

**Bogotá, 23 de junio de 2017**

**Honorable Magistrado**  
**ALBERTO ROJAS RÍOS**  
**Magistrado ponente**  
**E. S. D.**

**Referencia:** Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad en el proceso de constitucionalidad RDL-029 que revisa el Decreto Ley 896 de 2017 "*Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS*".

César Rodríguez Garavito, Rodrigo Uprimny Yepes, Isabel Pereira Arana, Lucía Ramírez Bolívar, Luis Felipe Cruz y Maryluz Barragán González, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos la siguiente intervención ciudadana dentro del proceso de constitucionalidad RDL-029 que revisa el Decreto Ley 896 de 2017 "*Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito - PNIS*".

En la presente intervención, presentamos los argumentos por los que estimamos que la mayor parte del Decreto Ley 896 de 2017 es constitucional, pues a través de la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS se busca alcanzar uno de los fines estatales y del Acuerdo de Paz que es encontrar una "*solución al problema de las drogas ilícitas*". Para sustentar esta posición dividiremos nuestra intervención en cinco secciones.

En la primera parte presentamos el alcance del decreto y la importancia del mismo para avanzar en la implementación de lo establecido en el punto 4 del Acuerdo Final para la Paz. En particular, abordamos de manera breve la dimensión del problema de los cultivos de uso ilícito, luego describimos las respuestas que el Estado ha dado al mismo y, finalmente, argumentamos como en este contexto, el PNIS constituye una herramienta indispensable para avanzar en la superación de las causas estructurales que llevan a las familias a vincularse a los cultivos de uso ilícitos.

En la segunda sección, argumentamos como en nuestro concepto, el Presidente de la República cumplió con los parámetros constitucionales fijados en la jurisprudencia de la

Corte Constitucional para el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, las cuales le permiten expedir el decreto ley objeto de revisión. En este sentido, luego de proveer una descripción sobre los criterios que ha tenido en cuenta la Corte Constitucional para analizar los decretos ley expedidos en uso de las facultades presidenciales para la paz, analizamos como el Decreto Ley 896 de 2017 cumple con los requisitos formales (cumplimiento de reglas de competencia orgánica, temporal y motivación del acto) y materiales (satisfacción de los criterios de conexidad y estricta necesidad).

En la tercera sección realizamos el análisis constitucional sustantivo del Decreto-Ley 896 de 2017 y presentamos la argumentación por la cual la expresión “y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016” del artículo 6 del decreto, debe ser declarada inexecutable. Lo anterior, considerando que es una medida desproporcional que fija un criterio de exclusión temporal que deja por fuera del programa, injustificadamente, a un universo de campesinos en situación de pobreza y marginalidad.

En la cuarta sección, nos referimos al derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En este punto, hacemos hincapié en que, aunque consideramos que el decreto ley promulgado debe ser declarado constitucional, su implementación en los territorios indígenas y afrodescendientes, deberá estar suspendida hasta que el Gobierno nacional expida una norma específica que regule los derechos de los pueblos étnicos frente a los programas de sustitución de los cultivos de uso ilícito.

Por último, en la quinta sección presentaremos las solicitudes derivadas del análisis de constitucionalidad que realizamos a lo largo de la intervención.

## **I. LA IMPORTANCIA DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO – PNIS EN LA SUPERACIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS.**

La aparición de los cultivos de uso ilícito en Colombia con fines de narcotráfico tiene sus orígenes a finales de los años setenta y principios de los ochenta. Para los años setenta, Colombia estaba ya participando en mercados globales de drogas, exportando en particular marihuana y con un cambio gradual hacía la cocaína y la heroína, con el fin de adaptarse a las demandas de los países consumidores<sup>1</sup>. Actualmente, tras años de una política de drogas fundada en estrategias anti-narcóticos, el país sigue siendo uno de los principales productores de sustancias prohibidas en el mundo entero, y uno de los principales

---

<sup>1</sup> López, Andrés. 2006. “Narcotráfico, Ilegalidad Y Conflicto En Colombia.” En *Nuestra Guerra Sin Nombre: Transformaciones Del Conflicto En Colombia*, Bogotá: Editorial Norma y Thoumi, Francisco E. 2005. “The Colombian Competitive Advantage in Illegal Drugs: The Role of Policies and Institutional Changes.” *Journal of Drug Issues* 35(1): 7–26.

productores de cocaína a nivel mundial. En relación a los cultivos de coca, mientras que el país tuvo un descenso importante durante los primeros años de la década del 2000, las fluctuaciones en el mercado hoy implican que el país cuenta nuevamente con números históricos de cultivos que oscilan entre 110.000 y 140.000 hectáreas<sup>2</sup>. Existen cerca de 96.000 hectáreas afectadas por cultivos de coca, de acuerdo con el monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos del año 2015, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)<sup>3</sup>.

En cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de drogas, en particular las establecidas en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes que prohíbe internacionalmente el cultivo de la hoja de coca, marihuana y amapola, el Estado colombiano ha usado dos herramientas para contrarrestar los cultivos ilícitos: la erradicación forzada y la erradicación acompañada de procesos de sustitución, mejor conocida como desarrollo alternativo.

Por un lado, la erradicación forzada ha sido la intervención priorizada y más ampliamente usada, sin embargo, como muestran las cifras de aumento de hectáreas de cultivos de uso ilícito en los últimos años, los costos económicos y humanos de esta intervención sobrepasan los beneficios de la misma. Por ejemplo, se calcula que entre 1995 y 2009 se invirtió la suma aproximada de 8 mil millones de dólares en la política de guerra contra las drogas<sup>4</sup>; así mismo, el Departamento de Planeación Nacional estima que el Estado colombiano en el período comprendido entre 2008 y 2009 invirtió cerca de \$3.27 billones de pesos en acciones de lucha contra las drogas<sup>5</sup>; adicionalmente, el costo de la fumigación aérea se ha calculado en 467 dólares por hectárea. Ahora, suponiendo que la extensión pendiente por erradicar sea de 144 mil hectáreas, una estimación de los costos totales daría la cifra de 128 millones de dólares<sup>6</sup>. La justificación de todas estas inversiones quedan fuertemente cuestionadas frente a un nivel de efectividad muy bajo que no se traduce en

---

<sup>2</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Julio de 2016.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Página 16.

<sup>4</sup> Revista Semana. *Más de US\$8.000 millones le ha costado a Colombia la guerra contra las drogas*. Noviembre 15 de 2011. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/mas-us8000-millones-ha-costado-colombia-guerra-contra-drogas/249417-3>

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación y Dirección Nacional de Estupefacientes. *Gasto Directo del Estado Colombiano contra las Drogas*. Bogotá: 2009. Recuperado de: [https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0020708-Gasto\\_directo\\_estado\\_colombiano\\_antidroga\\_2007\\_2008.pdf](https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0020708-Gasto_directo_estado_colombiano_antidroga_2007_2008.pdf)

<sup>6</sup> Mattié, Mailer. *Las fumigaciones del Plan Colombia*. En Revista Biodiversidad: Sustento y Cultura No. 37. Grain: Julio, 2003. Recuperado de: <https://www.grain.org/es/article/entries/1020-las-fumigaciones-delplan-colombia>

disminución real de cultivos de uso ilícito y un alto número de sacrificio de vidas humanas las cuales se calculan en 300 personas fallecidas en acciones de erradicación manual<sup>7</sup>.

De otro lado, respecto a las intervenciones de sustitución de cultivos, cabe decir que su cobertura ha sido insuficiente en los territorios con presencia de cultivos ilícitos y se han presentado problemas durante su implementación, particularmente en la fase de encadenamiento productivo. Según el informe de la UNODC para 2015, sólo el 32% de los territorios con coca han sido intervenidos por programas de desarrollo alternativo<sup>8</sup>. Por su parte, la gran mayoría de evaluaciones de estos programas encuentran, que si bien hay sustitución agrícola por otro producto, este proceso no ha sido sostenible en el tiempo debido a fallas en el encadenamiento productivo, las cuales se deben entre otras causas a las insuficiencias de bienes públicos en estos territorios – vías terciarias, acceso a mercados, etc.<sup>9</sup>

Debido a las difíciles condiciones socioeconómicas de algunas regiones, el fenómeno de los cultivos de uso ilícito ha sido la manera como diversas comunidades rurales han encontrado sustento para sí y sus familias. Estudios sociales en zonas periféricas del país dan cuenta de la marginalización y pobreza que ha llevado a que estas comunidades incurran en el cultivo de hoja de coca, e inclusive en su transformación. Así, la persistencia de los cultivos de uso ilícito y la falta de efectividad de las estrategias para erradicarlos, evidencian las necesidades insatisfechas de pobladores rurales en muchas zonas del país.

Sumado a ello, la presencia de cultivos en las regiones ha tenido una relación que se alimentó mutuamente de la insurgencia guerrillera, particularmente de las FARC-EP. Según Felbab-Brown y varios estudiosos de este tema, el rol de los grupos armados en este entramado ilegal, era como regulador de precios y conductas en los territorios. Así, se configuraba entonces el control territorial de zonas del país en las que el Estado colombiano no hizo presencia efectiva<sup>10</sup>.

Se conjugan entonces una serie de factores como la pobreza, la falta de oportunidades y la respuesta limitada y equivocada – en el caso de la erradicación forzada – por parte del Estado, los cuales posibilitan la presencia de los cultivos ilícitos en algunas zonas del país.

---

<sup>7</sup> Revista Semana. *Drogas: La guerra que nadie ganó*. Abril 16 de 2016. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-antidrogas-onu-la-replantearia-a-instancias-de-colombia/469668>

<sup>8</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Julio de 2016.

<sup>9</sup> Torres, María Clara. *La coca campesina en Colombia: un desafío para el posconflicto*. Desarrollo y Paz Territorial con Dignidad, Participación, Solidaridad Sabemos Cómo. Recuperado de: <http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/05/Coca-Campesina.pdf>

<sup>10</sup> Felbab-Brown, Vanda. 2010. *Shooting up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Por un lado, la erradicación forzada a través de la fumigación afecta los suelos y con ello los cultivos lícitos y la salud de los campesinos; y de otro lado, la implementación de los programas de desarrollo alternativo caracterizados por la poca planeación, entran a pocas zonas del país, con intervenciones que no son sostenibles en el mediano o largo plazo. De esta manera, las poblaciones que derivan sustento de los cultivos de uso ilícito caen una y otra vez en ciclos de pobreza, para los cuales encuentran la solución en la hoja de coca y la pasta base.

Considerado el impacto limitado de las políticas de drogas con enfoque prohibicionista, la interpretación de los tratados internacionales de drogas y su aplicación han venido evolucionando. Por ejemplo en 2016, se celebró la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016) convocada por Colombia, Guatemala y México. El documento final de la UNGASS 2016 contiene un lenguaje que apunta a la flexibilización en la interpretación y aplicación de los tratados, en particular a lo que concierne al uso del derecho penal, y también reconoce que el problema de los cultivos de uso ilícito obedece a condiciones de pobreza rural y marginalización, llamando entonces a los Estados miembros a abordar las condiciones estructurales que hacen que los cultivos de uso ilícito persistan.

En particular, el Estado colombiano y los demás Estados participantes en la UNGASS 2016 se comprometieron a abordar el problema de los cultivos de uso ilícito mediante estrategias para “*aliviar la pobreza, fortalecer el estado de derecho y las instituciones, servicios públicos y marcos institucionales responsables, eficaces e inclusivos*”<sup>11</sup>, así como a promover el desarrollo sostenible a través de las siguientes medidas:

*“b) Alentar el fomento de un crecimiento económico inclusivo y promover iniciativas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo social y económico, establecer medidas que favorezcan el desarrollo rural y mejoren la infraestructura y la inclusión y protección sociales, haciendo frente a las consecuencias para el medio ambiente del cultivo ilícito y la fabricación y producción ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, con la incorporación y participación de las comunidades locales, y considerar la posibilidad de adoptar medidas voluntarias para promover los productos provenientes del desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo (...)*

*d) (...) Elaborar y ejecutar programas de desarrollo alternativo amplios y sostenibles, incluido el desarrollo alternativo preventivo, según proceda, que promuevan estrategias sostenibles de control de los cultivos orientadas a prevenir y reducir de manera considerable, duradera y cuantificable el cultivo ilícito y*

---

<sup>11</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, trigésimo período extraordinario de sesiones, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016: Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas. A/RES/S-30/1. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

*otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas, garantizando así el empoderamiento, la implicación y la responsabilidad de las comunidades locales afectadas, incluidos los agricultores y sus cooperativas, mediante el reconocimiento de las vulnerabilidades y necesidades concretas de las comunidades afectadas (...)*<sup>12</sup>

En este contexto, el Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) contemplado en el punto 4 del Acuerdo Final constituye una **herramienta clave** para avanzar en la superación del problema de los cultivos de uso ilícito porque a través del diseño e implementación de programas de sustitución se garantiza la supervivencia, en el corto y mediano plazo, y la superación de la pobreza de las familias que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito.

Partiendo del reconocimiento de que “*la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico*”, el Acuerdo Final establece que el PNIS es parte integral de la Reforma Rural Integral y, en consecuencia, su implementación deberá enmarcarse dentro de unas reformas encaminadas a transformar estructuralmente el campo: “*crea(r) condiciones de bienestar para la población rural – hombres y mujeres – y de esa manera contribu(ir) a la construcción de una paz estable y duradera*”<sup>13</sup>. De esta manera, el PNIS se fundamenta en los principios de construcción conjunta, participativa y concertada con las comunidades; el enfoque territorial y de género; el respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado Social de Derecho y convivencia ciudadana; y la voluntariedad de la sustitución.

Adicionalmente, el PNIS contempla dentro de sus objetivos (i) generar oportunidades productivas para las familias que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito, (ii) contribuir al cierre de la frontera agrícola, (iii) fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, (iv) incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de la sustitución voluntaria, y (v) fortalecer la presencia institucional en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

Este programa se propone alcanzar estos objetivos a través de la construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que se implementaran a nivel municipal. Estos planes están compuestos por medidas de atención inmediata, construcción de obras de infraestructura social de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental y formalización de la propiedad, entre otros elementos. Las medidas de atención inmediata incluyen la entrega de asistencia alimentaria hasta por 1 año, así como de recursos, insumos y asistencia técnica para el establecimiento de huertas caseras y proyectos de generación de ingresos a mediano y corto plazo.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1.

Los objetivos, elementos, e instancias de ejecución del PNIS se incorporan y desarrollan en el Decreto-Ley 896 de 2017. Por lo tanto, la implementación de este decreto resulta indispensable para fortalecer la respuesta del Estado colombiano al problema de los cultivos de uso ilícito y sus componentes permitirán avanzar en la superación de las falencias que se han presentado con las respuestas estatales anteriores por cuanto el PNIS prioriza la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada. Adicionalmente, al ser un programa de carácter estatal, tendrá una mayor cobertura y contempla estrategias encaminadas a garantizar la sostenibilidad de los proyectos de sustitución. En resumen, el PNIS busca responder al problema de los cultivos de uso ilícito a través de medidas que atacan sus causas estructurales y que considerando las lecciones aprendidas de intervenciones anteriores tienen un enfoque garantista de los derechos humanos de las comunidades que derivan su sustento de estos cultivos.

## **II. EL DECRETO LEY 896 DE 2017 CUMPLE CON LOS REQUISITOS MATERIALES Y FORMALES ESTABLECIDOS PARA LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.**

Al hacer el juicio de constitucionalidad del contenido del Decreto Ley 896 de 2017, la Corte debe partir por analizar si el Presidente de la República, al expedir esa norma con fuerza de ley, cumplió o no con los criterios que debe reunir para ejercer las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016<sup>14</sup>. En nuestro concepto, el Presidente cumplió con los parámetros constitucionales fijados en las sentencias C-160, C-174, C-224, C-253 y C-289 de 2017, para el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues el Decreto Ley 896 de 2017 reúne los criterios tanto formales como materiales. El primer grupo se refiere al cumplimiento de las reglas de competencia orgánica, temporal y motivación del acto; y el segundo está relacionado con la satisfacción de los criterios de conexidad y estricta necesidad. Para sustentar nuestra posición, a continuación describimos los presupuestos que la jurisprudencia constitucional ha fijado para que el Presidente use las facultades especiales para la paz y verificamos el cumplimiento de cada uno de dichos criterios.

En primer lugar, la norma fue expedida por la autoridad competente, esto es, la Presidencia de la República a través del director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de sus ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, del Interior y la directora del Departamento Administrativo de la Función Pública. A su vez, la disposición fue adoptada dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. Y finalmente, el decreto fue debidamente

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016.

motivado por el Gobierno a través de 43 considerandos que se desarrollan en la parte inicial del decreto.

En segundo lugar, el mencionado decreto también satisface los criterios de conexidad y de estricta necesidad. Por un lado, respecto a la conexidad, la Corte ha dicho que la relación de los decretos con el Acuerdo debe ser objetiva, estricta y suficiente<sup>15</sup>, lo cual se verifica con los siguientes parámetros: (i) **conexidad objetiva** se refiere al “*vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto expedido*”<sup>16</sup>. En ese orden, el Acto Legislativo 01 de 2016 determinó que la finalidad de los decretos era facilitar y asegurar el proceso de implementación del acuerdo de paz, por lo no pueden ser usados para regular asuntos que excedan éste propósito; (ii) **conexidad estricta** consiste en demostrar que “*el contenido del decreto responde a un aspecto definido y concreto del acuerdo*”<sup>17</sup>, lo cual implica que el asunto que se regula debe estar vinculado a alguno de los seis puntos del Acuerdo Final; (iii) **conexidad suficiente** está relacionada con la “*estrecha proximidad entre el cuerpo del decreto y el contenido del acuerdo*”<sup>18</sup>, es por ello que toda relación indirecta que pretenda demostrar un conexidad no cumple con este requisito.

El punto 4.1 del Acuerdo Final prevé la creación del Programa Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS, el cual tiene como propósito “*generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito*”<sup>19</sup>. Este propósito es retomado por el artículo 2do del Decreto 896 de 2017 que establece que “*el programa tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito*”. En ese orden, es evidente la **conexidad objetiva** entre el contenido del Decreto 896 de 2017 y el Acuerdo, pues no se trata de un punto ajeno al Acuerdo Final, sino que desarrolla un compromiso gubernamental para superar las condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional en muchas regiones del país que, entre otras consecuencias, han causado el surgimiento y persistencia de los cultivos de uso ilícito. Es de anotar que el PNIS es uno de los tres componentes centrales del punto 4 del acuerdo sobre “Solución al problema de las drogas ilícitas”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017.

<sup>16</sup> *Ibídem.*

<sup>17</sup> *Ibídem.*

<sup>18</sup> *Ibídem.*

<sup>19</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Página 102.



Así mismo, el Decreto Ley 896 de 2017 cumple con el requisito de **conexidad estricta**, pues crea los componentes del PNIS previstos en el punto 4.1 del Acuerdo Final. En particular este decreto (i) establece las instancias de ejecución del PNIS a nivel nacional y territorial, (ii) promueve la participación de “*las entidades del orden nacional que por su competencia tengan relación con este programa*”, (iii) define los beneficiarios del programa, (iv) instituye los elementos para el desarrollo del PNIS, (v) desarrolla los componentes de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA, los cuales constituyen uno de los principales elementos del PNIS, y (vi) establece que la vigencia del programa será de 10 años. De esta manera, mediante el decreto 896 de 2017 el Gobierno nacional se limita a crear legalmente el PNIS y a definir las instancias y mecanismos necesarios para que este pueda operar. Así, el decreto desarrolla un contenido preciso del Acuerdo Final y las medidas establecidas en el mismo están estrechamente vinculadas con las disposiciones previstas en el punto 4.1 del Acuerdo Final<sup>20</sup>.

Finalmente, la **conexidad suficiente** del Decreto Ley 896 de 2017 con el Acuerdo Final también está demostrada puesto que el Decreto crea y pone en marcha el PNIS, el cual constituye una acción indispensable para apoyar a las comunidades de modo que puedan superar las condiciones de pobreza y marginalidad a través de los planes municipales de sustitución de cultivos de uso ilícito. Por lo tanto, es clara la proximidad entre el contenido del decreto y lo establecido en el Acuerdo Final, no sólo porque desarrolla un punto explícito del acuerdo, sino porque hace efectivo el propósito de avanzar en la solución al problema de las drogas ilícitas que el Acuerdo Final reconoce como uno de los factores que ha “*atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno*”<sup>21</sup>.

Por otro lado, la motivación desarrollada en los considerandos del Decreto Ley 896 de 2017 demuestra que se cumplió con el requisito de **estricta necesidad** señalado por la jurisprudencia constitucional. Recordemos que la Corte ha planteado que la estricta necesidad exige que el Gobierno demuestre que los mecanismos legislativos ordinarios o del procedimiento legislativo especial no resultaban idóneos para adoptar la medida respectiva. De manera específica, se han identificado tres premisas que demostrarían la acreditación de esta condición: (i) que sea urgente e imperiosa; (ii) que no implique un sacrificio desproporcionado de los principios de separación de poderes y deliberación democrática; y (iii) que no regule ninguno de los asuntos expresamente excluidos por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

De acuerdo con el monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos del año 2015 elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017.

<sup>21</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Página 98.

existen 21 departamentos y cerca de 96.000 hectáreas afectados por cultivos de coca. El 81% de los cultivos de coca se concentran en los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander<sup>22</sup>. Estos departamentos se caracterizan por tener altos índices de ruralidad<sup>23</sup> con dificultades de acceso, baja presencia institucional<sup>24</sup> y un alto porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional<sup>25</sup>.

Así mismo, se calcula que para el año 2010 había un total de 310.130 personas y 63.660 familias vinculadas al cultivo de coca<sup>26</sup>. De acuerdo con la información sociodemográfica recogida por UNODCH la mayoría de las personas que se dedican al cultivo de coca provienen de otros lugares (61.5%)<sup>27</sup>. De estas personas inmigrantes, el 58% tuvieron que desplazarse por razones de tipo económico y el 21% a causa de la violencia socio-política<sup>28</sup>. Al preguntarle a los encuestados acerca de las razones por las cuales decidieron involucrarse en el cultivo de coca, el 77% respondió que por motivos de tipo económico<sup>29</sup>. Estas motivaciones responden a la necesidad de sobrevivir en un contexto con “ausencia de políticas crediticias, la inexistencia o pésimo estado de las vías de comunicación a nivel local e intermunicipal, la carencia de títulos de propiedad, el elevado costo del transporte fluvial y terrestre, la ausencia de instalaciones para el acopio y almacenamiento apropiado de los productos, la debilidad estatal y la presencia de actores armados”<sup>30</sup>.

Finalmente, los cultivadores de coca cuentan con bajos niveles de escolaridad<sup>31</sup>, dedican la mayor parte de su vida a los cultivos<sup>32</sup>, y derivan el 60% de sus ingresos de esta actividad<sup>33</sup>.

---

<sup>22</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Julio de 2016. Página 16.

Recuperado de: [http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos\\_files/Censo\\_cultivos\\_coca\\_2015.pdf](http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Censo_cultivos_coca_2015.pdf)

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: Colombia rural razones para la esperanza. Septiembre de 2011.

Recuperado de: [http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen\\_ejecutivo\\_indh2011-2011.pdf](http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen_ejecutivo_indh2011-2011.pdf)

<sup>24</sup> García Villegas, Mauricio; Torres Echeverry, Nicolás; Revelo Rebolledo, Javier; Espinosa Restrepo, José R; y Duarte Mayorga, Natalia. *Los territorios de la paz: La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Noviembre de 2016. Recuperado de: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_921.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_921.pdf)

<sup>25</sup> De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional para las zonas rurales fue de 37.6% en 2016. Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Boletín Técnico de Pobreza Multidimensional y Monetaria 2016*. Bogotá: 22 de marzo de 2017. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_16.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16.pdf)

<sup>26</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *características agroalimentarias de los cultivos de coca en Colombia 2005 - 2010*. Página 31. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/OF05010510-caracteristicas-agroalimentarias-cultivos-coca-colombia-.pdf>

<sup>27</sup> *Ibidem*. Página 26.

<sup>28</sup> *Ibidem*. Página 26.

<sup>29</sup> *Ibidem*. Página 29.

<sup>30</sup> *Ibidem*. Página 29.

<sup>31</sup> De acuerdo con la encuesta realizada a cultivadores por UNODC, sólo el 26,3% de los encuestados cuenta con estudios de secundaria no necesariamente terminados. *Ibidem*. Página 32.

En resumen, se trata de personas en situación de pobreza y marginalidad que habitan en regiones con precarias condiciones. En la mayoría de los casos estas circunstancias los empujan a involucrarse en la economía de los cultivos de uso ilícito para garantizar su mínimo vital. Es de anotar que cuando se les preguntó sobre su intención de dejar los cultivos de coca, el 77% de los encuestados respondió afirmativamente<sup>34</sup>.

En estas circunstancias, la creación y puesta en marcha del PNIS constituye una acción urgente para que las familias en condiciones de pobreza que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito puedan no solamente transitar hacia la realización de actividades lícitas, sino que cuenten con los recursos necesarios para garantizar su mínimo vital. Como se mencionó en la primera sección de esta intervención, las estrategias utilizadas por el Estado colombiano para contrarrestar los cultivos de uso ilícito se han reducido a la erradicación forzada y a la erradicación acompañada de proyectos de desarrollo alternativo. Sin embargo, estas estrategias han resultado ineficaces. La primera de ellas no tiene en cuenta las causas que empujan a las familias a involucrarse en este tipo de cultivos, mientras que la segunda no ha contado con los recursos necesarios para garantizar una mayor cobertura y asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

Por lo tanto, en el contexto actual de transición, se requiere de manera urgente una intervención rápida que garantice la sobrevivencia de las familias que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito, mientras se preparan las condiciones y se cuenta con los recursos necesarios para desarrollar reformas estructurales como las contempladas en la Reforma Rural Integral establecida en el Punto 1 del Acuerdo Final.

Adicionalmente, tal como lo argumenta el Gobierno en los considerandos del Decreto Ley 896 de 2017, es urgente que el Estado colombiano haga presencia en los territorios con cultivos de uso ilícito a través de la implementación del PNIS con el fin de neutralizar las acciones de actores ilegales que están interesados en mantener estos cultivos con fines de narcotráfico. La presencia de estos actores pone en riesgo la seguridad de familias y comunidades que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito. En algunos de nuestros encuentros con organizaciones y comunidades provenientes de departamentos con cultivos de uso ilícito, nos han manifestado que han recibido amenazas de actores ilegales para que no accedan a los planes de sustitución.

En resumen, la implementación de este mecanismo resulta *urgente e imperioso* porque busca garantizar el derecho al mínimo vital y a la seguridad no sólo de las personas que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito sino de las comunidades que habitan estos mismos territorios. Adicionalmente, los componentes del PNIS establecidos en el Decreto

---

<sup>32</sup> Ibídem. Página 30.

<sup>33</sup> Ibídem. Página 33.

<sup>34</sup> Ibídem. Página 36.

896 de 2017, dentro de los cuales se destacan los Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI), buscan dar una respuesta eficaz y oportuna que permita la reducción del número de hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito y de esta manera responder a los compromisos nacionales e internacionales en materia de drogas ilícitas.

En segundo lugar, la creación y desarrollo del PNIS a través de un decreto con fuerza de ley no implica un sacrificio desproporcionado del principio de separación de poderes y la deliberación democrática. Ello por cuanto las acciones en materia de lucha contra las drogas han estado en cabeza de la rama ejecutiva en cumplimiento de las obligaciones establecidas en convenciones internacionales y normas de derecho interno, las cuales han sido objeto de un ejercicio de deliberación democrática amplio y sostenido que ha respetado el principio de separación de poderes. La deliberación sobre este asunto inició con el corpus normativo que existe sobre el tema de lucha contra las drogas del cual hacen parte tres leyes, incluyendo dos que ratifican tratados internacionales como son la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Ley 13 de 1974, Ley 30 de 1986, Ley 67 de 1993).

Es de anotar que el numeral 3ro del artículo 14 de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, aprobada por el Congreso de la República mediante ley 67 de 1993, establece la obligación de los estados de *“adoptar medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas (...). Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente”*. Así mismo, en el artículo 1A de esta norma, el Congreso declaró que *“Colombia entiende que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente”* [Negrilla fuera del texto]. Por otra parte, el artículo 9 de ley 30 de 1986 establece que las campañas tendientes a evitar los cultivos de uso ilícito estarán en cabeza del Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual hace parte de la rama ejecutiva. En tal sentido, el Decreto Ley 896 de 2017 responde a las facultades otorgadas por el Congreso de la República en normas anteriores y tiene un carácter instrumental pues crea el PNIS, define sus objetivos, componentes y las instancias de ejecución del mismo.

Finalmente, también se cumple con el último parámetro de la *estricta necesidad* pues es claro que la norma analizada no regula ninguno de los asuntos expresamente excluidos del Acto Legislativo 01 de 2016, estos son, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes de código, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación o provisiones que decreten impuestos.

En conclusión, el Decreto Ley 896 de 2017 cumple con los requisitos formales de competencia orgánica, temporal y debida motivación, así como los requisitos materiales de conexidad y estricta necesidad, exigidos por esta Honorable Corte, por lo cual debería ser declarado exequible.

### **III. EL ARTÍCULO 6° (PARCIAL) DEL DECRETO LEY 896 DE 2017 NO CUMPLE CON LAS REGLAS CONSTITUCIONALES SUSTANTIVAS POR LO TANTO DEBE SER DECLARADO INEJECUTIVO**

**El criterio de exclusión temporal contenido en la expresión “y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016” del artículo 6° del decreto resulta desproporcional frente a la finalidad perseguida.**

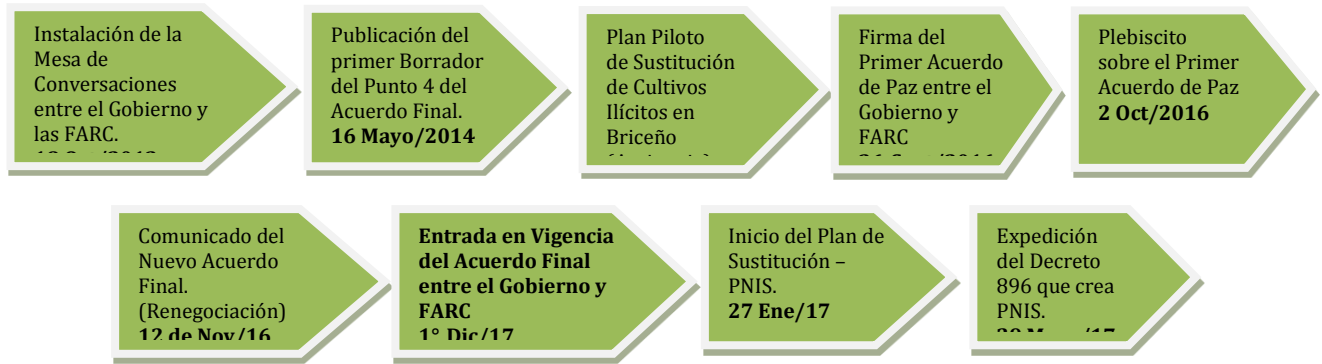
De acuerdo con el artículo 6 del decreto bajo estudio, “*son beneficiarios del PNIS las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016*”. El aparte señalado tiene el efecto de limitar categóricamente la posibilidad de beneficiarse del programa de sustitución a aquellas familias que hayan sembrado luego de la fecha expuesta.

A nuestro juicio, la expresión señalada es inconstitucional en tanto genera un trato discriminatorio carente de justificación. Como punto de partida es preciso aclarar que el aparte en cuestión establece un tratamiento diferenciado entre dos grupos de personas: (i) las que dejaron de sembrar cultivos de uso ilícito, previo a la fecha del 10 de julio de 2016; y (ii) quienes siguieron sembrando cultivos de uso ilícito con posterioridad a la fecha del 10 de julio de 2016. Como se advierte, el único criterio de distinción lo constituye la fecha (10 de julio de 2016), la cual se determinó sin que se presentara alguna fundamentación en la parte motiva del decreto.

En primer lugar, comparando las dos categorías de sujetos se advierte que se trata de personas en una situación semejante, en tanto son familias campesinas en situación de pobreza que derivaban su subsistencia de los cultivos de uso ilícito. Considerando esta similitud, resulta procedente adelantar el juicio de igualdad para determinar si el tratamiento diferencial tiene una justificación constitucional.

Dentro del periodo de conversaciones y el proceso de paz entre el gobierno y las FARC, existen diversas fechas que marcaban un avance en el diseño e implementación del Acuerdo de Paz. En ese orden, en la medida en que se iban adelantando las conversaciones y estableciendo compromisos políticos y jurídicos, la sociedad colombiana había venido

venido transitando de la incertidumbre, las expectativas razonables hasta un grado de certeza frente a la posibilidad de implementación de lo pactado en el Acuerdo Final. Particularmente, si tuviéramos que establecer una línea del tiempo para identificar la trazabilidad y los orígenes del PNIS, las fechas relevantes serían las siguientes:



Bajo este entendido, consideramos que la fecha que se impone como criterio de exclusión para potenciales beneficiarios del PNIS resulta arbitrario, no sólo por la ausencia de justificación, sino porque no tuvo en cuenta que para el 10 de julio de 2016 no había entrado en vigencia el Acuerdo de Paz. Solo a partir del *1° de diciembre de 2016* con la entrada en vigencia del Acuerdo Final, los eventuales beneficiarios del programa podían tener expectativas razonables sobre la implementación de este programa de sustitución en sus territorios. Ello implica que antes de esta fecha no existían condiciones para que los campesinos voluntariamente pararan las actividades que le permitían su subsistencia con la esperanza de una respuesta estatal que les permitiera hacer tránsito hacia oficios legales.

Ahora bien, para examinar si el tratamiento diferenciado resulta constitucional es necesario determinar si con este criterio de exclusión temporal se persigue una finalidad legítima y si esta medida es idónea para alcanzarlo. Al respecto, se tiene que la **finalidad** de la limitación temporal era desincentivar la siembra de cultivos de uso ilícito tanto de antiguos como nuevos cultivadores. Es decir, el propósito era, por un lado, evitar que las familias continuaran cultivando, pero también prevenir que nuevos sujetos realizaran siembras con el único propósito de acceder a los beneficios económicos del programa, situación que lo tornaría insostenible fiscalmente. De la medida se evidencia una finalidad doble: prevención y racionalidad económica. Los dos se tratan de criterios de naturaleza constitucional que se fundamentan, por un lado, en la necesidad de prevención del delito y, por otro, en el reconocimiento de la escasez de los recursos públicos para asegurar derechos constitucionales.

Por otro lado, el criterio de exclusión temporal que trata el artículo 6 del decreto también resulta **idónea** para garantizar la sostenibilidad fiscal, pues delimita en gran medida el conjunto de familias que pueden ser beneficiarias del programa de sustitución – PNIS, el cual contiene tanto medidas patrimoniales como de tratamiento penal diferenciado. Aunque al mismo tiempo, la medida presenta serias dudas sobre su idoneidad para desincentivar la continuidad de los cultivos o la siembra de nuevos, puesto que la simple exclusión de los beneficios de un programa futuro difícilmente impacta la voluntad de las familias considerando su realidad de vulnerabilidad económica.

Así, consideramos que, tal como está concebida la temporalidad de la medida, resulta **desproporcionada** puesto que la fecha escogida como límite reduce en la más mínima expresión la cobertura de beneficiarios del PNIS, lo que impacta la efectividad del programa. Recordemos que la finalidad más amplia del decreto es *“promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”*. En ese orden, existe un divorcio entre el criterio de exclusión temporal impuesto por el artículo 6 del decreto y el objetivo general del programa, en tanto que no puede haber promoción de la sustitución de cultivos si, para el 10 de julio de 2016, no existía un mínimo conocimiento del programa por parte de las familias dedicadas a su siembra y actividades relacionadas.

Se insiste en que, para el 10 de julio de 2016, tampoco había entrado en vigencia el Acuerdo Final y, por lo tanto: (i) las familias empobrecidas que derivan su sustento de los cultivos ilícitos no tenían conocimiento del programa de sustitución PNIS; y (ii) tampoco tenían expectativas ciertas frente a la implementación del programa, lo que hubiera podido influenciar su voluntad de reemplazar las actividades relacionadas con cultivos ilícitos por oficios legales.

En ese orden, consideramos que el 10 de julio de 2016 no es una fecha que pueda orientar un criterio de exclusión temporal respetuoso del principio de sostenibilidad fiscal y que, al mismo tiempo, garantice el derecho de las familias campesinas en condiciones de pobreza y marginalidad que continuaron en actividades relacionadas con cultivos ilícitos por desconocimiento y por la incertidumbre frente a la respuesta del Estado. A ello se agrega que la exclusión del programa PNIS no sólo restringe a los campesinos la posibilidad de acceder a los beneficios económicos derivados de los planes de sustitución, sino que hace nula la posibilidad de un tratamiento penal diferenciado.

Ahora bien, dado que estimamos que la inconstitucionalidad de la expresión acusada radica en la fecha fijada por el decreto y no en la fijación en sí de una fecha, y que además un límite temporal resulta necesario para la implementación efectiva del PNIS, sugerimos a la Corte que, en caso de aceptar nuestra petición, difiera los efectos de su fallo durante un

plazo razonable. Entretanto, el Gobierno nacional debería fijar una fecha distinta y justificar debidamente su elección de modo que respete los derechos de los potenciales beneficiarios del programa, quienes son familias empobrecidas y en altos niveles de vulnerabilidad.

Por lo anterior, se solicitará la declaratoria de inexecutable, con efecto diferido a 6 meses, de la siguiente expresión contenida en el artículo 6 del decreto analizado: y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

#### **IV. EL DECRETO LEY 896 de 2017 DEBE SER SUSPENDIDO HASTA TANTO SE GARANTICE EL DERECHO A LA CONSULTA EN LOS TERRITORIOS DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.**

El derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado (en adelante CCPLI) es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y afrodescendientes en Colombia<sup>35</sup>. Desde la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, por medio de la Ley 21 de 1991, en Colombia se le reconoció a los pueblos étnicos el derecho a ser consultados, cuando el Estado pretende tomar una decisión que los afecte. Tal y como se estableció en el artículo 6 del Convenio 169 el derecho a la CCPLI se reconoce que tanto las medidas administrativas, como las medidas legislativas deben ser consultadas con las comunidades étnicas. Es decir, que los pueblos deben ser consultados cuando el Estado toma cualquier tipo de decisión sin importar su naturaleza, sea esta de tipo administrativo o legislativo.

El derecho a la CCPLI se debe hacer efectivo cuando los pueblos son afectados por la decisión que toma el Estado. Dicha afectación puede ser en beneficio de sus derechos o por medio de un acto que los limite<sup>36</sup>. En cualquiera de los dos casos, la valoración de la afectación es la que permite que los pueblos puedan solicitar que la decisión les sea consultada.

Frente a la promulgación del Decreto Ley 896 de 2017 el Estado colombiano omitió su deber de consulta con los pueblos indígenas y afrodescendientes. Este texto nunca se sometió a consulta ni en la Mesa Permanente de Concertación<sup>37</sup> – espacio legítimo de consulta con los pueblos indígenas-, ni en el Espacio Nacional de Consulta<sup>38</sup> – espacio de consulta con las comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras-. Esta omisión de consulta resulta inconstitucional pues la regulación contenida en el Decreto Ley

---

<sup>35</sup> Ver por ejemplo las sentencias C-030 de 2008, T-129 de 2011; C- 169 de 2001; C- 864/2008; T-576 de 2014.

<sup>36</sup> Ver: Dejusticia y ONIC (2011). Tejiendo derechos. El derecho a la consulta previa, libre e informada. Bogotá: Colección Dejusticia,

<sup>37</sup> Ver Decreto 1397 de 1996.

<sup>38</sup> Ver



896 de 2017 afecta de manera directa los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

La afectación de esta omisión se puede medir, al menos, en tres escenarios que se presentan en los territorios que habitan estas comunidades. El primer escenario es el caso en que la siembra de los cultivos se encuentra dentro de los territorios de estas comunidades, sean sembrados por ellos mismos o actores externos (por ejemplo grupos de colonos). En ese caso, cualquier programa de sustitución de estos cultivos, se debe realizar de manera conjunta con las comunidades y sus autoridades representativas. Este no es un asunto menor pues, como lo señaló las Naciones Unidas<sup>39</sup>, para el 2015 en resguardos indígenas se encontraban sembradas 11.837 hectáreas y en territorios de comunidades afrodescendientes 16.030 hectáreas.

El segundo escenario se encuentra cuando las personas que siembran los cultivos son indígenas o afrodescendientes. Tal y como se reconoció en el Capítulo Étnico, del Acuerdo Final, la siembra y uso de estas plantas tiene un significado cultural y espiritual para las comunidades indígenas y afrodescendientes. Por tanto, cualquier decisión que pretenda tomar el Estado sobre la erradicación de estos cultivos se deberá realizar consultando a las comunidades étnicas. De lo contrario, se pondría en riesgo la pervivencia cultural de las comunidades que hacen uso ancestral de esta planta dentro de sus prácticas tradicionales de protección espiritual y cultural.

En el tercer escenario tenemos que dentro de la economía derivada de la siembra de los cultivos de uso ilícito, pueden participar –al igual que comunidades campesinas- personas indígenas y afrodescendientes. En esos casos, las decisiones que tome el Estado frente a esta materia impactaran directamente los derechos de estas comunidades y, en particular, algunas de sus prácticas de subsistencia material.

Así las cosas, existe una afectación derivada de la creación e implementación del PNIS en las comunidades indígenas y afrodescendientes, el cual afectará directamente sus derechos al territorio, la autonomía y las pervivencias culturales y materiales, todos estos ligados a la siembra de cultivos de uso ilícito.

En este caso particular, y como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>40</sup>, frente a una violación del derecho a la CCPLI, debería declararse inconstitucional la norma. Lo anterior, porque se promulgó violando un derecho fundamental de los pueblos étnicos que se traduce en una vulneración del procedimiento constitucional reconocido para estos casos.

---

<sup>39</sup> Naciones Unidas (2016). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015.

<sup>40</sup> Ver, por ejemplo, las sentencias: C-175 de 2009, C-030 de 2008, C-366 de 2011, C-461 de 2008 y C-891 de 2002.

No obstante, teniendo en cuenta la importancia del Decreto Ley 896 de 2017 para cumplir con las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final y el deber de ponderación de los derechos de las diferentes comunidades, consideramos que la Corte podría tomar una decisión más garantista y equitativa para los derechos de todas las familias que son afectadas con la implementación de los programas de erradicación de los cultivos de uso ilícito. En este caso, el decreto contiene dos vulneraciones: por un lado, se expidió sin consultarse con las comunidades étnicas; y por el otro lado, omitió la regulación necesaria para las comunidades indígenas y afrodescendientes que, como lo mencionamos anteriormente, son afectadas directamente por cualquier decisión que se tome en esta materia.

En ese sentido, la promulgación de este decreto-ley incurrió en una omisión en tanto no incluyó dentro de la regulación a las comunidades étnicas que son directamente afectadas por este programa. Como lo mencionamos anteriormente, estas comunidades son sujetos colectivos particularmente afectados por la siembra de cultivos de uso ilícito. De esa forma, el Gobierno tiene la obligación, para subsanar esta vulneración, de promulgar una norma específica para estas comunidades que salvaguarde sus derechos e incluya sus necesidades específicas que ayuden a determinar cómo es que se debe implementar el programa de sustitución de los cultivos en los casos en los que se afectan a los pueblos étnicos. Para garantizar de manera efectiva todos los derechos de las comunidades étnicas, es imprescindible que dicha norma surta el proceso de consulta con las comunidades étnicas en cada uno de los espacios legítimos de consulta que se han creado para estas tareas.

Finalmente, dado que la entrada en vigor del Decreto-Ley 896 afecta de manera directamente a las comunidades étnicas, consideramos que la Corte debe ordenar la suspensión de su implementación en los territorios de comunidades afrodescendientes e indígenas, hasta que el Gobierno nacional expida la norma específica para las comunidades étnicas y, de esa manera, se eviten más vulneraciones de derechos para estas comunidades. Después de la promulgación de la norma y la creación de los mecanismos de ponderación y articulación entre las diferentes comunidades involucradas en el campo de la siembra de cultivos de uso ilícito, tanto el Decreto 896 como las demás normas específicas para los pueblos étnicos, podrán entrar en funcionamiento pleno en los territorios de las comunidades étnicas.

## **V. SOLICITUDES**

En mérito de lo expuesto, de manera respetuosa solicitamos a la Corte Constitucional proceder a:

1. Declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto Ley 896 de 2017 que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso lícito - PNIS", por cuanto cumple con los requisitos formales y materiales para la expedición de decretos ley por parte del Presidente de la República en desarrollo de las facultades contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016.
2. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016” contenida en el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017 que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso lícito - PNIS", por cuanto se trata de un criterio de exclusión temporal que resulta desproporcionado.
3. Declarar, adicionalmente, que la anterior inexecutable tiene EFECTO DIFERIDO por un término no mayor al de 6 meses, plazo razonable en que el Gobierno puede sustentar la escogencia de una fecha que sirva como criterio de exclusión de los beneficiarios del PNIS.
4. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del Decreto Ley 896 de 2017 que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso lícito - PNIS, reconociendo que su promulgación se realizó sin consultarse con las comunidades étnicas y que su contenido constituye una omisión pues, no protegió los derechos de las comunidades étnicas. Para subsanar la vulneración de los derechos de las comunidades étnicas, el gobierno deberá promulgar una norma específica para las comunidades indígenas y afrodescendientes cumpliendo con su deber de consultarla con los mismos.
5. SUSPENDER la aplicación del Decreto Ley 896 de 2017 que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso lícito – PNIS en los territorios afrodescendientes e indígenas, hasta que el Gobierno promulgue, de manera consulta con las comunidades indígenas y afrodescendientes, la normativa específica que regule los programas de sustitución de cultivos ilícitos que se implementaran en los territorios mencionados.

Cordialmente,

César Rodríguez Garavito  
Director de Dejusticia

Rodrigo Uprimny Yepes  
Investigador de Dejusticia

Lucía Ramírez Bolívar  
Investigadora de Dejusticia

Isabel Pereira Arana  
Investigadora de Dejusticia

Carlos Andrés Baquero  
Investigador de Dejusticia

Luis Felipe Cruz  
Investigador de Dejusticia

Maryluz Barragán González  
Investigadora de Dejusticia