

Bogotá D.C., 14 de diciembre de 2023

Honorable Magistrada

PAOLA ANDREA MENES MOSQUERA

Corte Constitucional de Colombia

E.S.D.

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

RADICADO: T-9055571

ACCIONANTES: Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare

ACCIONADOS: Presidencia de la República, Agencia de Renovación del Territorio (ART), Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

Maryluz Barragán González, Isabel Pereira Arana, Fabián Mendoza Pulido, Luis Felipe Cruz Olivera, Isabel Cristina Annear Camero, Sergio Pérez, Juanita Cabrales Morales y Natalia Osma García, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad y domiciliadas en Bogotá, actuando en calidad de subdirectora, subdirector, investigadoras (es) y pasantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, presentamos la siguiente intervención dentro del proceso de tutela de la referencia, adelantado por Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de las 942 familias campesinas del municipio de Miraflores, por las graves vulneraciones a sus derechos fundamentales al debido proceso, la vida digna, la participación, mínimo vital y principios constitucionales asociados a la confianza legítima y principio de buena fe, en el

marco de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). En este caso, las graves vulneraciones a estos derechos fundamentales son responsabilidad de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y demás entidades accionadas.

En este escrito, sostenemos que el Estado colombiano está en la obligación de cumplir de buena fe y bajo el principio de progresividad los acuerdos, tanto colectivos como familiares de sustitución de cultivos ilícitos, firmados para la implementación del PNIS, porque estos son un desarrollo directo del Acuerdo Final de los Paz (AFP). En este escrito anotamos especialmente que recientemente la Corte Constitucional reconoció el valor jurídico de los acuerdos colectivos y familiares, caracterizándolos como pactos plurilaterales con plenos efectos jurídicos vinculantes, en tanto se derivan del cumplimiento de buena fe de lo pactado en el AFP¹.

Dado el carácter vinculante de estos acuerdos, el Gobierno nacional está en la obligación de cumplir con los compromisos allí plasmados sin la imposición de requisitos adicionales que no están previstos. Cualquier actuación administrativa que adelante el Gobierno sobre estos acuerdos debe ser respetuosa del debido proceso administrativo, mientras que cualquier modificación de las obligaciones y contraprestaciones a favor de los beneficiarios del programa debe ser consultada y autorizada previamente por estos y las demás instancias de participación que indica el Decreto 362 de 2018². Todo lo anterior, atendiendo a la situación especialmente complicada a la que se enfrentan las y los campesinos cocaleros que hacen parte del PNIS, y resaltando que esta población, independiente de su pertenencia o no al programa, es un sujeto de especial protección constitucional.

Esta intervención se divide en cinco partes. En la primera, presentamos una síntesis de los hechos del caso. En la segunda, analizamos cómo el campesino cocalero es un sujeto que debe ser especialmente protegido en Colombia. En la tercera, hacemos una breve contextualización sobre los incumplimientos en la implementación del PNIS en el

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-545 de 2023, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas. Comunicado 52. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2052%20-%20Diciembre%206%20de%202023.pdf>

² Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017.

Guaviare, que incluye la violación a los estándares del debido proceso y a la imposición de la firma de contratos de uso de suelo no estaban contempladas en los acuerdos individuales o colectivos. En cuarto lugar, hacemos un análisis del caso concreto del departamento de Guaviare, donde el Gobierno está exigiendo a las y los campesinos que realicen procesos administrativos de cambio uso del suelo de sus predios para cumplir sus compromisos del PNIS . Por último, presentamos nuestras conclusiones y solicitudes para proteger los derechos de los campesinos de Miraflores y promover el cumplimiento del PNIS.

1. HECHOS DEL CASO

Los hechos de este caso se enmarcan alrededor del incumplimiento del acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare³. Este acuerdo fue suscrito el 8 de julio de 2017, en el marco de la implementación del AFP⁴. A partir de su suscripción, el Estado ha incumplido sistemáticamente sus obligaciones, sometiendo a campesinas y campesinos a la falta de sustento económico, al riesgo de retornar a la siembra de cultivos ilícitos para su autosustento, y a operativos de erradicación forzada por sus actividades de resiembra⁵.

Específicamente, este incumplimiento del Estado se basa en: *(i)* la inobservancia de los tiempos dispuestos para llevar a cabo los pagos de la Asistencia Alimentaria y los Proyectos Productivos de Corto y Largo Plazo a la totalidad de los beneficiarios; *(ii)* la entrega inoportuna de los insumos y bienes así como su mala e inadecuada calidad para el desarrollo del proyecto; *(iii)* la falta de cobertura a otras familias cultivadoras y no cultivadoras que dependían de la economía de la coca; *(iv)* la ausencia de reglas claras y de procedimientos respetuosos del debido proceso en la decisión de exclusión de los beneficiarios; y *(v)* la imposición de condiciones sorpresivas consistentes en suscribir

³ Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare. Acción de tutela, Rad. 11001-03-15-000- 2022-00795-00.

⁴ Con base en el Acuerdo Municipal el gobierno nacional construyó y convocó a algunas familias a firmar el “Formulario de Vinculación de Núcleos Familiares y establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y el Desarrollo Territorial, en el marco de la implementación del Punto 4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. De acuerdo con el Sistema de Información del SISPNI 942 familias de 34 veredas de Miraflores se suscribieron (Hecho 26 de la tutela).

⁵ Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare. Acción de tutela, Rad. 11001-03-15-000- 2022-00795-00.

contratos de derechos de uso del suelo como requisito para que la ART continuara con la ejecución de los compromisos adquiridos⁶. Frente a esto último, como lo relata la acción de tutela, en una reunión celebrada el 6 de agosto de 2021 la ART señaló una nueva serie de condiciones para la ejecución del Proyecto a corto plazo y el Proyecto a largo plazo que consistía en destinar 2 millones de pesos por familia que tenga un predio “*para financiar derechos de uso sobre el suelo*”⁷. Esto, sin que esto se hubiera acordado en las instancias de participación del PNIS, o con las familias que hacen parte del programa.

Miembros del CCAJAR, actuando como agentes oficiosos de 942 familias campesinas de 34 veredas del municipio de Miraflores vinculadas al PNIS presentaron el 27 de enero de 2022 una acción de tutela ante el incumplimiento de los compromisos pactados en el PNIS, así como respecto a la falta de diligencia en la materialización de las políticas públicas, el acuerdo colectivo y los formularios de vinculación creados en desarrollo del Decreto Ley 896 de 2017. El 31 de marzo de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado profirió sentencia de primera instancia y estableció que la acción de tutela no era procedente por no cumplir con el requisito de subsidiariedad⁸. La Sala estimó que la parte actora contaba con un mecanismo de defensa judicial idóneo, como lo es la acción popular, para la protección de las garantías constitucionales vulneradas.

Los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia, y el fallo de segunda instancia del día 4 de agosto de 2022, emitido por parte de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, decidió revocar la decisión de primera instancia para en su lugar negar las pretensiones de la demanda presentada⁹. Lo anterior en el entendido que el PNIS sí ha cumplido con lo

⁶ Ibid.

⁷ Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare. Acción de tutela, Rad. 11001-03-15-000-2022-00795-00, p. 27.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 31 de marzo de 2022. Tutela interpuesta Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare en contra de la Presidencia de la República, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, Rad. 11001-03-15-000-2022-00795-00.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 4 de agosto de 2022. Tutela interpuesta Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare en contra de la Presidencia de la República, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, Rad. 11001-03-15-000-2022-00795-01.

establecido en el acuerdo colectivo. El caso fue enviado posteriormente a la Corte Constitucional, quien seleccionó el expediente por auto el 30 de enero de 2023.

2. EL CAMPESINADO COCALERO COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Según los hechos del caso, los accionantes representan 942 familias campesinas cocaleras que se inscribieron al programa PNIS. En este apartado analizamos cómo se considera al campesinado como sujeto de especial protección en el derecho internacional y nacional y resumimos algunas garantías que los Estados deben otorgarles. Así mismo, concluimos que el hecho de que estas familias cultivadoras de hoja de coca participen de una economía ilegal no suspende su protección reforzada, que también ha sido afectada por el conflicto armado y por condiciones que los ponen en una condición de vulnerabilidad mayor.

La población campesina colombiana se enfrenta a un déficit de protección de sus derechos, especialmente ante la situación de los territorios que habitan y que fueron impactados por el conflicto armado. Según el CINEP existen 17.559 campesinos que en los últimos 25 años han sufrido violaciones de derechos humanos e infracciones contra el Derecho Internacional Humanitario. El asesinato es la forma más común de violencia¹⁰. Además, al menos el 45,5 % de las violaciones de derechos humanos que se han registrado en la base de datos del Registro Único de Víctimas se realizaron en contra del campesinado¹¹.

Por otro lado, las familias que viven en zonas de cultivos de hoja de coca o que dependen directamente de esta economía viven en condiciones de pobreza multidimensional¹². Para el campesinado cocalero las políticas del Estado, en particular la relacionada con la reducción de hectáreas de cultivos ilícitos, han profundizado su situación de pobreza y vulnerabilidad, distraiendo la atención de los problemas estructurales que propician el cultivo de coca.

¹⁰ Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). 2013. *Informe Especial: Luchas Sociales, Derechos Humanos y Representación política del campesinado*.

¹¹ Comisión de la Verdad (2022) en ‘El Campesinado y la Guerra’ del volumen ‘Colombia Adentro’.

¹² FIP - UNODC. (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? (p. 20). Fundación Ideas para la Paz - UNODC. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf,

Frente a este panorama, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales¹³ de la ONU es un importante instrumento internacional que busca responder a muchos desafíos en temas de seguridad y vida digna a los que se enfrentan los campesinos. Este instrumento brinda lineamientos para los países en el diseño y ejecución de políticas que atiendan las particularidades de campesinas y campesinos. La Declaración también establece en cada artículo una serie de obligaciones y recomendaciones para que los Estados garanticen los derechos de esta población.

La Declaración reconoce al sujeto campesino como sujeto de protección del derecho internacional¹⁴, relacionada por su relación especial con la tierra, el agua y la naturaleza¹⁵. Además, desarrolla una serie de derechos para su protección ante situaciones de conflicto o violencia, como el derecho a disfrutar de su propia cultura sin injerencias ni discriminaciones¹⁶, a organizarse para proteger sus intereses y a negociar colectivamente¹⁷.

En este sentido, la Declaración establece el deber de los Estados en garantizar la participación de los campesinos y campesinas en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y normas que puedan concernirles. Otras obligaciones del instrumento se dirigen al apoyo de capacidad del campesinado “mediante el intercambio y la distribución de información, experiencias, programas de formación y mejores prácticas”¹⁸. Por ende, les corresponde apoyar de forma técnica y económica en el acceso a nuevos procesos productivos y conocimientos, incluyendo el acceso a tecnologías¹⁹.

En el contexto nacional, la protección del campesinado es un asunto ampliamente discutido a nivel constitucional²⁰. La Corte Constitucional considera que los campesinos y los

¹³ Naciones Unidas (2022) *Declaración de Las Naciones Unidas Sobre Los Derechos de Los Campesinos y de Otras Personas Que Trabajan En Las Zonas Rurales*. <https://undocs.org/es/A/RES/73/165>.

¹⁴ Se define como toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comercial. En: Naciones Unidas (2022) *Declaración de Las Naciones Unidas Sobre Los Derechos de Los Campesinos y de Otras Personas Que Trabajan En Las Zonas Rurales*. <https://undocs.org/es/A/RES/73/165>. Art. 1.

¹⁵ Ibid. Arts. 1, 17.

¹⁶ Ibid. Arts. 3 y 26.

¹⁷ Ibid. Art. 8.

¹⁸ Ibid. Art. 2.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-180 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango; C-177 de 2017, M.P. Jose Antonio Lizarazo Ocampo; SU-426 de 2016, M.P. María Victoria Correa Calle.

trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional “*atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente*”²¹. El tribunal también ha señalado que esa especial protección responde “*a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales*”²².

En consecuencia de este desarrollo jurisprudencial, el Acto Legislativo 01 de 2023 reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional por su particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria²³. Sobre este Acto Legislativo, la Corte²⁴ afirma que su reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional es una reivindicación ante las condiciones históricas de invisibilización, desigualdad y discriminación a la que se ha visto sometida esta población.

La normativa nacional e internacional ya mencionadas son claras en proteger al campesinado en general. No obstante, el caso concreto aborda una población específica en el marco del campesinado que está expuesta a situaciones de inseguridad económica y alimentaria, así como de violencia, de forma particular. El campesinado cocalero no es una población que sea reiteradamente protegida en los mismos términos que el campesinado a nivel general. Por ende, estos campesinos son sujetos de protección constitucional, su calidad de cocaleros necesita de otras apreciaciones por parte de esta Honorable Corte.

Al igual que la población campesina en general, el campesinado cocalero ha sufrido de negligencia histórica, con efectos negativos en el goce de derechos fundamentales. A ello se suma que las políticas para reducir la oferta de drogas a nivel mundial - estrategias de reducción de cultivos - han tenido efectos negativos particularmente en esta población, como pérdida de medios de vida, desplazamiento, entre otros. Esta realidad hace relevante que se evalúe la aplicación de las políticas de drogas bajo estándares de derechos humanos.

²¹Corte Constitucional, Sentencia C- 077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²²Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2017, M.P. Jose Antonio Lizárrazo Ocampo.

²³Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2023. *Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto especial de protección constitucional*

²⁴Corte Constitucional, Sentencia T- 090 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

En esta línea, las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Políticas de Drogas de 2020²⁵, como instrumento internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad²⁶, tienen fuerza vinculante como criterio de interpretación de las normas internas. Ellas establecen el alcance de los derechos humanos en el contexto de la política de drogas, y el Gobierno Nacional ya las ha reconocido como marco de orientación en la recientemente publicada Política Nacional de Drogas²⁷.

Las directrices destacan derechos propios del campesinado cocalero, entre ellos, el de participación significativa²⁸, o rendición de cuentas y recursos efectivos²⁹. Este instrumento resalta el rol de protección forestal de los campesinos al “asegurar que las medidas de control de drogas no causen deforestación, degradación de los hábitats naturales, pérdida de biodiversidad u otros daños ambientales dentro o fuera de sus fronteras geográficas”³⁰. Por otro lado, desarrolla obligaciones para los Estados en relación con los derechos del campesino cocalero como el derecho a un nivel de vida adecuado, en tanto deben:

“i. Desarrollar alternativas económicas específicas viables y sostenibles para las personas y las comunidades que son particularmente vulnerables a la explotación en la economía de las drogas ilícitas.

ii. 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

²⁵ International Guidelines on Human Rights and Drug Policy (2019) available at www.humanrights-drugpolicy.org

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera. Pár. 6.1.5.6.

²⁷ Ministerio de Justicia (2023) *Política Nacional de Drogas 2023-2033: Sembrando vida desterramos el narcotráfico*.

²⁸ International Guidelines on Human Rights and Drug Policy (2019) available at www.humanrights-drugpolicy.org. Ver: *Principio 4: participación efectiva: deber de los Estados i) Eliminar las barreras legales que restringen o impiden irrazonablemente la participación de las personas y comunidades afectadas en el diseño, aplicación y evaluación de las leyes, políticas y prácticas de drogas. ii. Adoptar y aplicar medidas legislativas y de otro tipo, incluidos arreglos y mecanismos institucionales, para facilitar la participación de las personas y grupos afectados en el diseño, la aplicación y la evaluación de las leyes, políticas y prácticas en materia de drogas.*

²⁹ International Guidelines on Human Rights and Drug Policy (2019) available at www.humanrights-drugpolicy.org. Ver: *Principio 5: Rendición de cuentas y derecho a un recurso efectivo: deber de los Estados, v) Asegurar que los recursos y medios de reparación adecuados, apropiados y efectivos estén disponibles, sean accesibles y asequibles para todos los individuos y grupos cuyos derechos hayan sido violados como resultado de las leyes, políticas y prácticas de control de drogas.*

³⁰ International Guidelines on Human Rights and Drug Policy (2019) available at www.humanrights-drugpolicy.org, p.10.

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 [...]”³¹(Negrillas propias)

Como se subrayó anteriormente, hay una falta de desarrollo de la protección de los campesinos y campesinas cocaleras. Los accionantes del municipio de Miraflores son campesinos cocaleros en circunstancias de pobreza, habitantes de un municipio afectado por la presencia de actores armados, cuyas viviendas no cuentan con acceso a servicios básicos y que se encuentran ubicadas en zonas rurales alejadas de los cascos urbanos. Esta población vive en contextos de alta conflictividad y el cultivo de coca es una de las pocas opciones para satisfacer su seguridad económica y alimentaria. Por su actividad, son sometidos a situaciones de violaciones de sus derechos a la participación, al debido proceso, a la seguridad alimentaria, vida digna, mínimo vital, entre otros³².

Para proteger a esta población, el Estado debe implementar políticas públicas diferenciales dirigidas a resolver los obstáculos que han impedido la debida satisfacción de sus derechos y el reconocimiento de sus prácticas culturales e identitarias. Sin embargo, en el caso del campesinado cocalero, el Estado debe ser, además, sensible a las situaciones que los han afectado de manera particular. Por ejemplo, al hecho de habitar contextos atravesados por el conflicto armado o con presencia de actores violentos; la necesidad de recurrir al cultivo de coca por la falta de oportunidades labores y vías productivas alternativas; la ausencia de servicios básicos; o la posición que ocupan dentro de la estructura de producción de cocaína. Para garantizar que este campesinado pueda suplir sus necesidades básicas, es necesario que el Estado apoye el tránsito de sustitución de cultivos ilícitos a otros proyectos productivos. En el cumplimiento de este deber se enmarca el funcionamiento del PNIS.

Como se verá en la siguiente sección, el campesino cocalero del Guaviare, ante el incumplimiento del PNIS, no tiene un apoyo diligente del Estado para dirigir su fuerza de trabajo a nuevos proyectos productivos. Cuando estas familias aceptaron dicho acuerdo,

³¹International Guidelines on Human Rights and Drug Policy (2019) available at www.humanrights-drugpolicy.org, p. 10.

³²Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, COOAGROGUAVIARE (2011) Plan de Desarrollo sostenible de la Zona de Reserva Campesina del Guaviare.

depositaron sus expectativas con confianza legítima de que el Estado iba garantizar unos recursos mínimos mientras se lograba una transición productiva en sus regiones. En este contexto las familias están en una dependencia del Estado, no sólo porque sus ingresos dependen del PNIS, sino que desde hace décadas la política de drogas ha fracasado en mejorar sus condiciones de vida.

3. INCUMPLIMIENTO DE ACUERDOS COLECTIVOS E INDIVIDUALES DE SUSTITUCIÓN EN GUAVIARE

En esta sección presentamos un panorama general de la implementación del PNIS en el departamento de Guaviare, y en particular en el municipio de Miraflores, donde habitan las 943 familias que presentaron la tutela bajo estudio. En síntesis, la experiencia que han tenido las familias con el programa de sustitución ha sido de filtros excluyentes, demoras, suspensiones y expulsiones sin el cumplimiento de los estándares del debido proceso.

El proceso de implementación del PNIS en el Guaviare se desarrolló como una manera de evitar la confrontación con los Grupos Móviles de Erradicación de la Policía Nacional. De hecho, un día después de la celebración del acuerdo de sustitución entre las comunidades y el Gobierno Nacional, la policía realizó un operativo de erradicación en la vereda Los Alpes del municipio de San José del Guaviare³³.

En el departamento se firmaron 7 acuerdos colectivos de sustitución que cubrían 10.030 familias de 232 veredas³⁴. En la fase de vinculación individual, se sumaron 7.196 familias³⁵, pero en la actualidad sólo 5.872 siguen “activas” en el programa, es decir, el 42% de las que firmaron acuerdos colectivos fueron excluidas. El acuerdo colectivo de Miraflores de 2017 que cubría a 1.294 familias³⁶ ha tenido una tasa de exclusión del 34,2%. Las demoras y los incumplimientos del PNIS que han denunciado las accionantes se ven reflejadas en

³³ Verdad Abierta. Campesinos cocaleros de Guaviare, inconformes con el gobierno nacional. 4 de marzo de 2017. Disponible en: <https://verdadabierta.com/campesinos-cocaleros-de-guaviare-inconformes-con-el-gobierno-nacional>

³⁴ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). *Informe de Gestión PNIS - Corte: 31 de diciembre de 2019* (p. 12, 83). Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. <https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Gesti%C3%B3n-PNIS-31-dic-2019.pdf>, p. 12.

³⁵ Anexo a respuesta a derecho de petición enviado a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la ART con Radicado No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

³⁶ Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito—PNIS* (p. 119). Defensoría del Pueblo. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>, p. 100.

que en el municipio 1.160 familias aún no han recibido la totalidad de los 12 millones del PAI³⁷, que corresponde al 19% de familias que siguen “activas” en el programa.

Además, en el departamento del Guaviare el PNIS se han cometido las mismas violaciones al debido proceso que en otros lugares del país, como Dejusticia ha evidenciado en otros dos expedientes que encuentran actualmente en revisión ante esta Honorable Corte (uno sobre el Consejo Comunitario Río Mejicano³⁸ y otro sobre el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera³⁹, en el departamento de Nariño). Las comunidades no han contado con la información clara sobre los documentos que firmaron, ni sobre los protocolos y procedimientos del programa⁴⁰. De acuerdo con un estudio del Observatorio de Tierras, la toma de decisiones sobre el ingreso y permanencia de las familias no corresponden a incumplimientos notables por parte de la familia. Por el contrario, la DSCI ha motivado el retiro de muchas familias por circunstancias que se podían resolver sin retirar los beneficios del programa, “*por ejemplo, un gran número de personas han sido suspendidas porque en el momento de la inscripción al programa no tenían actualizado su SISBEN*”⁴¹.

La DSCI estableció causales y procedimientos que desconocen el debido proceso administrativo. Ellas son contrarias a las directrices de la antigua Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la ART, quienes establecieron que las normas del procedimiento de suspensión y exclusión de las familias suscritas al PNIS son las

³⁷ Anexo a respuesta a derecho de petición enviado a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la ART con Radicado No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

³⁸ Dejusticia. (2023). *Intervención Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–. Expediente No. T-9078318–Acción de tutela instaurada por Eulivo Baltazar Molano Castillo en representación legal del Consejo Comunitario Río Mejicano, en contra de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y otros.* <https://www.dejusticia.org/litigation/sustitucion-cultivos-ilicitos-narino-incumplimientos/>.

³⁹ Dejusticia. (2023). *Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia -. Expediente No. T-9363089 acumulado al expediente T-9078318 - Acción de tutela instaurada por Ricaurte Ocampo en representación legal del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, en contra de Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y otros. Disponible en:* <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2023/12/20231009-Intervencion-PNIS-Alto-Mira-1.pdf>.

⁴⁰ Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito—PNIS* (p. 119). Defensoría del Pueblo. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>, p. 108.

⁴¹ Machuca, D. (2021). *La Paz con hambre y bala está muy difícil: Reporte de seguimiento a la implementación del PNIS* (p. 87). Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.

<https://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2022/01/La-paz-con-hambre-y-bala-est%C3%A1-muy-dif%C3%ADcil.pdf>, p. 48.

previstas en el CPACA⁴². Las causales invocadas por la DSCI para suspender y retirar familias del programa (como haberse inscrito con un perfil equivocado, haber pertenecido a programas como familias guardabosques o haber cotizado a seguridad social en algún momento durante la implementación del programa) no fueron establecidas previamente en las normas mencionadas, o se encuentran en informes y protocolos de difícil acceso.

De esta manera, desde Dejusticia hemos extraído en diferentes documentos los estándares de debido proceso que creemos aplican para la toma de decisiones dentro del programa: i) los procedimientos administrativos sólo pueden iniciarse de oficio mediante escrito “*debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa*”; ii) en la implementación del programa el artículo 40 del CPACA impone que en la práctica de pruebas dentro del procedimiento “*el interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo*”; iii) se aplica flexibilidad o la teoría de la carga dinámica de la prueba como forma de otorgar valor probatorio a los documentos aportados por las familias campesinas; y iv) el programa debe garantizar el cumplimiento del principio de la transparencia activa según la ley estatutaria de transparencia y derecho de acceso a la información pública, para que las interesadas puedan informarse de los protocolos, procedimientos, entregas de recursos y contratación relacionada con el PNIS.

La manera en que la DSCI diseñó y aplicó estas causales ha desconocido las condiciones de vida de las familias campesinas y su condición de sujetos de especial protección constitucional. 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.

4. DÉFICIT DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS FAMILIAS CAMPESINAS POR LOS CAMBIOS UNILATERALES DE CONDICIONES DEL PNIS

⁴² Respuesta al derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

Como se relató en la sección de los hechos, la DSCI ha exigido a los campesinos para el otorgamiento del componente asistencial del PNIS gestionar por su propia parte contratos de uso de suelo. La DSCI no tuvo en cuenta el hecho de que el 85% de las hectáreas de coca en el departamento estaban en predios ubicados en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (tipo A y tipo B), dónde sólo se pueden ejecutar actividades para la restauración ecológica, la investigación sobre biodiversidad, el aprovechamiento sostenible de la fauna y los bosques, entre otras actividades de mantenimiento de los procesos ecológicos⁴³. Esto se combinó con el sesgo agropecuario del desarrollo alternativo en Colombia⁴⁴.

El marco jurídico desarrollado en el Decreto 870 de 2017⁴⁵, el Decreto 1007 de 2018⁴⁶, el Acuerdo 58 de 2020 de la ANT⁴⁷, la Ley 1955 de 2019⁴⁸, le permitió a la DSCI adoptar, por medio de la Resolución 30 de 2020, el modelo de sustitución voluntaria “Territorios para la conservación en áreas ambientales estratégicas”⁴⁹. El componente principal de esta estrategia ha sido la firma de un “Acuerdo voluntario y colectivo de conservación y restauración”, que incluye acciones, compromisos y corresponsabilidades de restauración/preservación entre autoridades y campesinos. No está claro si con este documento la familia debe suscribir un contrato de derechos de uso de suelo. Además, estos acuerdos generan incertidumbres similares a las de la inclusión, suspensión, permanencia o retiro de las familias en la fase de entrega del componente del PAI del PNIS⁵⁰.

⁴³ Mendoza, M. (2023). *Zona de Reserva Campesina La Guardiana del Chiribiquete: La propuesta de campesinos excocaleros para detener la deforestación de las selvas en Guaviare*. CEALDES. <https://oad-cealdes.org/portfolio/guardianadelchiribiquete-2/>.

⁴⁴ Garzón, J., Rueda, A., & Dueñas, C. (2022). *¿Qué hacer con el PNIS? Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno* (p. 25). Fundación Ideas para la Paz. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NE_QueHacerConelPNIS.pdf, p. 15.

⁴⁵ Que creó la figura de pagos por servicios ambientales, donde el Gobierno Nacional priorizó a los territorios con cultivos de coca (arts. 10, 22).

⁴⁶ Que estableció la focalización del pago por servicios ambientales en áreas con ecosistemas estratégicos de municipios priorizados para el posconflicto.

⁴⁷ Que fijó el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, donde se recomendó priorizar las zonas con cultivos de uso ilícito y se incluyó dentro de los destinatarios a campesinos que participen en programas de sustitución (arts. 2, 5).

⁴⁸ Que autorizó la celebración de acuerdos de uso, ocupación y tenencia con población campesina, liderados por las autoridades ambientales en coordinación con entidades como la DSCI (art. 7).

⁴⁹ DSCI. Resolución 30 de 2020. Disponible en: https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-06-05_154048_2020641285.pdf

⁵⁰ Dejusticia. (2020). *Acción de Tutela presentada por Pablo Teodoro Cuarán Rosero y otros. Expedientes No. 11001310303820200012001 contra Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y otros*. <https://www.dejusticia.org/campesinos-excluidos-del-pnis-en-putumayo-y-narino/>.

Desde 2021 se está implementando el modelo de la Resolución 30 de 2020, que incentivó el requisito de suscribir contratos de uso de suelo para la ejecución de proyectos productivos en predios de zona de reserva forestal. No es claro si esta decisión fue aprobada en las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS del Decreto 362 de 2018. No obstante, en agosto de 2021, la DSCI mencionó a las familias de Miraflores que un monto de 2 millones de pesos del componente del proyecto productivo iba a ser usado “*para financiar derechos de uso sobre el suelo*”⁵¹. Así, la DSCI generó nuevas condiciones para la ejecución de los proyectos por fuera de lo pactado⁵², de manera unilateral, y sin tener en cuenta el valor jurídico y obligatoriedad de los acuerdos colectivos y familiares⁵³.

Por otro lado, en reuniones posteriores se dio a conocer un modelo de contrato en el que la ART otorga derechos de uso sobre bienes baldíos de la nación que puedan estar ocupando familias inscritas en el PNIS. No obstante, aclara que “*no podrán llevarse a cabo actividades o destinar el predio para proyectos distintos a los establecidos en las normas de uso, así como en la normatividad ambiental aplicable*”⁵⁴. De acuerdo con la ART, la condición de suscribir los contratos de uso de suelo está incluida en el numeral 7 de los acuerdos familiares, en el que se indica como compromiso desarrollar las actividades para el establecimiento de los proyectos “*de acuerdo con la vocación del uso del suelo y a los lineamientos ambientales*”⁵⁵. Esta consideración extiende desproporcionadamente la interpretación del concepto de “actividades”, ya que confunde medidas que podrían ser adaptación del predio con la celebración de un contrato, que es un acto jurídico completamente diferente, con múltiples consecuencias en la permanencia de la familia en el PNIS y en el territorio mismo. Además, aunque la ART manifestó que la cláusula resolutoria en caso de este incumplimiento no significa que en caso de terminarse el

⁵¹ Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare. Acción de tutela, Rad. 11001-03-15-000- 2022-00795-00, p. 27

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ ART. (s/f) Minuta sobre Contrato de otorgamiento de derechos de uso sobre predio baldío inadjudicable. Disponible:

<https://docs.google.com/document/d/10TcXAxEQ--7x0nGbhsoZINBjMN4z4ZTd/edit?usp=sharing&ouid=109086377617182595028&rtpof=true&sd=true>

⁵⁵ Respuesta al recurso de impugnación de sentencia de primera instancia de la ART. Acción de tutela, Rad. 11001-03-15-000- 2022-00795-00, p. 3.

contrato la familia perdería todos los beneficios derivados del contrato⁵⁶, la inseguridad sobre la tenencia y garantías para la permanencia en el territorio perviven.

De acuerdo a todo lo anterior, los problemas de cumplimiento del PNIS en el municipio de Miraflores son aún más complejos por la permanencia de las familias cocaleras en lugares de protección ambiental, y la falta de apoyo del Gobierno para armonizar el PNIS con la protección de estos territorios. En vez de que se hayan hecho acuerdos y ajustes al PNIS para garantizar una sustitución de cultivos responsable de los compromisos ambientales, las y los campesinos han sido quienes han soportado la carga de un Gobierno que no brinda alternativas y exige requisitos no establecidos previamente para otorgarle los beneficios económicos a los que se había obligado a cumplir en 2017. Este tipo de exigencias adicionales realizadas por la DSCI desconocen la situación de especial vulnerabilidad a la que se enfrentan campesinas y campesinos cocaleros en zonas de protección ambiental.

El Gobierno en este caso se encuentra violando los acuerdos individuales y colectivos de sustitución en dos sentidos. Por un lado, la exigencia a las y los campesinos de que por su parte se realicen los trámites de cambio de destinación de uso del suelo, incluso obligando a destinar un porcentaje del componente económico que debería estar destinado al proyecto productivo. Por otro lado, ante esta falta de cambio en la destinación del uso del suelo, que nunca se exigió como prerequisito en 2017 a la hora de firmar los acuerdos, hay una evidente falta de cumplimiento en el otorgamiento de los incentivos económicos que apoyen proyectos productivos que puedan ser realizados en zonas de protección ambiental. Este incumplimiento claramente vulnera los derechos de las y los campesinos cocaleros al debido proceso - en el mismo sentido en como se analizó en la sección anterior -. Además, impide que esta población del municipio pueda acceder a alternativas económicas lícitas, por lo que es mucho más probable que tengan que continuar dependiendo de los cultivos ilícitos para su sostenimiento. Esto no fomenta una política de sustitución adecuada y conforme con los principios del AFP que están armonizados con el ordenamiento constitucional. Aún peor, ignora el contexto y los retos que enfrentan las y los campesinos cocaleros, que por este mismo contexto son sujeto de especial protección constitucional.

⁵⁶ Respuesta al recurso de impugnación de sentencia de primera instancia de la ART. Acción de tutela, Rad. 11001-03-15-000- 2022-00795-00, p. 5.

Por todo lo anterior, solicitamos que en el marco del estudio del presente caso se aborde de fondo esta problemática para ajustar los protocolos y procedimientos de la DSCI en aras de garantizar no sólo el cumplimiento de los acuerdos individuales y colectivos suscritos desde hace años, sino para garantizar el derecho al debido proceso administrativo en los cambios y ajustes que haga el PNIS. En otras palabras, pedimos que la DSCI aclare de forma adecuada el procedimiento administrativo para dar cumplimiento a los acuerdos del PNIS suscritos con familias que se encuentran en zonas de protección ambiental, complementando y ajustando lo contenido en su Resolución 30 de 2020. Esto debe implicar, como mínimo, una aclaración sobre la necesidad de realizar cambios en la destinación de uso del suelo, y la manera cómo el Gobierno nacional va a gestionar ese proceso para las familias del programa. En el caso de que sea necesario este proceso, el Gobierno no puede exigir que el dinero destinado a ese procedimiento adicional provenga de los montos ya destinados en los acuerdos a favor de las familias. Esto no solo es una condición que viola el principio de legalidad, sino que reduciría el monto para un proyecto productivo alternativo para las familias que lo necesitan con urgencia.

Además, reiteramos la necesidad de que el Gobierno Nacional cumpla con los pagos del incentivo económico del PNIS para todas las familias, incluyendo las recolectoras, a las que aún se adeuda. Esta es la fuente principal para impulsar proyectos productivos que garanticen una alternativa de salida de economías ilícitas a las familias cocaleras. Especialmente en el caso de Miraflores, el Gobierno debe acompañar este proceso con una asesoría sobre proyectos productivos que se ajusten a las necesidades ambientales de la zona.

5. CONCLUSIONES Y SOLICITUDES

Desde Dejusticia presentamos nuestra intervención en este proceso de tutela donde 942 familias campesinas de Miraflores vinculadas al PNIS buscan alternativas jurídicas ante el incumplimiento de los compromisos pactados en el programa. En ese sentido, reiteramos parte de nuestros argumentos sobre la necesidad de reconocer el valor jurídico de los acuerdos colectivos y familiares de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el marco del PNIS. Particularmente, es esencial que esto ocurra para poder proteger los derechos de

numerosas familias que han sido desvinculadas del PNIS y actualmente no cuentan con proyectos productivos que garanticen su sustento.

En el marco de este proceso, enfatizamos que los campesinos cocaleros son sujetos de especial protección constitucional dado que son comunidades que residen en lugares de alta conflictividad interna, y porque requieren del cultivo de la coca para suplir sus necesidades básicas. Para proteger a esta población, el Estado debe implementar políticas públicas diferenciales dirigidas a resolver los obstáculos que han impedido la debida satisfacción de sus derechos y el reconocimiento de sus prácticas culturales e identitarias. No obstante, en el caso del PNIS, esos compromisos del Estado no se están viendo materializados. Para ello, presentamos dos análisis específicos.

Por un lado, reiteramos que no es clara la existencia de recursos en la vía gubernativa ni el proceso para que la ciudadanía adelante sus propias controversias frente a exclusiones o suspensiones del programa. Esto crea barreras para poder ejercer su derecho al debido proceso administrativo. La violación a este derecho es aún más grave en este caso porque los mecanismos para suspender y excluir a familias del programa se ha hecho de forma verbal, sin notificación o posibilidad de réplica, y aún más grave, sustentada en causales que no están previamente reconocidas en ningún instrumento jurídico.

Por otro lado, a las accionantes se les está imponiendo como requisito para acceder a los beneficios del PNIS la suscripción de contratos de uso de suelo, incluso obligando a destinar porcentaje del componente económico que debería estar destinado al proyecto productivo. Estos nuevos requisitos no están contemplados en ningún instrumento jurídico y contrarían lo que se encuentra pactado desde 2017 en el marco del programa. Adicionalmente, ante este nuevo prerrequisito las y los campesinos no han podido acceder a los incentivos económicos del programa, con lo que continúan sin tener alternativas para la sustitución de los cultivos ilícitos. Esto solo mantiene viva la situación de constante desprotección y conflicto a la que históricamente se han tenido que enfrentar. Por ende, es necesario que el Gobierno nacional genere de forma pronta los remedios necesarios para atender este problema.

Por lo anterior, le **solicitamos** respetuosamente a la Corte Constitucional:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al mínimo vital de las 942 familias de campesinas y campesinos del municipio de Miraflores, Guaviare, que hacen parte del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en virtud de los acuerdos regionales o colectivos suscritos.

SEGUNDO: ORDENAR a la Presidencia de la República, a la Agencia para la Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, cumplir cuanto antes con los pagos pendientes del Plan de Atención Inmediata a favor de las familias de Miraflores, Guaviare, y de otras personas que se encuentren en igual situación, especialmente de aquellas familias inscritas como recolectoras.

TERCERO: ORDENAR a la Presidencia de la República, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Agencia para la Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, el reintegro de las familias y/o núcleos familiares de Miraflores, Guaviare, que fueron suspendidas y/o retiradas del programa bajo causales no contempladas en los acuerdos colectivos o formularios de inscripción, tales como los errores en el diligenciamiento en los formularios de inscripción individual, o como haber tenido un vínculo laboral.

CUARTO: ORDENAR a la Presidencia de la República, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Agencia para la Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, reiniciar el procedimiento administrativo de aquellas personas o familias que fueron excluidas del programa sin el respeto a su derecho al debido proceso administrativo, el cual debe incluir la etapa previa de persuasión a los campesinos para que cumplan con sus obligaciones dentro del programa.

QUINTO: ORDENAR a la Presidencia de la República, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Agencia para la Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, resolver cuanto antes la situación jurídica de las personas o familias que fueron suspendidas del programa. Esta orden debe ser acatada bajo el respeto al derecho al

debido proceso administrativo de estas personas, el cual debe incluir la etapa previa de persuasión.

SEXTO: ORDENAR a la Presidencia de la República, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Agencia para la Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, cumplir a favor de los integrantes de la comunidad de Miraflores, Guaviare, en un plazo razonable con los procedimientos de asistencia técnica y el desarrollo del proyecto de seguridad alimentaria en zonas de protección ambiental.

SÉPTIMO: ORDENAR la modificación del modelo alternativo de sustitución voluntaria “Territorios para la conservación en áreas ambientales estratégicas”, adoptado mediante la Resolución 30 de 2020 de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, a fin de que se incluyan las garantías del debido proceso administrativo en lo relacionado con la firma, implementación y evaluación de los contratos de uso de suelo, así como en los acuerdos de conservación y los programas de pagos por servicios ambientales con familias PNIS. Ello, sin detrimento de los compromisos económicos y materiales que ya se encuentran consignados en los acuerdos individuales y colectivos suscritos en el marco del programa.

OCTAVO: RECONOCER la fuerza jurídica vinculante de los acuerdos colectivos suscritos entre las comunidades y el Gobierno nacional, como pactos plurilaterales vinculantes, así como los acuerdos entre las familias y el Gobierno nacional plasmados en los formularios de inscripción individual al PNIS.