

Bogotá D.C., 3 de junio de 2022

Honorables magistrada y magistrados

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Corte Constitucional de Colombia

E. S. D.

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

RADICADOS: T-8.020.865, T-8.097.843, T-7.963.865, T-8.355.272 AC.

ACCIONANTES: Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense (REDHPANA) y otros; 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.

Alejandro Jiménez Ospina, Isabel Pereira Arana, Luis Felipe Cruz Olivera, María José León, Jesús David Medina, e Isabel Cristina Annear Camero, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad y vecinas de Bogotá, actuando en calidad subdirectores 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, iniciado por 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 adelante PNIS).

El día 29 de octubre de 2021 Dejusticia intervino en este proceso¹, y en el escrito que presentamos resumimos las razones por las que se deben tutelar los derechos de las accionantes en este caso. Particularmente, sostuvimos que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP) y el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017 crearon el PNIS como un avance para el cumplimiento del punto 4 del AFP. No obstante, la acción gubernamental en el marco de este programa es deficiente, lo que ha llevado a las poblaciones campesinas a cultivar coca de nuevo para mantener sus condiciones de subsistencia. Además, el Gobierno nacional no está cumpliendo de buena fe lo allí pactado, dado que ha priorizado los operativos de erradicación manual de cultivos, así como todas las actividades regulatorias y normativas para la reanudación de la aspersión aérea con glifosato, incluyendo el procedimiento de licenciamiento ambiental.

La Corte Constitucional por medio del auto del 9 de mayo de 2022 nos extendió nuevamente una invitación para participar como intervinientes de este proceso de tutela. En esta nueva intervención aportamos información adicional que permita contextualizar a la Corte en tres asuntos específicos. En primer lugar, en la importancia de los principios de voluntariedad y secuencialidad en la implementación de estrategias para el control de cultivos de uso ilícito. En segundo lugar, en el limitado avance e implementación del PNIS de acuerdo con los datos más recientes disponibles y sus implicaciones para los derechos de la población campesina. En tercer lugar, en el nuevo procedimiento ambiental para la aprobación de la actividad de erradicación de cultivos ilícitos por medio de aspersiones aéreas de glifosato en Norte de Santander. En relación con este último punto, y por las razones que más adelante exponremos, le sugerimos a la Corte que suspenda dicho procedimiento como medida provisional para evitar la afectación de los derechos fundamentales de las comunidades que se verían afectadas con esta actividad.

Para sustentar lo anterior, esta intervención consta de cinco secciones. En la primera, reiteramos la necesidad de que el Gobierno nacional cumpla con los principios de voluntariedad y secuencialidad en la utilización de herramientas para la eliminación de los cultivos de uso ilícito, y se tramiten las medidas necesarias para un tratamiento penal diferenciado para el campesinado cocalero a la luz de lo pactado en el AFP. En la segunda,

¹ Dejusticia. Intervención proceso Rád. T-8.020.865, T-8.097.843, T-7.963.865 ante Corte Constitucional. 29 de octubre de 2021. En: Dejusticia. Le pedimos a la Corte suspender las erradicaciones en tres departamentos e implementar la sustitución de coca. 4 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/le-pedimos-a-la-corte-suspender-las-erradicaciones-en-tres-departamentos-e-implementar-la-sustitucion-de-coca/>

analizamos el estado de implementación del PNIS con base en los datos más recientes disponibles. En tercer lugar, informamos sobre el nuevo procedimiento de licenciamiento ambiental del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante el uso de glifosato en Norte de Santander, y explicamos por qué ello contraría lo dispuesto en el AFP y las sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021 de esta honorable Corte. En cuarto lugar, ponemos a consideración de la Corte argumentos jurídicos para ordenar la suspensión del procedimiento de licenciamiento ambiental mencionado como medida provisional, mientras se resuelve este proceso. Finalmente, presentamos unas cortas conclusiones.

1. EL AFP ESTABLECE LA VOLUNTARIEDAD Y SECUENCIALIDAD COMO PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LAS ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO NACIONAL PARA ELIMINAR, ERRADICAR O DESTRUIR LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO, Y MEDIDAS DE TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA EL CAMPESINADO COCALERO

El punto 4 del AFP fue preciso en detallar una secuencia que debe cumplir el Estado en materia de eliminación de los cultivos de uso ilícito. Este tema fue abordado ya en nuestra intervención del 29 de octubre de 2020, pero consideramos necesario presentar información más profunda sobre este principio, en razón a los datos y hechos que suministramos más adelante en este documento.

La eliminación de cultivos ilícitos se puede desarrollar de diversas maneras: erradicación manual, desarrollo alternativo y aspersión aérea son los métodos más comúnmente conocidos. El AFP no descarta el uso de ninguno de estos métodos, pero puso especial énfasis en el PNIS, un programa cuyo objetivo consiste en generar condiciones de vida dignas y oportunidades económicas para la población cultivadora, en el marco de la transformación de territorios donde la coca es una fuente de sustento en medio de la precariedad de provisión de bienes y servicios. Cabe precisar que la destrucción de cultivos ilícitos mediante erradicación manual está enmarcada en algunos protocolos y procesos de la Ley 30 de 1986, aunque no existe un nivel de detalle suficiente. Sobre este punto, desarrollaremos más adelante las implicaciones de dichos vacíos para la garantía de derechos del campesinado cocalero.

Para que esta apuesta por la sustitución se materialice es preciso ordenar y dar jerarquía al tipo de intervenciones que se despliegan hacia los territorios cocaleros. Las estrategias implementadas hasta la entrada en vigencia del AFP se habían centrado en la militarización,

los operativos de erradicación y la aspersión aérea con glifosato. De allí que el AFP refiera una nueva visión y respuesta al problema de las drogas ilícitas, que debe estar integrada por políticas que apliquen un enfoque diferencial a quienes se consideran los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, entre los que se encuentran los y las cultivadoras.

De esta manera, el AFP establece la *voluntariedad* y *secuencialidad* como principios que orientan las estrategias del Gobierno nacional para eliminar, erradicar o destruir los cultivos de uso ilícito. La *voluntariedad* implica que **la erradicación de los cultivos y también la decisión de acogerse al proceso de sustitución ocurra en cuanto se manifieste voluntad para hacerlo, contando además con la garantía de que el Estado a su vez cumplirá con la transformación territorial.** Los acuerdos con las comunidades, como manifestación del principio de voluntariedad, son uno de los elementos fundamentales del PNIS, tal como está señalado en el punto 4 del AFP². Además, como ya fue sostenido en nuestra intervención anterior, deben ser declarados como instrumentos jurídicos vinculantes para las partes. Por otra parte, cualquier denominación jurídica que se haga de estos acuerdos por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos debe darse en sintonía con el AFP.

Si bien se plasmó la apuesta para que el campesinado cocalero se acoja a los programas de sustitución, el AFP contempla que no siempre esto sería posible, y detalla los escenarios que se desarrollarían para eliminar los cultivos ilícitos en caso de que la sustitución concertada no fuera una opción. **En la eventualidad de que no se manifieste voluntad de sustituir o haya incumplimiento por parte de los y las campesinas, el Gobierno procederá “a la erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades”³.** A estos criterios, que permiten **priorizar la sustitución sobre la erradicación forzada**, incluyendo la aspersión aérea, se les agrupa bajo el concepto de *secuencialidad*.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reafirmado el contenido del punto 4 del AFP y sus principios orientadores, entre ellos el de secuencialidad. En el Auto 387 de 2019 de seguimiento a la sentencia T-236 de 2017, la Corte afirmó que se debe conducir a la adopción de una política de drogas centrada en los derechos humanos y la salud pública⁴. Por otro lado, subrayó el importante elemento de la *secuencialidad* que contiene el punto 4, el cual

“fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta sólo procederá

² Gobierno de Colombia y FARC-EP. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera., Pág. 107.

³ Ibid.

⁴ Corte Constitucional, Auto 387 de 2019.

en caso de que fracase la primera. En el mismo sentido, prescribió que sólo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudir a la aspersión aérea con glifosato”⁵.

Que las políticas de drogas estén basadas en el respeto de los derechos humanos no es solo un elemento del AFP, sino que tiene sustento en lineamientos internacionales de Naciones Unidas, tanto de las agencias en materia de drogas y delito, como de agencias de derechos humanos. Por ejemplo, las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas⁶ indican cómo las obligaciones en materia de drogas y la aplicación de las políticas propias del marco internacional de fiscalización se deben ajustar a los estándares superiores de derechos humanos.

En lo que respecta a la eliminación de cultivos, dichas directrices afirman el *derecho a un nivel de vida adecuado*, garantía que protege incluso a las personas que dependen de la economía de la hoja de coca, incluyendo los y las cultivadoras. Así, recomiendan a los Estados garantizar que la prevención o erradicación de los cultivos ilícitos no priven a las personas de sus derechos a un medio de vida adecuado y a no padecer hambre⁷. También, que las intervenciones estén *secuenciadas* para que la erradicación de los cultivos no se realice sino hasta que los agricultores o campesinos cuenten con medios de vida alternativos y sostenibles⁸.

Así las cosas, priorizar mecanismos de erradicación de los cultivos ilícitos sobre acuerdos de sustitución en el marco del PNIS constituye no solo un factor de agravamiento de las condiciones de seguridad en los territorios cocaleros, como ha sido alertado por el Observatorio de Tierras⁹ así como por International Crisis Group¹⁰. La priorización de otros mecanismos evidencia, asimismo, una violación a los principios de vinculatoriedad y secuencialidad, respaldados en el AFP, la jurisprudencia constitucional y los estándares

⁵ Ibid.

⁶ Este es un esfuerzo conjunto de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).

⁷ ONUSIDA, PNUD, OMS, UNHROHC, & ICHRD. (2020). *Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política De Drogas*. https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1671/hrdp_guidelines_spanish_2020.pdf, p. 10.

⁸ Ibid.

⁹ “El observatorio de Tierras reportó 95 incidentes entre campesinos y fuerzas del Estado entre 2016 y 2020. La mayoría de ellos han ocurrido en 2020 [...] en 3 de las operaciones se ha indicado la retención de militares o civiles dedicados a la erradicación.” Observatorio de Tierras. Erradicación Forzada Política que Mata. 2020. Disponible en: <https://www.observatoriode tierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>

¹⁰ “La inseguridad en el campo colombiano ha empeorado constantemente en los últimos años como resultado de la competencia entre grupos armados, y entre éstos y los militares. Más erradicación, y potencialmente la fumigación aérea, podrían intensificar la violencia al empujar a los agricultores a las garras de los grupos armados, sin lograr detener la replantación de coca.” Crisis Group. Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia. 26 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia>

internacionales de derechos humanos en materia de drogas. En medio de un contexto de reactivación de la violencia armada en muchos territorios y de precariedad de medios de vida, la presencia del Ejército y la Policía con el fin de desarrollar actividades de erradicación forzada, sin que haya mediado previamente la posibilidad de acogerse al PNIS, constituye una amenaza vital para la población cocalera y una fuente de violación de derechos y principios de base constitucional.

Pero, además de los principios de secuencialidad y voluntariedad, es importante poner de presente que los operativos de erradicación forzada tienen una normatividad propia en la Ley 30 de 1986, y que la aplicación de estas normas y los protocolos que exigen está en entredicho. Los operativos de erradicación forzada, tal como se están desarrollando en los casos bajo estudio de la Corte, dejan dudas sobre el alcance de la aplicación de los protocolos que están detallados en los artículos 77 y siguientes de la Ley 30 de 1986. Dichas normas establecen el procedimiento para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas, que deberían estar a cargo de la Policía Judicial, y que debe tener intervención, en la medida de lo posible, de un agente del Ministerio Público. Los hechos detallados en la tutela no dan cuenta de un acompañamiento tal de Ministerio Público. Incluso se dispone la realización de un dictamen técnico para determinar la planta que se está destruyendo (Ley 30 de 1986, art. 77 ord. d, art. 79), tarea que, al parecer, no se está realizando.

Por otro lado, el posible accionar de la Policía Judicial es de grave preocupación para el campesinado cocalero, por cuanto implicaría su criminalización por el delito de conservación de plantas ilícitas. Teniendo en cuenta este riesgo, los puntos 4 y 6.1.9 del AFP incluyeron disposiciones normativas que dieran al Gobierno y a los campesinos seguridad jurídica suficiente para acogerse al programa de sustitución a través de un tratamiento penal diferenciado y mecanismos de implementación¹¹. Sin embargo, a más de cinco años de la firma del AFP, dicha disposición jurídica no ha sido tramitada en el Congreso, lo que demuestra, dicho sea de paso, otra violación del principio de buena fe que debe seguir el Estado colombiano frente al cumplimiento de lo pactado en el AFP. Hasta el momento, en el Congreso de la República se han archivado cinco proyectos de ley en esta materia: tres presentados por el Gobierno Nacional (24 de octubre de 2017, 20 de marzo de 2018, 31 de julio de 2018) y dos por el partido FARC entonces, hoy partido Comunes (23 de agosto de 2018, 24 de julio de 2019). Este vacío jurídico profundiza, a su vez, la situación de vulnerabilidad en la que ya se encuentra el campesinado cocalero.

¹¹ AFP, p. 202

De todo lo anterior, se colige que existe una jerarquía entre métodos de eliminación de cultivos, y como tal, una secuencia que el Gobierno debe cumplir en la implementación del punto 4 del AFP. Es decir, en primer lugar, el Gobierno debe ofrecer a toda población cocalera la posibilidad de acogerse al programa de sustitución. Solo si no se manifiesta la voluntad de acogerse al programa o hay incumplimiento por parte de los y las campesinas, puede acudir a los mecanismos de erradicación manual, siendo, en todo caso, la aspersión aérea el último recurso. Como se señaló en nuestra primera intervención, frente a los procesos de tutela acá estudiados se puede afirmar que **las comunidades tienen una voluntad manifiesta de acogerse al PNIS, pero que este no ha sido debidamente ofrecido o implementado en sus territorios. Por el contrario, el Gobierno se ha saltado la sustitución voluntaria (primer paso de la secuencia) para pasar a la erradicación manual forzosa (segundo paso de la secuencia).**

2. LOS DATOS RECIENTES DEL PNIS MUESTRAN PROBLEMAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS POR EL ESTADO EN LOS ACUERDOS COLECTIVOS Y EN LOS FORMULARIOS DE VINCULACIÓN FAMILIAR

A continuación, presentamos algunos datos actualizados sobre la implementación del PNIS con base en la información reciente disponible en los documentos de seguimiento de distintas organizaciones de la sociedad civil, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Para ello, nos enfocamos en cuatro aspectos: (i) la situación de las familias que no están vinculadas al PNIS; (ii) la situación de las familias vinculadas al PNIS y su cumplimiento de las obligaciones adquiridas en los formularios familiares; (iii) el cumplimiento del PNIS a las familias vinculadas; y (iv) el componente de transformación territorial a través de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la territorialización del enfoque de género. Finalmente, todos los datos que usamos se encuentran en el anexo 1 de este documento.

2.1. Familias no vinculadas al PNIS

Como ya lo habíamos afirmado en nuestra intervención anterior, la discusión sobre qué familias están o no en el PNIS tiene una consecuencia directa sobre los métodos que puede usar el Gobierno nacional para cumplir sus metas de reducción de cultivos de uso ilícito.

Caracterizamos tres clases de familias que no están vinculadas al PNIS: (i) las familias que nunca firmaron acuerdos colectivos; (ii) las familias que firmaron los acuerdos colectivos¹², pero no suscribieron los formularios de vinculación individual¹³; y (iii) las familias que estando vinculadas al PNIS fueron suspendidas y, posteriormente, expulsadas. Así, exponemos a continuación la información sobre los acuerdos colectivos de sustitución y los formularios de vinculación familiar al PNIS al igual que los datos disponibles sobre las familias suspendidas y retiradas del programa. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los acuerdos colectivos de sustitución fueron firmados por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y las organizaciones sociales para establecer criterios regionales que sirvieran para la determinación de los contenidos de los formularios de vinculación familiar, de los PISDA y los PDET. En ese sentido, las familias que firmaron los acuerdos colectivos no necesariamente entraban al PNIS pues debían firmar el formulario de vinculación y pasar unos filtros, que terminaron reduciendo las cifras de familias inscritas efectivamente al programa.

Sobre el primer grupo de familias, es decir aquellas que no firmaron siquiera el acuerdo colectivo, no existen cifras oficiales. Si bien el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) hace seguimiento de la situación de los cultivos de coca, sus datos no incluyen cifras sobre cuántos núcleos familiares se dedican a esta actividad en el país. Según la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación del actual Gobierno, en el 2019 había 215.244 familias¹⁴ dedicadas al cultivo de hoja de coca. Por su parte, la Coordinadora de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola, y Marihuana (COCCAM), afirmó que en 2020 había 230.000 familias dedicadas a la coca¹⁵. Si en promedio las familias están compuestas de 4 personas, se trata entonces de un universo estimado entre 860.000 y 920.000 personas en Colombia, cuyo sustento, alimentación, vivienda, salud y educación

¹² Son los acuerdos entre el Gobierno y las comunidades: “las comunidades se comprometen a arrancar voluntariamente las matas de coca y no volver a participar en actividades relacionadas con la cadena del narcotráfico. El Gobierno se compromete a cesar la persecución legal contra los cultivadores, apoyar en lo inmediato la sobrevivencia económica de las familias, apoyar el desarrollo de actividades económicas que les permitan mantenerse durante la transición y generar condiciones de desarrollo, acceso, comercialización e infraestructura en los territorios afectados”. En: AFP. Pg. 107, punto 4.1.3.2; Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Universidad de Notre Dame. Noviembre de 2017. Anexo F.

¹³ Los acuerdos individuales caracterizan a las familias y personas productoras, cosechadoras o no cultivadoras que viven en las comunidades que han hecho acuerdos colectivos y que entran individualmente a hacer parte del programa. También establecen el tamaño y la ubicación georreferenciada de los cultivos ilícitos declarados. En: AFP. Pg. 107, punto 4.1.3.2; Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Universidad de Notre Dame. Noviembre de 2017. Anexo F.

¹⁴ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 2021. Pág. 170.

¹⁵ El Espectador, mayo de 2020 “Más de 230.000 familias campesinas dependen del cultivo de coca en Colombia” Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/mas-de-230000-familias-campesinas-dependen-del-cultivo-de-coca-en-colombia-article-919187/>

dependen del cultivo ilícito. De manera que, bajo el estimado más conservador del universo total de familias cocaleras, esto significa que el PNIS dejó por fuera hasta el 60% de la población potencialmente beneficiaria de la sustitución. Por lo tanto, estas familias necesitan acceder a programas de desarrollo rural que les permitan transitar, con garantía de sus derechos económicos y sociales, a actividades lícitas, teniendo en cuenta que, además, la población campesina es sujeto de especial protección constitucional.

Sobre el grupo de familias que firmaron acuerdos colectivos pero que no fueron inscritos al PNIS, como es el caso de las comunidades aquí accionantes, la Procuraduría General de la Nación reportó que entre 2017 y 2018 se firmaron 107 acuerdos colectivos para la sustitución con 188.030 familias¹⁶. Luego de los filtros aplicados por los operadores del PNIS más de 88.000 no lograron ingresar al PNIS, pues no llegaron a la etapa del formulario de vinculación¹⁷. Lo grave de esta situación es que parece que, a pesar de haber manifestado la intención de unirse al PNIS, muchas de estas familias fueron objeto de operativos de erradicación. De hecho, en su Tercer Informe al Congreso sobre la Implementación del AFP, la Procuraduría afirmó que en 396 veredas donde se firmaron acuerdos colectivos de sustitución se registraron operaciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019¹⁸.

Por último, sobre las familias que inscritas al PNIS que fueron suspendidas o expulsadas, las cifras disponibles indican que, hasta el 31 de marzo de 2021, entre las familias vinculadas al PNIS el 80% estaban activas, el 10% estaban en retiro, el 6% estaban en ingreso y el 4% estaban en suspensión¹⁹. De todas las suspensiones, el 29% se debió a incumplimientos de los beneficiarios en las actividades requeridas por el programa; el 17,9% se dio por incumplimientos de los requisitos exigidos en los formularios de vinculación individual; el 12,6% por incumplimientos de requisitos administrativos; el 9,6% por multiafiliaciones según el cruce de información con el SISBEN; el 9,6% porque la entidad verificadora del levantamiento del cultivo ilícito no había podido ingresar a los territorios o porque los lotes estaban en zonas no focalizadas; el 21% por otras razones, entre las que un 6,1% se debió a incumplimientos en el levantamiento de cultivos ilícitos²⁰.

Asimismo, los motivos de exclusión de la mayoría de las familias (70%) se distribuyeron así: 21,3% por baja densidad de los cultivos de uso ilícito en los lotes postulados; 16,9% por no

¹⁶ 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. 343.

¹⁷ Procuraduría General de la Nación. (2020) Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, p. 311.

¹⁸ 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. 344.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. Pág. 172.

ser acreditadas por Asambleas Comunitarias o reconocidas por Juntas de Acción Comunal; 12,4% por incumplimientos en la participación de actividades requeridas, entre los cuales el 9% corresponde a incumplimientos en la obligación de levantar la totalidad del cultivo ilícito; 9,8% familias que habían sido beneficiarias de otros programas de sustitución implementados antes de la firma del AFP; y 9,8% por retiro voluntario²¹.

Frente a estos datos, identificamos importantes problemas relacionados con la garantía del derecho al debido proceso para las familias que han sido suspendidas y retiradas del PNIS. Por un lado, **las causales y el procedimiento de suspensión y de retiro del PNIS no han sido claramente establecidas**, por lo que, incluso, se han entablado litigios al respecto²². Por otro lado, **buena parte de las familias han sido suspendidas y retiradas del PNIS por motivos distintos al incumplimiento de sus obligaciones en el marco del programa**, que en muchos casos obedecen a inconvenientes administrativos o de incapacidad de gestión del programa-. Bajo ese contexto, resaltamos también que un porcentaje considerable de familias han decidido retirarse voluntariamente del programa.

En suma, las deficiencias en la ejecución del PNIS frente a las familias no vinculadas afectan directamente sus derechos fundamentales, especialmente los de carácter económico y social. Al ser objeto de erradicación forzada, sin otra alternativa económica que cultivar hoja de coca y en medio de regiones apartadas de la economía nacional, las comunidades cocaleras ven truncadas la posibilidad de generar un sustento digno, de contar con alimentos para la familia y de garantizar acceso a la salud y la educación. Además de esto, tales deficiencias en la ejecución del programa contrarían las garantías constitucionales derivadas del AFP y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la jerarquía entre métodos de erradicación.

2.2. Familias vinculadas al PNIS y cumplimiento de las obligaciones adquiridas en los formularios familiares

En esta sección presentamos los datos relacionados con la distribución de las familias vinculadas en el PNIS y con el cumplimiento de las metas de erradicación. En primer lugar,

²¹ Ibid. Pág. 173.

²² Por ejemplo, 12 familias cocaleras de Puerto Asís (Putumayo) y de Cofanía Jardines de Sucumbíos, en Ipiales (Nariño), interpusieron una acción de tutela por haber sido excluidas indebidamente del PNIS y sin ser notificadas de su exclusión. El Tribunal Superior de Bogotá así lo consideró en la sentencia de segunda instancia en la que amparó sus derechos al debido proceso y al mínimo vital, por lo que ordenó su reintegro al programa y ajustar el “Protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias o incumplimientos de los núcleos familiares con el PNIS” para que tenga en cuenta enfoques diferenciales y que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional. Información disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Fallo-de-segunda-instancia-28042020.pdf>

para el 2022, entre las 99.097 familias vinculadas al programa mediante acuerdos individuales, 7,2% se encuentran en zonas de reserva forestal y en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, mientras que el 13,6% están en territorios de comunidades étnicas²³. Específicamente, para el 2021, 8.837 familias se encontraban en resguardos indígenas²⁴ y 12.461 en consejos comunitarios²⁵. Además, entre las familias vinculadas se registran 67.597 cultivadores, 14.645 no cultivadores y 16.855 recolectores²⁶.

Ahora bien, respecto de las metas de erradicación y su cumplimiento, hasta el 28 de febrero de 2022, se registró la erradicación de 45.815 hectáreas de cultivos ilícitos en el marco del PNIS²⁷. Entre estas hectáreas, hasta el 20 de diciembre de 2020, se registró que 37.693 fueron erradicadas voluntariamente por familias vinculadas al programa en sus propiedades y 5.374 fueron erradicadas con asistencia de la Fuerza Pública²⁸. Sobre este punto, es fundamental señalar que, hasta el 28 de febrero de 2022, se ha registrado un cumplimiento del 98% de los compromisos de erradicación voluntaria y apenas un 0,8% de resiembra en las hectáreas donde se han erradicado voluntariamente los cultivos de uso ilícito en el marco del PNIS²⁹.

Por último, consideramos importante tener en cuenta que, hasta el 2020, el 60% de las 143.000 hectáreas sembradas con coca en el país estaban fuera de la frontera agrícola y en zonas de exclusión donde no se permiten las aspersiones aéreas con glifosato³⁰, por lo que ha sido especialmente difícil el cumplimiento de las metas de erradicación. Ello, en tanto no ha habido lineamientos ni enfoques diferenciales claros para implementar el programa en zonas de manejo especial –entendidas como áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, zonas de reserva forestal y territorios colectivos de comunidades étnicas– en las que hay una importante presencia de cultivos de uso ilícito y de familias vinculadas al PNIS.

²³ Rubiano-Lizarazo, María Paula et al. ¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los departamentos de Guaviare y Putumayo. CESED. Abril de 2022. Pág. 6.

²⁴ Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 18.

²⁵ Ibid.

²⁶ Rubiano-Lizarazo, María Paula et al. ¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los departamentos de Guaviare y Putumayo. CESED. Abril de 2022. Pág. 6.

²⁷ Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 14.

²⁸ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 2021. Pág. 184.

²⁹ Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 14.

³⁰ Bernal, José Luis et al. Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Fundación Ideas para la Paz. Agosto de 2020. Pág. 7.

De este modo, resaltamos que, a pesar de las múltiples falencias y retrasos en la implementación del programa, que deben ser atendidas para el debido cumplimiento del punto 4 del AFP, las familias vinculadas han erradicado voluntariamente una importante cantidad de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos y, sobre todo, han cumplido su obligación de no resiembra.

2.3. Cumplimiento del PNIS a las familias vinculadas

Para analizar la implementación del PNIS respecto del cumplimiento del programa para las familias vinculadas, resumimos los principales hallazgos sobre la implementación de los Planes de Atención Prioritaria (PAI) familiares y comunitarios.

Hasta el 31 de enero de 2021, hubo 82.240 familias cultivadoras y no cultivadoras beneficiarias de los PAI familiares³¹. Hasta el 28 de febrero de 2022, se ejecutaron \$889.447'000.000 para la asistencia alimentaria inmediata de 76.257 familias, entre ellas 71.147 recibieron los seis ciclos de pago completos³². Asimismo, se destinaron \$169.890'000.000 para la asistencia técnica integral de 75.570 familias³³. Sin embargo, **únicamente el 2% de beneficiarios del programa tiene acompañamiento técnico para la implementación de proyectos productivos**³⁴. Además, la poca asistencia que se ha brindado se ha concentrado en los proyectos de ciclo corto: hasta el 31 de marzo de 2021, 4.776 personas habían recibido hasta \$9'000.000 para esta clase de proyectos es decir, el 6% del total de cultivadores y no cultivadores³⁵. Por su parte, sobre la escasa asistencia técnica para los proyectos de ciclo largo se conoce que, hasta marzo de 2021, se destinaron recursos solo para 1.792 familias en 18 municipios³⁶.

Igualmente, aunque hasta el 28 de febrero de 2022 se destinaron \$510.047'000.000 para los proyectos productivos de 45.524 familias³⁷, a corte del 31 de diciembre de 2020 8.838 familias estaban en la etapa de elaboración y concertación y solo 5.516 familias tenían proyectos

³¹ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 2021. Pág. 192.

³² Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 9 y 14.

³³ Ibid.

³⁴ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación. Diciembre 2016 - octubre 2021. Pág. 22.

³⁵ Rocha Buitrago, María Catalina et al. *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación. Agosto de 2021. Pág. 357.

³⁶ Ibid. Pág. 356.

³⁷ Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 15.

productivos implementados³⁸. Además, entre las familias con proyectos productivos implementados, 3% pertenecían a Consejos Comunitarios y ninguna era indígena³⁹.

Por otra parte, para el componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria se destinaron \$156.012'000.000 para 67.627 familias⁴⁰. Sin embargo, **los principales problemas se relacionan con la comercialización de productos, los sobrecostos de los insumos recibidos, los retrasos en la obtención de registros sanitarios y el transporte de materiales e insumos**⁴¹. Paralelamente, se destinaron \$136.921'000.000 para el plan de atención a 7.311 recolectores que han sido empleados de manera temporal para obras de mejoramiento ambiental y de infraestructura comunitaria⁴². Por último, es importante destacar que, hasta el 2020, se registraron disminuciones significativas de los ingresos de los beneficiarios: el 91% de las familias PNIS tenía algún nivel de inseguridad alimentaria y el 12,6% tenía inseguridad alimentaria severa⁴³.

Ahora bien, sobre los componentes de los PAI comunitarios, recordamos que su implementación comenzó tres años después de la firma del AFP⁴⁴. Para el 2020: (i) apenas 45% de los niños y niñas registrados en el sistema de la zona rural de municipios con acuerdos colectivos tenían atención integral, entendida como seis o más atenciones priorizadas⁴⁵, y (ii) empezó a funcionar el Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de mujeres en 12 de los 33 municipios PNIS, alcanzando así tan solo el 36,6% de los territorios acordados⁴⁶.

En conclusión, a cinco años de la firma del AFP, el cumplimiento del PNIS a las familias es preocupante. El primer paso para transitar a una economía legal es la consolidación de proyectos productivos. No obstante, **la asistencia técnica requerida para este componente ha sido significativamente baja y, además, se ha concentrado en los proyectos productivos de ciclo corto con resultados deficientes, pues tan solo el 6% de los**

³⁸ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 2021. Pág. 193.

³⁹ Fajardo, July Samira. La paz avanza con las mujeres, III informe de observaciones sobre los avances de la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz. GPAZ. 2021. Pág. 56-57.

⁴⁰ Rocha Buitrago, María Catalina et al. *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación. Agosto de 2021. Pág. 15.

⁴¹ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 2021. Pág. 193.

⁴² Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 15.

⁴³ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODOC. *Informe No. 23 Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata - componente familiar*. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020. Pág. 3.

⁴⁴ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 2021. Pág. 197.

⁴⁵ Ibid. Pág. 195.

⁴⁶ Ibid. Pág. 73.

cultivadores y cultivadoras ha recibido asistencia técnica. Más aún, es alarmante que para finales del 2020 tan solo 5,516 familias tenían proyectos productivos implementados, teniendo en cuenta la importancia de este componente para la estabilidad económica y el tránsito a la legalidad de las familias vinculadas al PNIS. Así lo demuestran las importantes disminuciones en los ingresos de los beneficiarios, quienes ni siquiera han recibido los insumos con la calidad y en el tiempo que fueron acordados. De manera que la implementación del PNIS en este punto no solo ha sido un fracaso sino que también ha sido contraria a los estándares de derechos humanos sobre los niveles de vida adecuados, en tanto ha disminuido los ingresos y ha aumentado los niveles de inseguridad alimentaria de las familias vinculadas al programa.

2.4. Componente de transformación territorial

Por último, presentamos los datos disponibles relacionados con la implementación del componente de transformación territorial del PNIS. Para ello, dividimos esta sección en la información de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), cuyos primeros avances se registraron en el 2020⁴⁷, por municipios PNIS-PDET⁴⁸ y municipios PNIS no PDET⁴⁹. Para terminar, nos referimos a la implementación territorial del enfoque de género.

En los municipios PNIS-PDET, hasta el 28 de febrero de 2022, **se elaboraron 48 PISDA que todavía no han sido implementados**⁵⁰. En ellos se incluyeron 812 iniciativas de sustitución de cultivos ilícitos, de las cuales 336 están validadas en el Sistema de Gestión de Oferta de la Agencia de Renovación del Territorio con ruta de implementación activada⁵¹, esto significa, que ya están asociadas a un proyecto, convenio, contrato o gestión. Específicamente, en el Pacífico y la frontera nariñense hay 38 iniciativas PISDA de las cuales 28 tienen ruta de implementación activada; en el Catatumbo hay 9 iniciativas PISDA, de las cuales 5 tienen ruta de implementación activada; en el Bajo Cauca y en el Nordeste Antioqueño hay 25 iniciativas PISDA, de las cuales 14 tienen ruta de implementación activada; y, finalmente, en la subregión de Alto Patía y el Norte del Cauca hay 71 iniciativas PISDA de las cuales 23 tienen ruta de implementación activada⁵². Estas cifras muestran que, **si bien se ha avanzado**

⁴⁷ Ibid. Pág. 190.

⁴⁸ Son los municipios en los que coincide la priorización de territorios PDET y PNIS. En: AFP. Pág. 108, punto 4.1.3.3.

⁴⁹ Son los municipios en los que no coincide la priorización de territorios PDET y PNIS. En: AFP. Pág. 108, punto 4.1.3.3.

⁵⁰ Ibid. Pág. 191.

⁵¹ Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 6.

⁵² Ibid. Pág. 23.

en la implementación de las iniciativas PISDA, más de la mitad aún no han sido validadas por el sistema de gestión, e incluso las que ya se han asignado a la ruta de implementación activada en los departamentos mencionados todavía no cuentan una cifra significativa de ejecución.

Por su parte, en los municipios PNIS no PDET, hasta el 28 de febrero de 2022, se elaboraron los PISDA en 8 municipios: Rosas y Piamonte (Cauca), Ipiales (Nariño), Bolívar, Dagua y El Dovio (Valle del Cauca), Curiambo (Vichada) y Barrancominas (Guainía)⁵³. Estos documentos fueron realizados con metodologías participativas que incluyeron 31 unidades básicas de planeación, 33 asambleas comunitarias y 24 comisiones municipales de planeación participativa⁵⁴. En los PISDA se incluyeron 1.444 iniciativas de desarrollo local, de las cuales 187 están en ruta de implementación activada mediante su asociación a un proyecto, convenio, contrato o gestión⁵⁵. Entre ellas, 184 son del municipio Piamonte (Cauca)⁵⁶. Finalmente, es fundamental resaltar que **los PISDA solo han sido implementados en los 8 municipios PNIS no PDET de los 52 municipios PNIS**.

Por último, sobre la implementación territorial del enfoque de género señalamos que, apenas en el primer trimestre de 2021, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos conformó un equipo territorial de género con 22 personas de 13 oficinas territoriales, cuya cobertura abarca los 14 departamentos del PNIS⁵⁷.

Así pues, la nueva visión de la transformación territorial que trajo el AFP y que ha reiterado la Corte Constitucional en su jurisprudencia todavía no ha logrado su objetivo. Aún más preocupante, desde la implementación fallida del PNIS, el aumento de la pobreza de los campesinos ha aumentado. Con datos del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, se puede afirmar que la vinculación al PNIS ha significado pérdidas de ingreso promedio de campesinos cultivadores para el 2021 con una diferencia de ingreso de 900.000 pesos en relación al 2019⁵⁸. **Los PISDA son fundamentales para lograr el tránsito hacia economías legales y sostenibles en los territorios priorizados por**

⁵³ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 2021. Pág. 191.

⁵⁴ Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. *Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS*. 28 de febrero de 2022. Pág. 24.

⁵⁵ Ibid. Pág. 6.

⁵⁶ Ibid. Pág. 24.

⁵⁷ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 21 de enero de 2022. Pág. 70.

⁵⁸ Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. “La Paz con hambre y bala está muy difícil”. Reporte de seguimiento a la implementación del PNIS. Diciembre de 2021. Disponible en: https://drugs-and-disorder.org/wp-content/uploads/2021/12/La-paz-con-bala-y-hambre-esta-muy-difícil_logos.pdf

el PNIS, pero hasta la actualidad solo han sido implementados en los 8 municipios que no coinciden con la priorización territorial de los PDET. Sin esta transformación territorial, a cinco años de la firma del AFP, las familias que le apostaron a la sustitución no tienen condiciones ni familiares ni comunitarias robustas para generar ingresos suficientes. Lo mismo ocurre con la territorialización del enfoque de género pues, incluso después de la expedición tardía del protocolo para implementarlo, no se sabe cómo atender a las mujeres en el territorio ni cómo incluir este enfoque en la asistencia técnica⁵⁹.

El balance del PNIS muestra la realidad de las consecuencias negativas que su deficiente implementación ha traído a los territorios cocaleros, tanto a las familias que tuvieron la oportunidad de vincularse y de permanecer activas en el programa, como a aquellas que –a pesar de manifestar su voluntad– no han tenido posibilidad de hacer parte del PNIS por distintas razones. Aunque todas comparten la prioridad de eliminar los cultivos de uso ilícito, es evidente que el PNIS no ha logrado dar una respuesta de política pública que genere posibilidades de ingreso digno y suficiente para evitar profundizar la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad en estos territorios. De hecho, como lo analizamos en esta sección y lo ha establecido la Encuesta del Observatorio de Tierras, el PNIS ha agravado la situación de pobreza de las familias vinculadas al programa⁶⁰.

3. NUEVOS HECHOS DEL CASO: EL PROCESO DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD DE ASPERSIÓN CON GLIFOSATO EN NORTE DE SANTANDER

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 – PECIG⁶¹. En respuesta a esta política, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional presentó una solicitud de inicio del Plan de Manejo Ambiental del PECIG, que fue formalmente iniciado mediante el auto 12009 del 30 de diciembre de 2019⁶².

⁵⁹ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. 21 de enero de 2022. Pág. 72.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ 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>

⁶² ANLA. Solicitud de Información Adicional en el marco del trámite de Modificación del Plan de Manejo Ambiental, impuesto por el entonces MMA mediante Resolución 1065 de 2001 Iniciado mediante el Auto 12009 del 30 de diciembre de 2019. Disponible en:

En el marco de este proceso, el 19 y 20 de diciembre de 2020 se realizó una audiencia pública⁶³, y el Plan de Manejo Ambiental de este PECIG fue aprobado por la ANLA mediante la Resolución 00694 del 14 de abril del 2021⁶⁴. Sin embargo, por medio de la sentencia T-413 de 2021, la Corte Constitucional dejó sin efectos esta resolución, dado que durante ese procedimiento ambiental no se había garantizado la debida participación de las comunidades posiblemente afectadas con la actividad⁶⁵, lo cuál es contrario a los requisitos establecidos en la sentencia T-236 de 2017 sobre participación ambiental en esta materia.

A pesar de lo anterior, por medio del auto 01473 del 15 de marzo de 2022, la ANLA inició un nuevo procedimiento ambiental para modificar otro Plan de Manejo Ambiental para el PECIG, esta vez, enfocado únicamente en tres municipios de Norte de Santander: El Zulia, Sardinata, y San José de Cúcuta⁶⁶. La Audiencia Pública Ambiental de este procedimiento se llevó a cabo el martes 31 de mayo de 2022⁶⁷, fecha que fue inconveniente por dos razones. Por un lado, porque al tratarse de un día hábil es posible que muchas interesadas no hubieran podido participar por compromisos académicos, laborales o de cuidado familiar. Por otro lado, porque tuvo lugar justo dos días después de las elecciones presidenciales en primera vuelta, con lo que esta audiencia pudo haber perdido importancia por los comicios.

El inicio de este procedimiento ambiental pone de presente tres problemas que consideramos deben ser tenidos en cuenta por la Corte en esta instancia. El primero, como ya mencionamos en la primera sección, es la persistencia del Gobierno nacional en la priorización de mecanismos de erradicación forzada por encima de la sustitución voluntaria. Esta decisión es un claro desconocimiento del principio de secuencialidad contenido en el punto 4 del AFP. Como mencionamos en nuestra intervención anterior, *“el Gobierno debe intentar primeramente la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Si esta*

https://www.anla.gov.co/documentos/proyectos/proyectos_de_interes_en_evaluacion/PECIG/12-03-2020-anla-Presen-Reu-IA.pdf

⁶³ ANLA. Edicto Audiencia Pública Ambiental. 27 de julio de 2020. Disponible en: https://www.anla.gov.co/documentos/proyectos/01_evaluacion/04_pecig/julio/27-07-2020-anla-Edicto_LAM0793.pdf

⁶⁴ ANLA. Proyectos de Interés en Evaluación Plan de Manejo Ambiental del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato – PECIG. Disponible en: <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/proyectos-de-interes-en-evaluacion-pecig>

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-413 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶⁶ ANLA. Auto 01473 del 15 de marzo de 2022. “Por el cual se inicia un trámite administrativo de modificación de un Plan de Manejo Ambiental y se adoptan otras decisiones”. Disponible en: https://www.anla.gov.co/documentos/proyectos/01_evaluacion/04_pecig/24-03-2022-anla-auto-inicio-PECIG.pdf

⁶⁷ ANLA. Edicto. “Proyecto - Erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión área con el herbicida Glifosato bloque Norte de Santander”. Disponible en: <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/proyectos-de-interes-en-evaluacion-pecig>

primera estrategia falla, se puede intentar la erradicación manual de cultivos, y como último recurso, los mecanismos de erradicación por aspersión aérea”⁶⁸.

El segundo problema es que el procedimiento ambiental no ha garantizado los estándares establecidos en las sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021. Si bien anexamos a esta intervención la ponencia que presentamos a la ANLA con los reparos en el marco de ese procedimiento, consideramos pertinente resumir en este punto que la población directamente interesada en este procedimiento no cuenta con los recursos económicos, de infraestructura, ni de información suficientes para documentarse y participar de manera efectiva en el procedimiento ambiental.

Además, la ANLA en esta ocasión no está haciendo un esfuerzo proactivo para el cumplimiento de la sentencia T-413 de 2021 en lo relacionado con la búsqueda de los líderes y procesos organizativos interesados en la actividad, y frente al deber de establecer un diálogo de doble vía para la evaluación participativa del proyecto. Con respecto a esto último, un diálogo de doble vía requiere que todas las personas interesadas puedan participar e incidir en las decisiones que se adopten en el procedimiento⁶⁹, independientemente de la metodología que se use para dicho fin. Por ello, no solo es importante una convocatoria amplia que demuestre esfuerzo por la búsqueda de las personas interesadas, sino también herramientas adecuadas para que las interesadas puedan aportar con su conocimiento. Como ya analizó la Corte en 2021⁷⁰, esta acción no se garantiza a través de la difusión de la audiencia por radio, ya que no es posible a través de este medio asegurar que las personas cuenten con la información visual necesaria para comprender la actividad que se pretende aprobar. Tampoco se garantiza a través de canales de streaming en internet de la audiencia, ya que las personas interesadas en general no cuentan con internet de calidad en las zonas rurales del país. A su vez, la realización de este evento de forma presencial en un único lugar de los municipios no garantiza la participación de la población que habita en las veredas lejanas de la cabecera municipal. Por ende, para garantizar el diálogo de doble vía, la ANLA debe tener en cuenta los obstáculos que generan todos estos mecanismos de difusión e información, enmendar esos problemas, superar las barreras, y garantizar que las personas se informen y participen.

⁶⁸ Dejusticia. Intervención Exp. T-8020865, T-8097843, T-7963865, T-8355272 Acciones de tutela acumuladas. 29 de octubre de 2020.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-413 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

El tercer problema está relacionado con la falta de claridad del funcionamiento del Plan de Manejo Ambiental en cumplimiento del Decreto 380 de 2021, que reguló los mecanismos de evaluación de riesgos en materia de salud y medioambiente del PECIG, así como en el Decreto 1076 de 2015. Particularmente, consideramos que la regulación actual contenida en el Decreto 380 ha dejado vacíos que la Policía parece intentar suplir en el Estudio de Impacto Ambiental. Así, por ejemplo, no es clara la manera en que la Policía Nacional ha usado el artículo 2.2.2.7.2.3. del Decreto 380 de 2021 para el licenciamiento ambiental de un Plan de Manejo Ambiental General en el polígono específico de Norte de Santander. De manera concreta, en el artículo 2.2.2.7.2.3. del Decreto 380 no hay una autorización expresa para que el licenciamiento de los Planes de Manejo Ambiental General se hagan por polígono, como en este caso, sino para el programa del PECIG sin distinción alguna. Adicionalmente, en los puntos 2.4.3.1. y 3 de los términos de referencia⁷¹ para el licenciamiento de esta actividad, la ANLA dispone que el Plan de Manejo Ambiental General debe determinar en cuáles polígonos se realizará la actividad y el Plan de Manejo Ambiental Específico analizará las actividades de aspersión en polígonos específicos. Por ende, no es claro por qué ni cómo la Policía Nacional se encuentra presentando un Plan de Manejo Ambiental General dentro de un polígono de aspersión previamente determinado y específico.

Resaltado este nuevo procedimiento ambiental que pretender reanudar el PECIG en Norte de Santander y los problemas constitucionales que le son concomitantes, pasaremos a hablar de las razones por las cuales consideramos que la Corte debería ordenar medidas provisionales de protección de los derechos de las comunidades cocaleras eventualmente afectadas con esta actividad.

4. LA CORTE PUEDE SUSPENDER EL PROCESO DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL DEL PROGRAMA DE ASPERSIÓN DE GLIFOSATO EN NORTE DE SANTANDER PARA PREVENIR LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS COMUNIDADES RURALES ASOCIADAS A ESTE PROCESO JUDICIAL

Como se detalló en nuestra anterior intervención, así como en la sección 2 de este documento, el PNIS ha revelado graves incumplimientos y deficiencias, que han significado

⁷¹ ANLA. “TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO PARA LA MODIFICACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL – PMA DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS”. 2019. Disponible en: <https://www.anla.gov.co/documentos/comunicaciones/20191231-anla-tdr-pecig-vf-cr-05082019.pdf>

la ausencia de proyectos productivos alternativos que aseguren el derecho a un nivel de vida adecuado para el campesinado cocalero. De manera paralela, en este momento está en curso el procedimiento ambiental para la posible reanudación del PECIG en tres municipios de Norte de Santander. Esta actividad está siendo tramitada sin atender asuntos de suma importancia en el marco de las acciones de tutela aquí acumuladas, y sobre los cuales pende la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las comunidades cocaleras de Norte de Santander, algunas de las cuales fungen como accionantes en este proceso⁷².

Uno de estos asuntos de suma importancia es el de la evaluación del principio de *secuencialidad* en el marco de la acción gubernamental para erradicar o minimizar la producción de drogas ilícitas. La reanudación de aspersiones con glifosato no garantiza, como lo señalamos, la secuencialidad en los ejercicios de sustitución y de erradicación manual en dicho orden. En este escenario, la Corte debe pronunciarse sobre el deber del Gobierno de cumplir las políticas del PNIS, y condicionar las actividades de erradicación únicamente en el escenario en que se incumplan acuerdos de sustitución voluntaria si los campesinos cuentan con todas las condiciones para haber cumplido.

Otro asunto tiene que ver con el debate jurídico abierto en este proceso sobre el incumplimiento del PNIS y el valor jurídico de los acuerdos de sustitución ya suscritos entre los campesinos. En estos momentos, la decisión de la Policía Nacional de reanudar aspersiones con glifosato únicamente excluye predios que cuentan con acuerdos de sustitución a nivel familiar activos en Norte de Santander, desconociendo que hay familias que a pesar de tener voluntad de sustituir, no se han podido vincular al programa. Así, es probable que exista población en Norte de Santander que no haya firmado acuerdos de sustitución voluntaria por problemas en el PNIS, o que se encuentre incumpliendo estos acuerdos ante falta de acciones coordinadas en la financiación y adopción de otras formas de sustento económico. La falta de inclusión en el PNIS o su incumplimiento aparente, derivarían en la focalización de los predios de estos campesinos como objetivos para el PECIG.

En todo caso, es necesario que la Corte analice si existen razones para que desde el PNIS se incluyan otras personas, o si aquellas que están incumpliendo sus acuerdos de sustitución lo hacen a partir de un incumplimiento previo por parte del Estado. Por ello mismo, no se puede predicar de antemano que se trata de incumplimiento que amerite la acción estatal a través de operativos de erradicación, sino que se debe reforzar el cumplimiento de los

⁷² Exp. T-8097843.

acuerdos en el marco del PNIS, tanto de parte de los campesinos como del Estado colombiano.

Finalmente, la Corte Constitucional debe tener en cuenta que en estos procesos acumulados se está analizando la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, el mínimo vital y el debido proceso de familias cocaleras que se han visto afectadas por el incumplimiento del PNIS. Dicho incumplimiento, como se ha resaltado en este documento y en nuestra anterior intervención, tiene que ver a su vez con el hecho de que el Gobierno está privilegiando la erradicación forzada sobre la sustitución acordada y voluntaria de cultivos de uso ilícito, situación que contraría lo pactado en el AFP, la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales de derechos humanos en materia de drogas.

En vista de esta situación, que pasa por el alto el debate constitucional abierto en sede de revisión de tutelas como la posible afectación de los derechos fundamentales de las comunidades cocaleras, especialmente las de Norte de Santander, consideramos que la Corte Constitucional puede poner en marcha órdenes temporales para evitar el perjuicio de los derechos fundamentales aquí reclamados. Lo anterior, con base el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, el cual faculta a los jueces de tutela para decretar medidas provisionales en aquellos casos en los cuales advierta la urgencia y necesidad de intervenir de forma transitoria para precaver que: (i) se violen derechos fundamentales de manera irreversible o (ii) se ocasionen daños graves e irreparables. En esta ocasión, sugerimos el decreto de la medida provisional de acuerdo con lo establecido en dicha norma, así como en los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto⁷³.

El juez constitucional está llamado a decretar aquellas medidas que considere pertinentes y necesarias, a solicitud de parte o de oficio, para la protección de derechos fundamentales que se encuentren gravemente amenazados, de manera que el efecto de un eventual fallo a favor de los solicitantes no sea ilusorio⁷⁴. Además, el decreto de las medidas provisionales tiene un fin mucho más amplio, ya que también buscan “*velar por la supremacía inmediata de la Constitución, sea que esto implique proteger un derecho fundamental o salvaguardar el interés público*”⁷⁵. El decreto de dicha medida deberá ser razonada, sopesada, proporcionada y ajustada a las situaciones fácticas planteadas⁷⁶.

⁷³ Corte Constitucional, Auto 680 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Corte Constitucional, Auto A-419 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁶ Corte Constitucional, Auto 049 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

La jurisprudencia constitucional ha fijado tres requisitos para la procedencia de este tipo de medidas⁷⁷. El primero, que la solicitud contenida en la acción de tutela tenga “*vocación aparente de viabilidad*”⁷⁸ por estar respaldada en fundamentos fácticos y jurídicos (apariencia de buen derecho). El segundo, que sea necesaria la medida ya que existe un riesgo probable de que la protección del derecho se afecte por el tiempo transcurrido en el trámite constitucional (peligro en la demora)⁷⁹. Finalmente, que la medida “*no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente*”⁸⁰.

En el marco de este proceso, le proponemos a la Corte Constitucional que considere decretar una medida provisional de suspensión del procedimiento de licenciamiento ambiental vigente e iniciado por la ANLA a través del auto 01473 del 15 de marzo de 2022. Son tres las razones por las cuales consideramos esto.

En primer lugar, la medida provisional propuesta es **viable para evitar la ocurrencia de perjuicios irremediables sobre la población cocalera de Norte de Santander** accionante en este proceso, que puede llegar a verse incluida en una estrategia de aspersión de glifosato ((apariencia de buen derecho). Como mencionamos en nuestra anterior intervención ante la Corte, aunque 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. No obstante, con el procedimiento ambiental para la reanudación del PECIG en Norte de Santander, existe una amenaza doble a los derechos de las poblaciones campesinas, que amerita ser protegido transitoriamente a través de una medida provisional.

La primera amenaza se deriva de la forma en que se está priorizando la erradicación de cultivos ilícitos sobre la operatividad del PNIS. Atendiendo a lo que referimos en nuestra primera intervención de octubre de 2021, los incumplimientos del Estado en la ejecución del PNIS violan los derechos al mínimo vital, al debido proceso y a la vida de la población campesina. En primer lugar, los proyectos productivos que deben ser financiados por el Estado en el marco de esta política, y que se están incumpliendo, buscan, precisamente, garantizar el *derecho al mínimo vital* a la población campesina que en la actualidad solo obtiene su sustento de cultivos ilícitos. En segundo lugar, privilegiar la erradicación sobre la sustitución conlleva la violación del derecho al *debido proceso* de los ciudadanos que

⁷⁷ Corte Constitucional, Auto 312 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Auto 259 de 2021, M.P. Dajá Fajardo Rivera.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

suscribieron acuerdos de sustitución y que, por razones ajenas a su voluntad, no los han cumplido. En tercer lugar, la reanudación de operativos de erradicación forzada implica, como se explicó, amenazas al *derecho a la vida* de la población campesina, por el agravamiento de las condiciones de seguridad de los territorios cocaleros.

La segunda amenaza radica en que una posible reanudación del PECIG vulneraría los derechos a la salud y el medio ambiente de la población campesina, tal y como ya lo ha reconocido la misma Corte Constitucional⁸¹. En la sentencia T-236 de 2017, la Corte utiliza el principio de precaución para analizar la reanudación del PECIG en el municipio de Nóvita, puesto que *“los programas de aspersión con glifosato, debido a sus características especiales, plantean riesgos significativos para la salud humana. Dichos riesgos no han sido regulados razonablemente por las autoridades administrativas, y la regulación existente no ha sido aplicada de manera diligente”*⁸². Algunos de los riesgos de las aspersiones con glifosato que mencionó la Corte en dicha ocasión fueron las consecuencias que dicho herbicida generaría en la estructura interna de las células, lo que podría ocasionar cáncer, y la falta de estudios sobre el efecto de las aspersiones, ya que las autoridades extranjeras no utilizan el glifosato de este modo⁸³.

Ahora bien, a pesar de que el estudio de los riesgos de esta actividad así como la forma en que la Policía Nacional pretende mitigarlos hacen parte del trámite ambiental, hemos visto cómo los estándares de la sentencia T-236 de 2017 no están siendo acatados de forma completa. En particular, como pusimos de presente en la audiencia pública del 31 de mayo de 2022 ante la ANLA (Anexo 2), en este procedimiento ambiental se presentan fallas frente a la garantía del derecho a la participación ambiental, como inconsistencias en el análisis de algunos riesgos de la aspersión con glifosato presentado por la Policía.

Por ende, la suspensión del trámite ambiental como medida provisional garantizaría que las pretendidas aspersiones aéreas de glifosato no iniciaran sino hasta que la Corte Constitucional se pronuncie sobre los hechos y debates jurídicos abiertos de este caso. Si se permite la continuación de este procedimiento ambiental, se pondría en riesgo a comunidades campesinas de todo Norte de Santander, por causa del efectivo deriva⁸⁴, y no únicamente de los municipios de las accionantes.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ver intervención de Dejusticia en audiencia pública ambiental ante la ANLA del 31 de mayo de 2022.

Por otro lado, existe un riesgo probable de que se vulneren derechos fundamentales de la población de Norte de Santander por el tiempo transcurrido en este trámite de tutela (**peligro en la demora**). Como ha sido puesto de presente en la sección 2 de esta intervención, esta no es la primera vez que la Policía Nacional pretende reanudar las aspersiones con glifosato desde la firma del AFP. Desde 2019 inició un primer procedimiento de aprobación del Plan de Manejo Ambiental que fue suspendido por esta Corte a través de la sentencia T-413 de 2021 ante la falta de garantía de consulta previa y participación ambiental.

En este caso, la preocupación en relación con el tiempo que toma un procedimiento de tutela y la firmeza judicial del fallo no puede considerarse como una situación de menor importancia. La Policía Nacional solicitó el inicio del procedimiento ambiental del PECIG en marzo de 2022, meses después de que este expediente de tutela que revisa el cumplimiento del PNIS y el principio de secuencialidad fuera seleccionado para revisión por parte de la Corte. La resolución de la ANLA que autorizó la modificación de la licencia del PECIG fue expedida cuatro meses después de la Audiencia. Si este proceso se desarrolla de la misma manera, habría una licencia para asperjar en Norte de Santander alrededor de septiembre, y con ello, un riesgo inminente de violación de derechos fundamentales. Por ende, si no se decreta una medida provisional al respecto mientras se emite una sentencia, es probable que el procedimiento ambiental continúe hasta culminar con las aspersiones aéreas con glifosato en los municipios focalizados en Norte de Santander, que serían además las primeras realizadas desde que la actividad fue suspendida en el 2015.

Finalmente, la solicitud de suspender el trámite de aprobación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG en Norte de Santander no genera un daño desproporcionado al Estado, ni ocasionaría un perjuicio grave e irreparable⁸⁵. Por el contrario, esta medida implicaría menor gasto del Estado en términos de procedimiento y ejecución, que se podrían concentrar más bien en una adecuación para el cumplimiento del PNIS. Adicionalmente, una suspensión del procedimiento ambiental evitaría que el Estado colombiano genere gastos en una actividad que pueda ser determinada como violatoria de principios y derechos constitucionales, y, por ende, deba ser interrumpida. Así entonces, la medida provisional no generaría perjuicios a las partes accionadas ni a la comunidad en general. En su lugar, una suspensión del procedimiento de aprobación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG daría

⁸⁵ Corte Constitucional, Auto 312 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Auto 259 de 2021, M.P. Diaja Fajardo Rivera.

tiempo suficiente para que la Corte tome una decisión sin irrupciones intempestivas por la reanudación de las aspersiones con glifosato, y para que las autoridades demandadas ajusten sus acciones a lo fallado.

En conclusión, la necesidad de protección y el riesgo inminente de afectaciones a derechos fundamentales apremian en el presente caso. La medida provisional garantiza que la discusión de fondo sobre el incumplimiento del PNIS y el deber del Gobierno nacional de seguir el principio de secuencialidad se realice sin la amenaza de la reanudación de una actividad que no cumpla con los estándares fijados por la jurisprudencia constitucional y afecte los derechos fundamentales de las poblaciones campesinas cocaleras. Por esto, consideramos que la suspensión de este procedimiento puede ser un remedio a tiempo y adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población de Norte de Santander mientras la Corte emite un fallo.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de esta intervención presentamos información adicional que permite reafirmar que las omisiones de las obligaciones del Gobierno frente al PNIS, y la manera en que las acciones en el marco de la política de erradicación de cultivos ilícitos vulneran múltiples principios establecidos en el AFP y derechos fundamentales del campesinado beneficiario del programa.

De este modo, es importante que la Corte reafirme el principio de voluntariedad y secuencialidad en la implementación de estrategias para el control de cultivos de uso ilícito. Este deber deriva del AFP, está en consonancia con la jurisprudencia constitucional, y refleja lo también consagrado en instrumentos internacionales de derechos humanos y de política de drogas.

Por otro lado, reiteramos las fallas en la implementación del PNIS desde su creación en 2018, a través de un corto análisis de los datos más recientes sobre su ejecución. A partir de esta información demostramos que no existe una política de atención adecuada para un desarrollo del PNIS que garantice a las poblaciones campesinas verdaderas alternativas económicas para abandonar los cultivos ilícitos, y que por el contrario, el Programa ha

profundizado condiciones de pobreza, generado disminución en el ingreso familiar, y agravado el hambre en las regiones cocaleras⁸⁶.

Por último, informamos sobre el nuevo procedimiento ambiental para la aprobación de la actividad de erradicación de cultivos ilícitos por medio de aspersiones con glifosato en Norte de Santander. Reiteramos que priorizar erradicaciones forzadas o por aspersión aérea a través de operativos supone un incumplimiento de mala fe del AFP, específicamente en su punto 4. En consecuencia, sugerimos a la Corte que haga uso de sus facultades como juez de tutela para evitar la vulneración de derechos fundamentales mientras dicta un fallo. Concretamente, explicamos la manera en que los asuntos fácticos y jurídicos de este caso ameritan decretar una medida provisional que suspenda dicho procedimiento ambiental.

Sea esta la oportunidad también para reiterar que solicitamos respetuosamente a la Corte Constitucional que ordene lo solicitado por nosotras en la intervención presentada el 29 de octubre de 2021.

6. ANEXOS

Se anexan los siguientes documentos:

- ANEXO 1: Información adicional sobre cumplimiento del PNIS.
- ANEXO 2: Intervención presentada en el marco del procedimiento ambiental de modificación del PECIG para el Bloque Norte de Santander.

Cordialmente,

⁸⁶ Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. “La Paz con hambre y bala está muy difícil”. Reporte de seguimiento a la implementación del PNIS. Diciembre de 2021. Disponible en: https://drugs-and-disorder.org/wp-content/uploads/2021/12/La-paz-con-bala-y-hambre-esta-muy-difícil_logos.pdf