apreciaciones relevantes de esta política pública como una que garantiza derechos fundamentales y que se enmarca en el cumplimiento de lo pactado en el AFP³⁹. En este, la Corte desarrolla puntos relevantes para el estudio de este caso concreto. Por un lado, la Corte reconoce que “*respecto de los cultivos ilícitos, han sido implementados diversos programas de erradicación,*

³⁵ Presidencia de la República. Memorando No. MEM19-00021615 / IDM 1207001. Diciembre de 2019.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

colectivos y los formularios de vinculación inicial suscritos en el marco del PNIS “*son convenios instrumentales de derecho administrativo*”³⁵. De esta manera concluyó que estos documentos no son actos administrativos ni contratos por lo que “*no generan obligaciones* la eliminación de cultivos ilícitos del territorio nacional, sino, en cambio,

*“superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas; promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito; generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras; contribuir al cierre de la frontera agrícola; fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de sustitución voluntaria; fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia; contribuir al logro de los objetivos el sistema; lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito; fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados; fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones; asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios; e impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis.”*⁴¹ (negritas fuera del texto).

La Corte también reconoce explícitamente que la política de sustitución de cultivos protege fines constitucionales materializados como derechos fundamentales. Particularmente, reconoce “*la vida digna, la participación local y comunitaria, el sostenimiento ambiental, así como la finalidad del buen vivir, específicamente incluido dentro del Acuerdo Final*” (negritas fuera del texto)⁴².

Por otro lado, frente a los compromisos suscritos entre el gobierno y las familias beneficiarias. La Corte resalta que hay un componente volitivo del PNIS que comprende la suscripción de los compromisos a sustituir los cultivos ilícitos, no volver a sembrarlos y no involucrarse en labores relacionadas con dichos cultivos. Para la Corte, la finalidad de esos acuerdos “*es la de otorgar un grado de formalidad y solemnidad a los compromisos que se adquieren y a los beneficios que otorgan [...] para obtener el fin de la reintegración a la vida social de esas familias y de sus comunidades*” (negritas fuera del texto)⁴³.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

colectivos y los formularios de vinculación inicial suscritos en el marco del PNIS “*son convenios instrumentales de derecho administrativo*”⁴⁵. De esta manera concluyó que estos documentos no son actos administrativos ni contratos por lo que “*no generan obligaciones*. Por su parte, el Gobierno se encuentra obligado “*a la ejecución inmediata del plan, así como a la puesta en marcha del proceso de construcción de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo*” (negritas fuera del texto)⁴⁵.

Las familias que terminaron suscribiendo los formularios al programa son campesinas que obtenían sus ingresos del cultivo de hoja de coca, y que al abandonarlo dependen de los recursos del PNIS, que se constituyen en su mínimo vital y dan cuenta de una relación de especial sujeción a un programa estatal. Hecho que debe llevar a consideraciones particulares por parte de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y de otras entidades del gobierno nacional al momento de tomar decisiones que afectan los compromisos institucionales que se adquirieron con las familias. Contrario a lo que indica la Dirección, el formulario de vinculación de núcleos familiares debe interpretarse como un acto administrativo de carácter particular y concreto en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴⁶, es decir, como un instrumento que protocoliza la manifestación de la voluntad de las familias de acogerse al PNIS para sustituir los cultivos de coca. Su marco jurídico incluye el Decreto 896 de 2017 y el Decreto 362 de 2018, que a su vez son desarrollo de lo dispuesto en el punto 4 del AFP. Esto quiere decir que, dichos actos administrativos, los formularios de vinculación, son desarrollos normativos del AFP, razón por la cual deben ser implementados y ejecutados de buena fe.

La definición del valor jurídico de los acuerdos colectivos y formularios familiares no puede darse en función de la Ruta Futuro ni de la Política de Defensa y Seguridad, como lo afirma el concepto de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos. **Todo lo contrario, debe darse en sintonía con el AFP y con el precedente constitucional en la materia**⁴⁷, eliminando la desigualdad en las cargas que asume el Estado frente a las familias. Las comunidades asumen una responsabilidad con consecuencias peligrosas, que amenazan la vida y subsistencia misma, en caso del fracaso, y por su lado, el Estado asume compromisos

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ “El acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición)”. Sobre este concepto ver: Consejo de Estado, sentencia 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950), C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

colectivos y los formularios de vinculación inicial suscritos en el marco del PNIS “*son convenios instrumentales de derecho administrativo*”³⁵. De esta manera concluyó que estos documentos no son actos administrativos ni contratos por lo que “*no generan obligaciones* propios de la política de sustitución.

Este tipo de estrategias por parte del Estado no sólo afecta la confianza. No hay un solo acto administrativo, emitido por el programa que permita resolver las cuestiones relativas a criterios de evaluación de los compromisos. De esta manera, es importante que la DSCI adopte una normativa clara que proteja los derechos subjetivos de las familias y comunidades que han suscrito acuerdos de sustitución, para que exista seguridad jurídica en cuanto a su cumplimiento, obligatoriedad y justiciabilidad. De lo contrario se estaría repitiendo la historia de los acuerdos producto de movilizaciones campesinas, con el agravante de que es una violación del Acto Legislativo No. 02 de 2017.

De acuerdo con todo lo reseñado en el presente acápite se pueden deducir una serie de subreglas claras que deben ser estándares para el estudio de tutelas que se relacionen con el cumplimiento de políticas de sustitución de cultivos ilícitos que fueron propiciadas desde la suscripción del AFP:

i) El AFP es un instrumento que define una política de Estado para la sustitución de cultivos ilícitos, que debe ser cumplido de buena fe por parte del gobierno. Así, el Gobierno debe intentar primeramente la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Si esta primera estrategia falla, se puede intentar la erradicación manual de cultivos, y como último recurso, los mecanismos de erradicación por aspersión aérea.

ii) El PNIS es parte de la integración normativa del AFP y contiene obligaciones tanto para los beneficiarios, como para las autoridades públicas. En segundo lugar, existen disposiciones contenidas en el AFP que pueden ser integradas al ordenamiento jurídico colombiano en cumplimiento de normativa internacional de derechos humanos en la materia⁴⁸, o a través de integración normativa a través de leyes o normas con fuerza de ley. Esta integración permite que los mandatos específicos del AFP no solo sean esperados por

⁴⁸ Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, 1988. Artículo 14. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf ; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx> ; Comité DESC. 2017. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia E/C.12/COL/CO/6; PNUD, Onusida, OMS, Universidad de Essex. “Directrices internacionales de política de drogas y derechos humanos”. 2019. Disponible en: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/international-guidelines-on-human-rights-and-drug-policy.html>

la ciudadanía, sino que sean legítimamente exigibles. Esto ocurre en este caso del PNIS como política pública que contiene obligaciones tanto para los beneficiarios, como para el gobierno.

iii) En cumplimiento de buena fe de lo pactado del AFP, se espera que las autoridades continúen no solo con el cumplimiento completo del PNIS que tiene una vigencia de 10 años, sino que supediten cualquier estrategia de erradicación forzada (ya sea manual, o a través de cualquier otro mecanismo), al cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria. Por ende, sería contrario al principio de buena fe y al de confianza legítima que la ciudadanía, que espera que el gobierno cumpla sus obligaciones derivadas de lo expresado en el PNIS, viera al gobierno y demás autoridades priorizar prácticas de erradicación forzada de cultivos ilícitos, poniendo en riesgo no solo el cumplimiento del PNIS, sino ignorando los demás objetivos y fines constitucionales que cumple esta política de Estado.

3. Los incumplimientos del Estado en la ejecución del PNIS violan los derechos a la vida, al mínimo vital y al debido proceso de la población campesina como sujeto de especial protección constitucional

Las intervenciones presentadas por distintas entidades del gobierno en el proceso de la referencia, subrayan que la erradicación manual es una herramienta de la lucha contra las drogas, y el cumplimiento de obligaciones internacionales. De esta manera, Procuraduría, Defensoría, Ministerio de Defensa y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, postulan que la erradicación manual forzada es absolutamente necesaria para que el Estado colombiano cumpla con las obligaciones contenidas en los tratados internacionales de drogas que suscribió y que han sido incorporadas al ordenamiento jurídico nacional⁴⁹.

Por ejemplo, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado considera que las órdenes del Tribunal de Nariño ponen en riesgo la posibilidad de que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones, y por ello subrayan la importancia de revisión de este caso por parte de la Corte Constitucional

⁴⁹ A continuación el detalle de los tres tratados globales de drogas y su incorporación al ordenamiento jurídico nacional: (i) La convención única de estupefacientes de 1961. Esta Convención fue incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 13 de 1974 y entró en vigor en el país en 1975. (ii) El convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971. Este convenio fue aprobado e incorporado al ordenamiento jurídico nacional por la Ley 43 de 1980. (iii) La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Este convenio fue aprobado mediante la ley 67 de 1993, y fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-176 de 1994.

“es relevante porque bajo la interpretación acogida en la sentencia de tutela de segunda instancia, se amenaza gravemente el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (aprobada mediante la Ley 67 de 1993), en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (aprobada mediante la Ley 13 de 1974)”⁵⁰.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo subraya la importancia de la obligación internacional de erradicar cultivos ilícitos:

“El problema de los cultivos de coca es constitucionalmente relevante, pues la disminución de dichos cultivos es una prioridad establecida en la ley y en las políticas del Gobierno Nacional. Además, la erradicación de cultivos es una obligación internacional, incorporada en el ordenamiento jurídico con rango de ley, de acuerdo con el artículo 14(2) de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.”

Ahora bien, las Convenciones internacionales de drogas, ratificadas por el Estado Colombiano e incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, imponen obligaciones al país, que cada Estado y gobierno pueden adecuar de acuerdo con el contexto de cada país en el marco de sus competencias. Al respecto, cabe recordar una disposición específica del Tratado de 1988, ratificado mediante la Ley 67 de 1993:

“Artículo 14

*(2) Cada una de las Partes adoptará **medidas adecuadas** para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten **deberán respetar los derechos humanos fundamentales** y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente.”⁵¹ (Negrillas fuera de texto)*

⁵⁰ Insistencia de la ANDJE

⁵¹ Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, 1988. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

El marco internacional de fiscalización impone una obligación de evitar el cultivo de plantas ilícitas, y erradicarlas en casos de que existan, pero esta obligación se debe aplicar mediante *medidas adecuadas*, y en consonancia con los derechos humanos fundamentales. Es decir, son obligaciones sujetas a límites constitucionales y límites propios del derecho internacional de los derechos humanos. Por ende, y como se verá más adelante, las medidas de sustitución de cultivos ilícitos a través del PNIS se enmarcan dentro del cumplimiento de estas obligaciones de respeto y garantía de derechos fundamentales, y también cumplen con obligaciones del Estado en materia de erradicación de cultivos ilícitos.

Más allá de las precisiones sobre las obligaciones específicas del Convenio del 88, la Corte hace una precisión final en su examen de constitucionalidad, que pone de relieve que el derecho internacional de los derechos humanos debe primar al implementar el contenido del Tratado:

*“el principio medular del respeto a la dignidad humana como base de nuestro ordenamiento jurídico y el reconocimiento que hace el Estado colombiano de los derechos inalienables de la persona (CP arts 1º y 5º). Esto significa entonces que **las obligaciones derivadas de la Convención de Viena no podrán ser interpretadas en ningún caso por las autoridades colombianas de manera que vulneren los derechos humanos**, puesto que ello no sólo implicaría la violación de la Constitución colombiana sino la nulidad misma a nivel internacional de la propia Convención por violación de normas imperativas de derecho internacional o Jus Cogens, como son los tratados de derechos humanos.”⁵² (Negrillas fuera del texto)*

Por ende, si bien el Estado colombiano tiene una obligación internacional de reducir la oferta de drogas, **el mecanismo para cumplir dicha meta debe estar supeditado a las obligaciones en materia de garantía de derechos humanos**. Al respecto, es importante evaluar de qué maneras los operativos de erradicación forzada, sin mediar otra alternativa distinta hacia el campesinado, está vulnerando una serie de derechos humanos, violando así la Constitución Colombiana y los tratados internacionales de derechos humanos.

Con la creación del PNIS mediante el Decreto Ley 896 de 2017, la dinámica de implementación del programa consistió en la suscripción de acuerdos colectivos de sustitución, seguidos de la vinculación de las familias a través de la firma de un formulario

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 1994, M.S. Alejandro Martínez Caballero.

El marco internacional de fiscalización impone una obligación de evitar el cultivo de plantas ilícitas, y erradicarlas en casos de que existan, pero esta obligación se debe aplicar mediante *medidas adecuadas*, y en consonancia con los derechos humanos fundamentales. Es decir, son obligaciones sujetas a límites constitucionales y límites propios del derecho internacional de los derechos humanos. Por ende, y como se verá más adelante, las medidas articulación con los Planes de desarrollo con enfoque territorial (en adelante, PDET).

Todo lo anterior, implica una secuencia entre las acciones e inversiones focalizadas en las familias y aquellas que se dirigen a la materialización de la Reforma Rural Integral en los territorios con mayor presencia de cultivos de uso ilícito. El PAI y los PISDA, además de cumplir con las obligaciones en cabeza del Estado en el marco de los acuerdos de sustitución suscritos en el marco de la política del PNIS, cumple también un objetivo de garantizar el *derecho al mínimo vital* a la población campesina que actualmente únicamente deriva su sustento de cultivos ilícitos. Esta garantía, por ende, garantiza la prevalencia de la garantía de obligaciones internacionales de derechos humanos en la implementación de las obligaciones de los tratados de drogas.

Para garantizar las condiciones de vida digna, las personas tienen el derecho al mínimo vital, derivado de los principios de Estado Social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad⁵⁴. La Corte Constitucional ha expuesto que este derecho también se proyecta en otros derechos como la vida, la salud o el trabajo, configurando una de las garantías de mayor relevancia⁵⁵.

El objetivo del derecho al mínimo vital es garantizar “*una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario*”⁵⁶, que son necesidades propias y del grupo familiar para vivir dignamente, desarrollarse satisfactoriamente en el ámbito social⁵⁷, y para el desarrollo de sus proyecto de

⁵³ Esto se realiza a través de la firma de un documento denominado como “*formulario de vinculación de núcleos familiares y establecimiento de compromisos para los procesos de sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito para el desarrollo territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*”.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-678 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-818 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-716 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-827 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

vida⁵⁸. Por ende, la ausencia de este derecho puede atentar en contra de la dignidad humana⁵⁹.

En 2019 se lanzaron las Directrices internacionales de política de drogas y derechos humanos, auspiciadas de manera conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (Onusida), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el centro de investigaciones de política de drogas y derechos humanos de la Universidad de Essex. La Corte Constitucional ha acudido a las directrices en el auto A-382 de 2019, y en la sentencia C-235 de 2019. En las Directrices se incluye el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas que dependen de economías de las drogas ilícitas. Por ello, entre las medidas que proponen las directrices a fin de garantizar este derecho, se encuentra:

“Garantizar que los esfuerzos para prevenir o erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas no tengan el efecto de privar a las personas de sus derechos a un medio de vida o a no padecer hambre; asegurar que las intervenciones estén debidamente secuenciadas para que la erradicación de los cultivos no se lleve a cabo hasta que los hogares de pequeños agricultores que dependen de las economías de los cultivos ilícitos para la producción de drogas hayan adoptado medios de vida alternativos viables y sostenibles; y emprender acciones conexas para promover la tenencia de la tierra a través de los procedimientos de titulación de la propiedad de la tierra reconocidos por el Estado.”⁶⁰ (Negritillas fuera del texto)

La Corte además ha expuesto que este derecho adquiere relevancia ante necesidades más elementales de personas en condición de vulnerabilidad⁶¹. Por ende, si bien este es un derecho predicable de todos los ciudadanos, existen determinados sujetos que son susceptibles de encontrarse con mayor facilidad en situaciones que comprometan ese derecho⁶². Por todo lo anterior, la relevancia del PAI y los PISDA es esencial para garantizar el mínimo vital de la población campesina que se dedica al cultivo de plantas de uso ilícito. El otorgamiento de asistencia y proyectos productivos diferentes a los asociados a la economía ilegal busca que las personas campesinas y sus familias tengan acceso a formas

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-891 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶⁰ PNUD, Onusida, OMS, Universidad de Essex. “Directrices internacionales de política de drogas y derechos humanos”. 2019. Disponible en: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/international-guidelines-on-human-rights-and-drug-policy.html> Punto 2. 3. Numeral ii.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencias SU-225 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-651 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández..

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-716 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

básicas de subsistencia en un contexto en el que históricamente solo han podido sobrevivir gracias a la economía ilícita. Por ende, el incumplimiento del gobierno en la garantía completa de los PAI y los PISDA ponen en riesgo este derecho.

Los problemas de cumplimiento de los acuerdos de sustitución por parte del Gobierno también involucran una violación de la **garantía del debido proceso** de los ciudadanos que los suscribieron. Especialmente, el Gobierno no está cumpliendo con sus obligaciones contenidas en los acuerdos, las familias que tienen voluntad de sustitución de cultivos no han suscrito completamente acuerdos individuales de sustitución a pesar de que han pasado cuatro años desde la expedición del decreto ley que crea el PNIS, y existe una descoordinación entre el Gobierno y las autoridades de policía que efectúan operativos en lugares donde existen acuerdos de sustitución suscritos.

La Corte Constitucional el debido proceso constituye un conjunto de garantías en el ámbito judicial y administrativo para que en los procedimientos se respeten la plenitud de las formas previamente establecidas en la Ley o en los reglamentos. Esta garantía tiene el fin de preservar los derechos de quienes tienen una relación jurídica frente a actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o una obligación⁶³. Por ende, el debido proceso es un límite al poder del Estado para que sus autoridades no actúen arbitrariamente, sino dentro de procedimientos y contenidos definidos por la ley⁶⁴.

El debido proceso también se predica de las actuaciones administrativas,

“en cuanto a la formación y ejecución de los actos, [...] en procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses” (Negrillas fuera del texto)⁶⁵.

Por ende, restringir el derecho de defensa de un acto de la administración sin justificación, resulta violatorio del artículo 29 de la Constitución Política. Esto está ocurriendo con diferentes procesos en el marco del PNIS, tal y como se verá más adelante. El cumplimiento de los acuerdos de sustitución no se está dando por parte del gobierno. Por otro lado, no

⁶³ Corte Constitucional, Sentencias T-073 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-442 de 1992, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

básicas de subsistencia en un contexto en el que históricamente solo han podido sobrevivir gracias a la economía ilícita. Por ende, el incumplimiento del gobierno en la garantía cumplido para que las beneficiarias puedan defenderse de estas decisiones de la administración, y finalmente la ejecución de la política de erradicación de cultivos ilícitos está priorizando la erradicación forzada incluso en zonas en que existen acuerdos de sustitución.

Frente a esta decisión de la realización de los operativos de erradicación forzada de cultivos, como se mencionará también en el análisis del caso en concreto, la actuación de las fuerzas armadas está vulnerando *el derecho a la vida* de la población campesina. Frente a este derecho, las Directrices internacionales de política de drogas y derechos humanos establecen la necesidad de adoptar medidas *“para prevenir la violencia perpetrada por el Estado [...] el uso innecesario o desproporcionado de fuerza potencialmente letal basada en el uso real o percibido de [la] participación en el tráfico ilícito de drogas, e investigar, enjuiciar y responsabilizar a los responsables [...]”*⁶⁶. Cabe aclarar que el punto 4.1.3.1. del AFP establece que en el marco de la política de sustitución de cultivos ilícitos debe haber condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, que garanticen *“la sostenibilidad del PNIS [...] mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza”*⁶⁷

No obstante, los operativos de erradicación realizados no han guardado el respeto a la seguridad. Por el contrario, han vulnerado el derecho a la vida de la población campesina en su *“posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, [y] en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos”*⁶⁸. Esta garantía ya había sido expuesta como relevante en el marco de la política de erradicación de cultivos ilícitos por parte de la Corte Constitucional

Específicamente, la Corte ya ha afirmado que:

“pese a que la erradicación de cultivos ilícitos resulta ser una actividad legítima por parte del Estado [...] existe una obligación [...] que prescribe como uno de los fines sociales

⁶⁶ PNUD, Onusida, OMS, Universidad de Essex. “Directrices internacionales de política de drogas y derechos humanos”. 2019. Disponible en: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/international-guidelines-on-human-rights-and-drug-policy.html> Punto 2. 5. Numeral ii.

⁶⁷ Gobierno de Colombia y FARC-EP. “Acuerdo Final para la Terminación Del Conflicto y La Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Noviembre de 2016.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-926 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

del Estado, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, así como ‘proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (...)’⁶⁹.

En el marco de la erradicación de cultivos ilícitos, la Corte propone que exista un enfoque preventivo por parte del Estado ya que estas conductas potencialmente pueden generar una vulneración de los derechos humanos⁷⁰. La violación de estos derechos puede estar incluso en cabeza de la fuerza pública. Según la Corte:

“Una de las manifestaciones más preocupantes de la ausencia de un enfoque preventivo tiene lugar en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades, sean estas las actuaciones de las fuerzas militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven avocadas a desplazarse. Específicamente, en los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó y Caquetá han tenido ocurrencia hechos de esta índole”⁷¹ (Negrillas fuera del texto).

Las violaciones de todos los derechos anteriormente mencionados por los incumplimientos de los acuerdos de sustitución y por los operativos de erradicación manual que se están desarrollando de forma violenta en departamentos que tienen voluntad de sustituirlos, supone un problema que el juez de tutela debe conocer y proteger. Específicamente, la Corte debe garantizar estos derechos atendiendo a que sus titulares son campesinos que han sido reconocidos constitucionalmente como sujetos de especial protección constitucional⁷². Ello, *“atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente”⁷³*, por ser *“una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada”⁷⁴* y condenada a la pobreza.

Por ende, la Corte ha expuesto la necesidad de reconocer que la población campesina es *“indisociable de su relación con la tierra o con el campo”⁷⁵* para acceder a un sustento básico y

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-690 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Corte Constitucional, Auto 218 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda; Corte Constitucional, Sentencia T-690 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

al desarrollo de su proyecto de vida⁷⁶. Este reconocimiento no debe estar condicionado a que la población campesina se dedique a cultivos de uso lícito exclusivamente. Tal como lo reconoce el AFP y lo reproduce el PNIS, los campesinos beneficiarios de esta política también tienen una relación inescindible con la tierra y dependen de los cultivos ilícitos. Por esta relación es que existe la necesidad de que el Estado cumpla de buena fe el AFP dando prioridad a la política de sustitución por sobre cualquier otra forma de erradicación de cultivos, que respete lo pactado en los acuerdos de sustitución con las comunidades que tienen voluntad de sustituir los cultivos ilícitos, y que cumpla con sus obligaciones asistenciales para garantizar que la población campesina tenga medios adecuados para sobrevivir dentro de la economía lícita. Sin embargo, como se verá a continuación, existen problemas de implementación y de cumplimiento que impiden la garantía plena de estos derechos fundamentales.

3.1. Incumplimientos generales hacia toda la población rural potencialmente beneficiaria del PNIS

Los incumplimientos de las autoridades encargadas de garantizar las obligaciones derivadas del PNIS y del punto 4 del AFP conllevan la vulneración de una serie de derechos fundamentales, tal y como se resumió en la introducción a esta sección. Sin embargo, es necesario resumir tres incumplimientos graves que diferentes autoridades nacionales en materia del PNIS que ponen en riesgo los derechos de comunidades campesinas en todo el país: i) El gobierno nacional no está garantizando prestaciones asistenciales a las familias campesinas en el marco del PNIS, y no las ha incluido en su totalidad a partir de acuerdos individuales de sustitución; ii) la DSCI ha suspendido y expulsado a numerosas familias del programa PNIS sin que tengan acceso a un debido proceso en el que puedan ejercer su derecho a la defensa; y iii) existe una desconexión entre las autoridades encargadas de ejecutar el PNIS y las fuerzas armadas, toda vez que se han efectuado operativos de erradicación manual en municipios donde existen suscripciones de acuerdos individuales, de acuerdos colectivos, y de formularios de vinculación familiar.

Incumplimientos en el marco de política asistencial e inclusión de familias a través de acuerdos individuales: De acuerdo con información obtenida por Dejusticia en la Conversación Nacional-Mesa de Paz y punto 4, citada por el Gobierno nacional el 9 de marzo de 2020, a enero de ese mismo año, **58.869 familias se encontraban desarrollando el proyecto de huerta casera, mientras que sólo el 0,88% había recibido los dineros**

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

al desarrollo de su proyecto de vida⁷⁶. Este reconocimiento no debe estar condicionado a que que

“para la implementación del PNIS el gobierno nacional [había] invertido desde 2017 al 2019 USD \$385 millones (COP \$1,270 billones). Para finalizar el cumplimiento a las 99.097 familias se [requerían] USD \$704 millones adicionales (COP \$2,3 billones), de los cuales de los cuales se requieren USD \$404 millones (COP \$1,332 billones) [en 2020] y USD \$303 millones (COP \$991mil millones) en el 2021”.

Frente a la suscripción de acuerdos colectivos la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reportó que a partir de la revisión de la documentación del PNIS, el universo de acuerdos colectivos era de 106 suscritos entre el mes de febrero de 2017 y abril de 2018⁷⁷. Según la Procuraduría General de la Nación 130.000 familias se vincularon a Acuerdos Colectivos firmados por la DSCI durante el 2017 y 2018, pero con fecha de corte de agosto de 2019, solo el 76% habían firmado el acuerdo individual⁷⁸. **Es decir, el Gobierno nacional priorizó los acuerdos individuales que ya habían sido realizados bajo el Gobierno anterior y bloqueó el acceso de nuevas familias a los acuerdos colectivos⁷⁹.** En el caso particular, a pesar de existir un acuerdo regional, el gobierno no ha avanzado con la vinculación familiar al Programa, cuestión que es de relevancia para el caso en referencia.

Por otro lado, la Agencia de Renovación del Territorio presentó una desagregación de los acuerdos individuales por departamento⁸⁰. Cabe destacar que en el caso de Nariño, estos acuerdos familiares están concentrados en el municipio de Tumaco, y no se ha avanzado en la vinculación en otros municipios. La caracterización socioeconómica realizada por la UNODC en 2020 en el marco del monitoreo en los municipios donde se concentra el 65% de los cultivos ilícitos del país, arrojó que el **91% de los hogares del PNIS presentan algún nivel de inseguridad alimentaria y 12% presentan inseguridad alimentaria severa⁸¹.**

La cobertura del PNIS es nacional, pero se han priorizado sólo 56 municipios de 14 departamentos, lo que representa un universo poblacional de 99.097 núcleos familiares. Si

⁷⁷ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019). Informe de Gestión PNIS a 31 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3limfjU>

⁷⁸ Procuraduría General de la Nación (2019). Primer informe al Congreso Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019, p. 181.

⁷⁹ <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ-CON-LEGALIDAD-DIC17.pdf>

⁸⁰ Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2020) Infografías Avances PNIS-Octubre 2020. Agencia de Renovación del Territorio: https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1Y-HnEx2uRpdH5Z8hiogoNxfPK-gR_usH

⁸¹ https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

comparamos la cifra de 188 mil familias potenciales beneficiarias reportadas con las familias efectivamente incorporadas al PNIS se puede observar una cobertura del 52%, lo que conlleva a una exclusión que ni la ART ni la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos han justificado en términos de criterios de priorización o de evaluación en los filtros de exclusión. Estas son **alrededor de 90.000 familias que en cuatro años que lleva el proceso de ejecución del PNIS aún no cuentan con ningún acuerdo, ningún proyecto productivo y ninguna solución por parte del Gobierno para hacer una transición debida a la economía lícita.** Las cifras presentadas permiten concluir que si bien hay un esfuerzo muy importante del Gobierno nacional para implementar los compromisos adquiridos en el marco del programa de sustitución, **hay falencias importantes que afectan la eficacia de la estrategia en su conjunto.** La carga de la prueba la tiene el Gobierno nacional para argumentar el porqué las erradicaciones proceden contra territorios, comunidades y familias donde ni siquiera se ha cumplido con la afiliación al PNIS. Esto se agrava particularmente con la decisión del Gobierno nacional de no incluir a nuevas familias en el PNIS debido a la carga presupuestal que esto podría significar, a pesar que el programa está pensado para que dure al menos 6 años más.

Incumplimientos en el marco de suspensiones de familias sin acceso al debido proceso: A lo largo de la implementación del PNIS se han presentado filtros que han excluido a familias que firmaron acuerdos colectivos, incluso municipios que no fueron tenidos en cuenta por la priorización. Si bien el Ministerio Público, la DSCI y otras entidades emiten informes de seguimiento a la implementación del PNIS, estos mecanismos no permiten que las familias directamente afectadas puedan iniciar un procedimiento o medida en contra de los incumplimientos de la DSCI.

Desde agosto de 2018, se han reportado prácticas que llevaron a más de 12 mil familias en los 56 municipios con presencia del programa de sustitución a ser suspendidas, con afectaciones a su derecho al debido proceso administrativo, el mínimo vital y su condición de sujeto de especial protección constitucional⁸². **El más reciente reporte indica que 10.248 familias fueron retiradas del PNIS por posibles incumplimientos en circunstancias que no han sido públicas. otras 3.600 se encuentran en indefinición de su situación jurídica**⁸³. Debido a esto, esta sección aclara los estándares en materia de debido proceso que deben garantizarse en el procedimiento de verificación y toma de decisiones alrededor

⁸² CERAC (2019). Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final, p. 70.

⁸³ Procuraduría General de la Nación. (2021) Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, abril de 2020 a marzo de 2021, p. 54. .

comparamos la cifra de 188 mil familias potenciales beneficiarias reportadas con las familias efectivamente incorporadas al PNIS se puede observar una cobertura del 52%, Ilícitos, la Consejería Presidencial y la ART.

Ante la realidad del retiro por parte de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de más de 10 mil familias, se puede afirmar que existe una desconexión entre las familias y el PNIS, que se acentúan en la no existencia de canales de comunicación, más allá de las autoridades/instancias comunitarias o de las organizaciones sociales que han impulsado la implementación del punto 4 del AFP. El PNIS o la Dirección no tienen oficinas donde sus beneficiarios puedan acercarse a reclamar documentos, solicitar asesoría o acompañamiento en los trámites propios del programa. En el caso de las familias excluidas del programa de sustitución, el debido proceso implica adecuar la manera de operar de las entidades accionadas a las condiciones de vulnerabilidad económica y social derivada en algunos casos del abandono por parte del grupo familiar de las actividades relacionadas con el cultivo, de la presencia de grupos armados que presionan la resiembra de coca o la no erradicación, o de la ubicación geográfica de los predios y viviendas de los campesinos que fueron excluidos del programa.

Debido a vulneraciones al debido proceso, el mínimo vital y la igualdad material de 12 familias pertenecientes al municipio de Puertos Asís (Putumayo) y el corregimiento de Jardines de Sucumbíos (Ipiales, Nariño), en febrero de 2020 Dejusticia acompañó una acción de tutela. La Sentencia del Tribunal de Bogotá⁸⁴ halló que el procedimiento con el cual se había evaluado el cumplimiento de los formularios de vinculación al PNIS de estas familias no tuvo en cuenta las garantías propias del debido proceso administrativo, ni la situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentran. De acuerdo con el análisis de los casos presentados, el Tribunal ordenó reintegrar, de forma inmediata y con carácter temporal, a los accionantes al PNIS.

El Tribunal destacó que es deber tanto de las autoridades a cargo del PNIS como de las mismas comunidades persuadir a quienes hayan incumplido los acuerdos de sustitución, en consonancia con los contenidos del Punto 4 del AFP. Esto quiere decir que **se deben llevar a cabo esfuerzos antes de iniciar un procedimiento de suspensión o exclusión del programa; esfuerzos que además deben estar acompañados por las autoridades locales en el marco de sus formas organizativas territoriales.** Paralelamente, resaltó que las

⁸⁴ En el proceso con referencia con referencia No. 11001310303820200012001.

finalidades del PNIS son superar las condiciones de pobreza en las comunidades campesinas y contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural.

En cumplimiento de las órdenes del Tribunal, la Dirección emitió la Resolución No. 24, donde contempló el ajuste del “*Procedimiento en caso de inconsistencias o incumplimientos de los núcleos familiares con el PNIS*”. Sin embargo, la redacción del articulado da a entender que no siempre que haya la intención por parte de la Dirección de suspender a un grupo familiar debe el equipo territorial requerirlo para que explique las circunstancias que pueden llevar a un incumplimiento de las obligaciones con el programa. Esta interpretación surge de la referencia que se hace en los artículos primero y segundo de la resolución No. 24 cuando se menciona que el PNIS requerirá a quienes se encuentren “activos o en estado de suspensión” para que informen de las circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor que les imposibiliten el cumplimiento de los compromisos adquiridos. En caso de que esta interpretación no sea compartida por la DSCI debería aclararse que dentro de los procedimientos seguidos por la entidad se establece que antes de proceder a suspender a un núcleo familiar el programa intentará siempre verificar qué es lo que pasa.

Resulta preocupante la existencia de un espacio ambiguo mediante el cual se pueda suspender de los beneficios a un grupo familiar sin que se hayan verificado antes las circunstancias que dieron paso al incumplimiento ni las condiciones particulares de los beneficiarios. Finalmente, preocupa la poca publicidad que se le ha dado a la Resolución 24 y la poca socialización que se haya hecho de ella en los escenarios de participación territorial del PNIS.

Incumplimientos en el marco de realización de operativos de erradicación manual en municipios PNIS: Como ya se ha expuesto previamente en la intervención y en los hechos de las tres acciones de tutela, las fuerzas armadas han venido ejecutando operativos de erradicación manual en municipios donde existen familias que han firmado formularios de vinculación al PNIS, o que han suscrito acuerdos regionales o individuales de sustitución de cultivos ilícitos. Municipios como Caloto, Cajibío y Piamonte en Cauca, San Andrés de Tumaco en Nariño y Tibú en Norte de Santander son territorios en que existe priorización por parte del gobierno nacional como incluidos en el PNIS a través de acuerdos colectivos e individuales. Sin embargo, los hechos de las diferentes tutelas mencionan operativos de erradicación manual a cargo de fuerzas armadas del Estado en todos estos municipios.

Estos hechos evidencian tres problemas en que afectan los derechos fundamentales de la población campesina. El primero, como se hizo hincapié en la introducción de esta sección, es la omisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas del PNIS y del punto 4 del AFP en lo concerniente a priorizar sobre cualquier forma de erradicación de cultivos ilícitos la política de sustitución. Ejecutar operativos de erradicación manual a través de la incursión de personal de fuerzas civiles y militares viola el cumplimiento de buen 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 sobretodo porque previo a estos operativos no ha existido alguna operación previa de persuasión a la población para realizar las actividades de sustitución.

El segundo, es la descoordinación entre la DSCI y el Ministerio de Defensa Nacional. Tal y como expone el Observatorio de Tierras:

“Hay una descoordinación entre el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y la estrategia de erradicación forzada manual. En este caso, algunos de los eventos registrados muestran los enfrentamientos entre la fuerza pública y los campesinos, donde estos últimos esperan a que llegue el PNIS a sus territorios o ya han suscrito acuerdos colectivos dentro del programa y tienen la expectativa de que el Estado cumpla con sus compromisos.”⁸⁵

La DSCI tiene en su poder los datos más completos y actualizados sobre cuáles son las familias, municipios y demás territorios en los que los acuerdos derivados del PNIS no fueron suscritos o no se están cumpliendo. No obstante, dicha Dirección no tiene un diálogo directo en colaboración con el Ministerio de Defensa para informarles debidamente y evitar que territorios en los que las fuerzas armadas realizan operaciones de erradicación manual sean territorios PNIS, tal y como está sucediendo con los municipios mencionados en Nariño, Norte de Santander y Cauca.

El tercero, es el patrón de violencia en el marco de los operativos de erradicación manual. Tal y como se verá más adelante, hasta julio de 2020 se habían registrado 51 enfrentamientos entre la fuerza pública y los campesinos durante operaciones de erradicación forzada⁸⁶.

⁸⁵ Observatorio de Tierras. “Erradicación forzada, política que mata”. 2020. Disponible en: <https://www.observatoriode tierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>

⁸⁶ Ibid

Estos hechos evidencian tres problemas en que afectan los derechos fundamentales de la población campesina. El primero, como se hizo hincapié en la introducción de esta sección, Antioquia⁸⁸

3.2. Tipos de familias campesinas afectadas en el marco del incumplimiento del PNIS

La discusión en referencia sobre el lugar de la erradicación forzada en el repertorio de herramientas que tiene a disposición el Estado está situada entonces en el avance del PNIS y el tipo de poblaciones que pueden estar en situación de vulnerabilidad frente al incumplimiento del mencionado programa. Como se detalló en la sección anterior, el Programa de sustitución presenta deficiencias importantes en el cumplimiento por parte del Estado, en paralelo a unas cifras de cumplimiento muy altas por parte de la población beneficiaria. Pero además de ello, las deficiencias del PNIS van más allá de la situación de los beneficiarios inscritos en el programa, en cuánto hay una baja cobertura en virtud de la necesidad, así como procesos de suspensión y exclusión que dejan a familias y comunidades enteras en situación de grave riesgo.

A continuación presentamos una caracterización general de, al menos, tres tipos de poblaciones que estarían expuestas a la violación de sus derechos al mínimo vital y la vida si se procede a erradicaciones forzadas, por cuenta del incumplimiento del Estado colombiano de las políticas públicas que emanan del AFP, a saber: (i) población campesina que no está inscrita en el PNIS y que vive en regiones sin acuerdo departamental o regional; (ii) población campesina que vive en zonas con acuerdos departamentales o regionales pero no fueron inscritos en el programa; (iii) población campesina que vive en regiones con acuerdo departamental o regional, que fueron inscritos en el PNIS, pero que han sido suspendidos o excluidos del programa. Estas tres poblaciones, siguiendo los parámetros de la Corte Constitucional, debería poder acceder a la sustitución como el método priorizado por el AFP para la eliminación de cultivos, y sin embargo, debido a la inacción del Estado en su baja cobertura del PNIS, sería objeto de medidas de erradicación forzada, como las detalladas en la tutela.

⁸⁷ Rutas del Conflicto. “ORGANIZACIONES DENUNCIAN AUMENTO DE ENFRENTAMIENTOS DURANTE LA ERRADICACIÓN FORZADA EN 2020”. 22 de julio de 2020. Disponible en: <https://rutasdelconflicto.com/notas/organizaciones-denuncian-aumento-enfrentamientos-la-erradicacion-forzada-2020>

⁸⁸ Ibid.

Estos hechos evidencian tres problemas en que afectan los derechos fundamentales de la población campesina. El primero, como se hizo hincapié en la introducción de esta sección, **ratificado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-028 de 2018, y también desarrollado por la Corte Suprema de Justicia⁸⁹**. Para dar dimensiones a las poblaciones en referencia, es importante delinear el universo general de familias y personas dedicadas al cultivo de coca en Colombia. Lo cierto es que no existen cifras oficiales. Si bien el Gobierno nacional y las Naciones Unidas, a través del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, da un seguimiento permanente y robusto a la situación de los cultivos ilícitos en Colombia – incluida la coca – estos datos no incluyen actualización permanente del número de familias dedicadas a esta actividad en el país. Hay algunas cifras de entidades independientes que permiten calcular un estimado del universo de colombianas y colombianos que dependen de esta economía de subsistencia. Según el International Crisis Group (ICG), se estimaba en 2016 que había en el país 215.000 familias dedicadas a este cultivo⁹⁰, y por su parte la Coordinadora de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola, y Marihuana (COCCAM), afirmaba que en 2020 había 230.000 familias dedicadas a la coca⁹¹. Si en promedio las familias están compuestas de 4 personas, se trata entonces de un universo estimado de 860.000 y 920.000 familias en Colombia, cuyo sustento, alimentación, vivienda, salud y educación, dependen del cultivo ilícito, y por lo tanto requieren acceder a programas de desarrollo rural que les permitan transitar, con garantía a sus derechos económicos y sociales, a actividades lícitas.

Bajo este contexto, se puede estimar entonces la situación de familias que no están cobijadas bajo las políticas estatales para la sustitución voluntaria de cultivos, y serían objeto de erradicación forzada. Si el PNIS tiene a la fecha 99.097 personas inscritas, de las cuáles 13.848 están suspendidas o excluidas, efectivamente el Programa cobija a 85.248. **Bajo el estimado más conservador del universo total de familias cocaleras, esto significa que el PNIS dejó por fuera al 57% de la población necesitada, y bajo el estimado más alto, pasa a ser el 60%.** Se trata de miles de familias que, o fueron suspendidas y/o excluidas bajo procedimientos con cierto nivel de discrecionalidad; familias que a pesar de estar incluidas

⁸⁹ Para un análisis detallado del corpus iuris del campesinado, ver pp. 169-184, Güiza Gómez, D., Bautista Revelo, A., Malagón Pérez, A. y Uprimny Yepes, R. “La constitución del campesinado: Luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico”. Dejusticia. 2020.

⁹⁰ International Crisis Group (2020), Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia>

⁹¹ El Espectador, mayo de 2020 “Más de 230.000 familias campesinas dependen del cultivo de coca en Colombia” Disponible en: <https://www.elspectador.com/colombia/mas-regiones/mas-de-230000-familias-campesinas-dependen-del-cultivo-de-coca-en-colombia-article-919187/>

en acuerdos colectivos, nunca fueron inscritas, o regiones enteras que jamás fueron contempladas como susceptibles a ser beneficiarias de un programa de sustitución.

Las consecuencias de esta omisión estatal afectan directamente derechos fundamentales de las tres poblaciones excluidas de la política pública. **Al ser objeto de erradicación forzada, sin ninguna alternativa a otra actividad económica, en medio de regiones apartadas de la economía nacional, se ven vulnerados sus derechos básicos, la posibilidad de generar sustento**, de contar con alimentos para la familia, y de garantizar acceso a la salud y la educación. Además de la afectación en sí misma que esto representa, en contra de las garantías constitucionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la jerarquía entre métodos de erradicación, esto reviste de mayor gravedad al ser una afectación causada en contra de un sujeto de especial protección. En el caso particular en revisión, las comunidades demandantes se encuentran en el segundo tipo de población excluida: aquella que fue cobijada por un acuerdo departamental que nunca se tradujo en una vinculación oficial al Programa.

4. La erradicación forzada de cultivos en Nariño, Norte de Santander y Cauca, y la violación de los derechos de los y las accionantes en su condición de campesinas en la región

Como se detalló en una sección previa, el PNIS ha revelado graves incumplimientos y deficiencias, que han significado precisamente la ausencia de proyectos productivos alternativos que aseguren un nivel de vida adecuado para el campesinado cocalero. Sin alternativas viables de ingreso y subsistencia, la erradicación de cultivos de coca representa para poblaciones campesinas la pérdida total de sus medios de vida, que a su vez impacta otros derechos, como el derecho a la alimentación y la salud. Si bien es obligación del Estado erradicar la coca en cuánto cultivo de uso ilícito, esta obligación tiene un límite claro y no debe ser realizada si viola el derecho humano a los medios de vida, situación que ocurre en el caso en referencia.

Entender que las condiciones de supervivencia de estos campesinos dependen de la economía ilícita si no hay ayudas rápidas y completas en el marco del PNIS es fundamental para respetar los acuerdos de sustitución suscritos. Sin embargo, a lo largo de los años, y especialmente en el año 2020, se han producido enfrentamientos directos entre fuerza

en acuerdos colectivos, nunca fueron inscritas, o regiones enteras que jamás fueron erradicación, y donde se afectaron cultivos de pancoger y viviendas de las comunidades⁹².

Si bien la decisión de segunda instancia en los casos de Cauca y Nariño este caso suspendieron los operativos de erradicación forzada por parte de las accionadas, lo cierto es que **en este caso debe aclararse la vulneración estructural de principios constitucionales y derechos fundamentales por parte de las entidades accionadas.**

Violación al cumplimiento de buena fe del AFP por el incumplimiento del gobierno de sus obligaciones contenidas en los acuerdos de sustitución: Tal como ya fue referido en la primera sección de esta intervención, el AFP es un marco de seguimiento fundamental para la protección de las familias cocaleras en este caso. Es especialmente importante reiterar este punto, ya que en el trámite de la acción de tutela la Agencia de Renovación del Territorio expuso que el PNIS es solo una de las herramientas dentro del amplio abanico con el que el Gobierno Nacional para hacer frente a los cultivos ilícitos, lo que no sustrae la competencia de las autoridades de hacer uso de los demás instrumentos legales y administrativos⁹³. También expuso que, como el AFP no tiene valor normativo en sí mismo, no puede modificar las competencias que el Estado tiene para luchar contra los cultivos ilícitos⁹⁴.

No obstante, el Gobierno colombiano en este caso tiene obligaciones concretas para proteger los campesinos y mantener incólume lo expuesto por el AFP. En primer lugar, lo que no se encuentre contemplado en un instrumento de orden legal o en un tratado de derechos humanos, pero que haga parte del AFP **debe ser implementado de buena fe**. Es decir, que aunque no existe ninguna disposición expresa que obligue al Estado a cumplir con todos los preceptos del Acuerdo, **la ciudadanía espera que lo haga, o que tome todas las acciones posibles para cumplir con este pacto**. La sustitución de cultivos ilícitos se encuentra reconocida como una actividad priorizada sobre las demás estrategias de erradicación de cultivos al tenor de lo expuesto en el punto 4.1 y 4.1.3.2., con lo que esta disposición debe ser cumplida de buena fe tal y como ya fue expuesto en la sección 2. Hay dos hechos que demuestran un cumplimiento inicial de buena fe de la priorización de la sustitución de los cultivos ilícitos sobre cualquier otra actividad de erradicación. Primero, el gobierno en 2017 suspendió los operativos de erradicación forzada, y expidió el Decreto Ley

⁹² Ibid.

⁹³ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, Sala Penal. Sentencia de 10 de mayo de 2021. Grupo 16 No. 2020-00302-01. M.P. Franco Solarte Portilla. Disponible en: <https://lavozdelderecho.com/files/14Fallo2da.pdf>

⁹⁴ Ibid.

489 de 2016. Segundo, la puesta en marcha de la política de sustitución entró en vigencia desde 2017 con la suscripción de acuerdos voluntarios de sustitución, dando confianza a los campesinos para que autónomamente erradicaran autónomamente sus cultivos sin injerencia de la fuerza pública en operativos de erradicación manual.

Esta confianza legítima por parte de la ciudadanía no es solo un hecho sino **que es un principio derivado de la buena fe de la actuación de las autoridades públicas, y exigible por vía de acción de tutela**. Las personas esperan que se cumplan los acuerdos de buena fe, priorizando la sustitución y el cumplimiento de estos acuerdos de sustitución antes de cualquier otra metodología de erradicación manual. Por ende, es exigible constitucionalmente por parte de las accionantes que las demandadas actúen en consecuencia de lo pactado en el AFP y cumplan sus obligaciones contenidas en los acuerdos de sustitución, para que así las beneficiarias también cumplan sus obligaciones contenidas en dichos acuerdos y se eviten los operativos de erradicación forzada.

Ahora bien, frente a las obligaciones contenidas por parte de los acuerdos de sustitución en el marco del PNIS, independientemente de los conceptos de las entidades gubernamentales que han participado en trámites de tutela relacionados con el cumplimiento de esta política, lo cierto es que la Corte Constitucional ya ha aclarado que contienen **obligaciones tanto para los beneficiarios, como para el gobierno. Especialmente para el gobierno, estas obligaciones son integrales y coordinadas y deben cumplirse de forma inmediata**. Esta obligación especial para el Gobierno se explica debido a que los deberes derivados del acuerdo de sustitución garantizan para el campesino beneficiario dinero y formas de ingreso a la economía lícita que solo pueden ser otorgadas previamente para que deje de depender del cultivo ilícito como forma de subsistencia. Por ende, **un incumplimiento del gobierno de sus obligaciones conlleva generalmente que el campesino no pueda cumplir su acuerdo de sustitución, aún si tiene voluntad de cumplirlo, porque no tiene otro tipo de medios económicos ni proyectos productivos alternativos para sobrevivir**. Por ende, este acuerdo de sustitución no se encuentra incumplido por parte del campesino, sino que se encuentra sometido a la condición de que el gobierno cumpla de forma completa con todas las garantías a las que se obligó en tiempo.

Violación del derecho a la vida y a un nivel de vida adecuado por los operativos de erradicación: Desde que arrancó el aislamiento preventivo obligatorio hasta julio de 2020, se registraron por lo menos 15 eventos de erradicación forzada adelantados por efectivos de

489 de 2016. Segundo, la puesta en marcha de la política de sustitución entró en vigencia desde 2017 con la suscripción de acuerdos voluntarios de sustitución, dando confianza a los campesinos para que autónomamente erradicaran autónomamente sus cultivos sin *previamente, habían manifestado su intención de ingresar al Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos (PNIS)*”⁹⁵.

En el marco de la acción de tutela del caso de Nariño, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado negó que se hubieran intervenido en los territorios para realizar operativos de erradicación forzada⁹⁶. Sin embargo, la misma agencia indicó que la Policía Nacional desarrolló actividades de erradicación de cultivos ilícitos de arbusto de coca en el municipio de Tumaco, Nariño, enmarcadas en el plan anual de erradicación vigencia 2020⁹⁷. Además, este no ha sido el único lugar en el que se han presentado operativos similares. En el municipio de Ancuya, Nariño, donde se firmó un acuerdo colectivo para iniciar proceso de sustitución desde el 3 de noviembre de 2017, el pasado 31 de marzo ocurrió uno de estos operativos⁹⁸. El Ejército realizó un proceso de erradicación forzada y en el desarrollo del operativo fueron detenidos dos hombres de 50 y 17 años⁹⁹. Adicionalmente, hasta la fecha no se ha iniciado con la implementación del acuerdo de sustitución en este municipio¹⁰⁰.

Este tipo de operativos afectan la vida y el derecho a un nivel de vida adecuado por dos razones diferentes. En primer lugar, si el gobierno nacional no cumple con sus obligaciones contenidas en los acuerdos de sustitución, los beneficiarios del programa **no tienen otra fuente de sustento con la que puedan sobrevivir. Esto pone en riesgo su mínimo vital, seguridad alimentaria**, entre otras garantías mínimas para poder subsistir con sus familias. En segundo lugar, y tal como lo expone Amnistía Internacional, los operativos de erradicación forzada que están usando glifosato de forma terrestre “*puede eliminar cultivos*

⁹⁵ Verdad Abierta. “Erradicación forzada: ¿nuevo campo de batalla en medio de la pandemia?”. 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://verdadabierta.com/erradicacion-forzada-nuevo-campo-de-batalla-en-medio-de-la-pandemia/>

⁹⁶ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, Sala Penal. Sentencia de 10 de mayo de 2021. Grupo 16 No. 2020-00302-01. M.P. Franco Solarte Portilla. Disponible en: <https://lavoicedelderecho.com/files/14Fallo2da.pdf>

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Verdad Abierta. “Erradicación forzada: ¿nuevo campo de batalla en medio de la pandemia?”. 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://verdadabierta.com/erradicacion-forzada-nuevo-campo-de-batalla-en-medio-de-la-pandemia/>

⁹⁹ Verdad Abierta. “Erradicación forzada: ¿nuevo campo de batalla en medio de la pandemia?”. 22 de mayo de 2020. Disponible en: <https://verdadabierta.com/erradicacion-forzada-nuevo-campo-de-batalla-en-medio-de-la-pandemia/>

¹⁰⁰ Ibid.

lícitos, una importante fuente de alimento. Además, estos operativos exponen al contagio a una población con poco acceso a servicios de salud”¹⁰¹.

Violación del derecho a la vida e integridad personal por la violencia perpetrada en los operativos de erradicación forzada: De diversas instancias se ha alertado sobre los riesgos a la vida e integridad personal en medio de los operativos de erradicación forzada, por cuenta de enfrentamientos entre Fuerza Pública y campesinos, con respuesta de uso excesivo de la fuerza.

Al respecto, según un informe del Observatorio de Tierras de 2020, hasta ese año se había registrado 95 incidentes entre campesinos y Fuerza Pública en medio de operativos de erradicación forzada, siendo el 9% de todos esos operativos ocurridos en Nariño, el 8% en Cauca, y el 24% en Norte de Santander¹⁰². Además, 51 sólo se habían generado en el 2020, y el 42% desde el inicio de la cuarentena¹⁰³. De estos casos, en el 20% se ha registrado el uso de armas de fuego por parte del ejército o de un tercero sin especificar¹⁰⁴. Adicionalmente, en el 19% de los casos se ha presentado al menos un herido y en el 6% de los casos se ha registrado al menos una persona muerta¹⁰⁵. Finalmente, en 3 de las operaciones se ha indicado la retención de militares o civiles dedicados a la erradicación¹⁰⁶.

Ahora bien, existen operaciones en Nariño en las que el uso de la fuerza por parte de la fuerza pública ha sido desmedido. Resalta, especialmente, el caso de la Vereda El Cedro, en Tumaco. El 22 de abril de 2020, campesinos e indígenas Awá fueron víctimas de el accionar desmedido por parte de la fuerza pública en un operativo de erradicación forzada en la zona¹⁰⁷. Como se reseña por parte de la Asociación Minga, los campesinos e indígenas:

¹⁰¹ Amnistía Internacional. “Colombia: Decisión de erradicar forzosamente cultivos ilícitos podría generar violaciones de derechos humanos”. 22 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/07/colombia-erradicar-cultivos-ilicitos-violaciones-derechos-humanos/>

¹⁰² Rutas del Conflicto. “ORGANIZACIONES DENUNCIAN AUMENTO DE ENFRENTAMIENTOS DURANTE LA ERRADICACIÓN FORZADA EN 2020”. 22 de julio de 2020. Disponible en: <https://rutasdelconflicto.com/notas/organizaciones-denuncian-aumento-enfrentamientos-la-erradicacion-forzada-2020>

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Observatorio de Tierras. “Erradicación forzada, política que mata”. 2020. Disponible en: <https://www.observatoriodeltierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Asociación Minga. “Operaciones de erradicación forzada en Tumaco profundizan crisis por Covid 19 y enciende alarmas ante agresión desmedida que recuerda masacre de El Tandil”. 22 de abril de 2020. Disponible en: <https://asociacionminga.co/operaciones-de-erradicacion-forzada-en-tumaco-profundizan-crisis-por-covid-19-y-enciende-alarmas-ante-agresion-desmedida-que-recuerda-masacre-del-tandil/>

“se concentraron de forma pacífica buscando un diálogo con la fuerza pública, la cual respondió con disparos de ráfagas de fusil para dispersar al campesinado y a la población indígena que se encontraba en la zona, dejando como consecuencia la muerte de Ángel Artemio Nastacuas Villareal y un herido de gravedad identificado como Kener Preciado Mina”¹⁰⁸.

El homicidio de Ángel Artemio Nastacuas no es el único que ocurrió en 2020 en operativos de erradicación forzada. Como lo detalla la organización Mutante¹⁰⁹, de los ocho homicidios perpetrados en este tipo de operaciones, dos ocurrieron en el departamento de Nariño, y dos en Norte de Santander. En Nariño, ocurrió, a saber, el de Nastacuas, y el de Segundo Martín Girón. El de este último ocurrió en febrero de 2020 cuando la Policía Antinarcóticos llegó a la vereda Santa Rosa, en el Consejo Comunitario Río Mejicano, con el objetivo de erradicar cultivos de coca. La comunidad se agrupó para evitar el paso de la fuerza pública, pero el ESMAD respondió con gases lacrimógenos¹¹⁰. Uno de estos impactó en la cabeza de Segundo, quien murió minutos después¹¹¹. En Norte de Santander, fue asesinado Alejandro Carvajal de 22 años en el municipio de Sardinata cuando fue impactado en su espalda por el disparo de uno de los soldados en un operativo de erradicación manual¹¹². Por otro lado, Digno Emérito Buendía de 44 años fue asesinado el 18 de mayo de 2020 en medio de un choque entre campesinos y uniformados, donde los soldados abrieron fuego¹¹³. En este hecho murió Digno Emérito y resultaron heridos otros tres campesinos¹¹⁴.

La extrema violencia con la que los operativos de erradicación forzada continúan ocurriendo en los Departamentos demuestran también falta de garantías a la vida, la integridad y a un cumplimiento de buena fe de lo pactado en el AFP. Contar con acuerdos comunitarios de sustitución en que las poblaciones campesinas, que tienen voluntad para dedicarse a actividades lícitas, autónomamente realicen los avances en la erradicación de estos cultivos y se les garantice condiciones de vida digna y de seguridad debe ser una orden tutelable en este caso.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Mutante. “La mata no mata, la erradicación sí. Estos son los 8 campesinos asesinados en el 2020 durante operativos de erradicación forzada de cultivos de coca”. 2020. Disponible en: <https://www.mutante.org/media/erradicacion-asesinatos-campesinos-coca.pdf>

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

Violación del derecho a la salud por los operativos de erradicación manual con glifosato:

Los accionantes en el marco de la tutela afirmaron que es un hecho que hay operativos de erradicación en que se están empleando herbicidas como el glifosato¹¹⁵. Según una comunicación de la Policía a la Alcaldía de Roberto Payán, se informó que de octubre a diciembre se reanudaría el programa de aspersión terrestre en el marco del Programa de Erradicación Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre - PECAT, bajo los parámetros autorizados en el Plan de Manejo Ambiental - PMA autorizado mediante resolución 1524 de fecha 12/12/2016 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA¹¹⁶.

Los mecanismos de erradicación manual van en contravía de la declaración interpretativa sobre jerarquía entre métodos de eliminación de cultivos. Por un lado, en el PECAT se hace uso del glifosato, sustancia que ya en otras instancias constitucionales ha sido cuestionada por la evidencia científica frente a los riesgos y daños a la salud humana y el medio ambiente. Hay entonces una violación a la declaración interpretativa que en su momento se señaló frente a la obligación de eliminar cultivos, y es que esta obligación tendrá como límite la ‘Constitución ecológica’ y el deber de proteger el medio ambiente, y en consecuencia, aplicar el principio de precaución. De otra parte, y como se señaló en la Ley, esta obligación deberá tener en cuenta los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, la existencia de pueblos étnicos en las zonas donde se están desarrollando operativos de erradicación manual deben ser un límite, según la declaración interpretativa del legislativo, compartida por la Corte Constitucional.

Este resumen de las fallas estructurales que ha presentado la implementación del PNIS y el cumplimiento de buena fe del AFP demuestran su directo efecto en la violación sistemática de derechos fundamentales de los campesinos en el país. Particularmente, los campesinos que son víctimas de estos operativos ven violentados sus derechos a la confianza legítima, a la vida, la integridad y la salud. Por todo lo anterior, es necesario no solo que el gobierno suspenda estos operativos de erradicación forzada de cultivos ilícitos, sino que brinde garantías a las comunidades que ya han suscrito los acuerdos de sustitución en las regiones y a poblaciones que muestran su voluntad de sustituir los cultivos ilícitos. Estas actividades tienen impactos evidentes en la garantía de sus derechos fundamentales, y el Estado colombiano tiene un rol activo en protegerlos.

¹¹⁵ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto, Sala Penal. Sentencia de 10 de mayo de 2021. Grupo 16 No. 2020-00302-01. M.P. Franco Solarte Portilla. Disponible en: <https://lavozdelderecho.com/files/14Fallo2da.pdf>

¹¹⁶ Ibid.

5. Conclusiones y petitorio

A lo largo de esta intervención argumentamos que el AFP contempla una política que debe garantizar a la población campesina que se priorice el cumplimiento de los acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos. Estos acuerdos hacen parte de una política de Estado contenida en el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017. No obstante, la acción gubernamental para que se puedan cumplir los acuerdos de sustitución no llega a las familias con celeridad. Esta demora en las ayudas del gobierno hace que las familias deban continuar con el cultivo de la planta de coca para su subsistencia. Además, si bien la población campesina tiene voluntad para cumplir sus acuerdos, la política del gobierno, incluso durante los meses de confinamiento en el marco de la pandemia, ha priorizado los operativos de erradicación forzada de cultivos.

Las omisiones de las obligaciones del gobierno frente al PNIS, y sus acciones en el marco de la política de erradicación de cultivos ilícitos vulnera múltiples principios constitucionales y derechos fundamentales del campesinado beneficiario del programa. Por un lado, viola un cumplimiento de buena fe del AFP, en que se prioricen los acuerdos de sustitución sobre cualquier otro tipo de actividad de erradicación de cultivos ilícitos. Esta violación conlleva una desprotección a los campesinos del principio de confianza legítima que tienen sobre el cumplimiento de estos acuerdos. Por otro lado, esta omisión viola la obligación que tiene el gobierno nacional en el marco de la suscripción de los acuerdos de sustitución. Ello, ya que sin acciones concretas y ejecutadas por parte del gobierno nacional, la población campesina beneficiaria no puede cumplir con sus obligaciones en el marco de estos acuerdos de sustitución.

Finalmente, priorizar erradicaciones forzadas, a través de operativos que son violentos supone un incumplimiento de mala fe del AFP, específicamente en su punto 4, y viola los derechos fundamentales de los campesinos a la vida, la integridad y la salud principalmente.

Estos operativos han sido violentos, usan material que puede poner en riesgo la seguridad alimentaria de los campesinos, y los priva de la única fuente de sustento con la que cuentan sin ningún tipo de ayuda del Estado. Además, no es preciso afirmar que el Estado colombiano debe desarrollar estos operativos en cumplimiento de sus obligaciones internacionales frente a los tratados de drogas, puesto que estas obligaciones están supeditadas a aquellas del derecho internacional de los derechos humanos, por lo cual prima la obligación de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado, y al mínimo vital.

Por todo lo anterior, es necesario que la Corte Constitucional proteja los derechos de estas poblaciones campesinas. Para ello, solicitamos respetuosamente a la Corte Constitucional:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de las poblaciones campesinas de Nariño, Cauca y Norte de Santander, así como en los municipios donde se lleven a cabo proyectos de sustitución de cultivos de coca y haya voluntad por parte de las comunidades cultivadoras para la sustitución voluntaria. En Consecuencia,

SEGUNDO: ORDENAR la interrupción inmediata de los operativos de erradicación forzada, así como la ejecución del PECAT en los municipios donde se lleven a cabo proyectos de sustitución de cultivos de coca y haya voluntad por parte de las comunidades cultivadoras para la sustitución voluntaria.

TERCERO: DEJAR SIN EFECTOS las decisiones administrativas que autorizan la realización de operativos de erradicación forzada y de la implementación del PECAT (fumigación terrestre con glifosato) en los municipios de los departamentos de Nariño, Cauca y Norte de Santander.

CUARTO: ORDENAR el cumplimiento de la política pública del PNIS a través de: i) la suscripción de acuerdos familiares de sustitución para las familias que aún no lo tienen, que han firmado acuerdos regionales, o que únicamente han suscrito formularios de vinculación familiar; ii) el reconocimiento de la fuerza jurídica de los acuerdos familiares suscritos entre el Gobierno y los campesinos, como documento solemne que genera obligaciones para ambas partes; iii) el cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria suscritos entre el gobierno nacional y las poblaciones campesinas, como condición para que estas poblaciones puedan cumplir sus obligaciones pactadas.

QUINTO: EXHORTAR a las autoridades competentes el cumplimiento de buena fe del AFP, de manera que se privilegie la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito sobre la erradicación forzada.

SEXTO: OFICIAR a la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio que aclare a la fecha cuántas son las familias que han firmado los formularios de vinculación al PNIS, cuántas fueron rechazadas en la verificación de los

datos y por qué, cuántas fueron expulsadas, y cuál es la tasa de cumplimiento de las obligaciones adquiridas, en acuerdos regionales y familiares de sustitución, por el Gobierno nacional en el marco de implementación del punto 4 del AFP.

Cordialmente,

MAURICIO ARIEL ALBARRACÍN CABALLERO

Subdirector y representante legal de Dejusticia

MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ

Investigadora de Dejusticia

CRISTINA ANNEAR CAMERO

Investigadora de Dejusticia

ISABEL PEREIRA ARANA

Investigadora de Dejusticia

LUIS FELIPE CRUZ OLIVERA

Investigador de Dejusticia

LAURA NATALIA TORRES ACOSTA

Investigadora de Dejusticia

